

**INFORME DE CONTROL ECONÓMICO-NORMATIVO QUE EMITE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO EN RELACIÓN AL ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENACIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL GOBIERNO VASCO.****(Tramitagune DNCG_LEY_38702/2014_02)**

La Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Dicho control incluye, en su aspecto económico-organizativo, la fiscalización de toda creación y supresión de órganos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como sus modificaciones y reestructuraciones.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 4 del Decreto 192/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura y funciones del Departamento de Hacienda y Finanzas, se emite el siguiente

INFORME**I. OBJETO**

El presente informe versa sobre el anteproyecto de Ley epigrafiado en el encabezamiento, el cual tiene por objeto, según señala su artículo 1, la ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y la regulación de la asistencia jurídica a la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que se prestará por las Asesorías Jurídicas de los departamentos o entidades institucionales y por el Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco.

II. ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN REMITIDA

En primer lugar, cabe indicar que la proyectada ley se encuentra incluida en el Calendario Legislativo de la X Legislatura (2012-2016), aprobado por el Consejo de Gobierno de fecha 25 de junio de 2013. En particular, dicho proyecto aparece recogido con el número 3 de los proyectos que se asignan al Departamento de Administración Pública y Justicia.

Tal y como se desprende de la documentación remitida, y se plasma en la propia exposición de motivos del anteproyecto, hasta el momento, tanto los diferentes Decretos de creación, supresión y modificación de los departamentos de la Administración de la CAPV y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, como los Decretos reguladores de la estructura orgánica de los distintos departamentos gubernamentales han contemplado y ordenado la función de asistencia jurídica departamental.

Por su parte, y en lo relativo exclusivamente a la actuación procesal, la Ley 7/1986, de 26 de junio, de Representación y Defensa en Juicio de la Comunidad Autónoma del País Vasco (que resultará derogada a la entrada en vigor de la que nos ocupa) reguló escuetamente tal función en sus aspectos básicos concernientes a las especialidades de la organización institucional y territorial de la Comunidad Autónoma, complementándose la regulación con la remisión expresa y en bloque a la legislación del Estado en la materia.

El tiempo transcurrido desde la promulgación de la Ley, el objeto específico de su regulación y el aumento de la complejidad organizativa con los problemas funcionales que ocasiona, han llevado al Departamento de Justicia y Administración Pública a la tramitación de un nuevo texto normativo con rango de Ley que dé solución a los nuevos requerimientos surgidos en este ámbito, con la ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, esto es, a la regulación de la asistencia jurídica a la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que se prestará por las Asesorías Jurídicas de los departamentos o entidades institucionales y por el Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco.

En el citado contexto y al objeto de dar cumplimiento a dicha previsión, se ha incoado el oportuno expediente habiéndose puesto a disposición de esta Oficina y remitido a la misma, para la sustanciación del trámite de control económico-normativo, la documentación que a continuación se relaciona ordenada cronológicamente:

1º.- *Memoria relativa al anteproyecto, del Director de lo Contencioso del Departamento de Administración Pública y Justicia (de 14 de octubre de 2014).*

2º.- *Orden (de 16 de octubre de 2014), del Consejero de Administración Pública y Justicia, por la que se inicia el procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley de ordenación del servicio jurídico del Gobierno Vasco.*

3º.- *Texto del primer borrador del anteproyecto de ley (versión de 17 de octubre de 2014).*

4º.- *Orden (de 27 de octubre de 2014), del Consejero de Administración Pública y Justicia por la que se aprueba con carácter previo el anteproyecto de ley.*

5º.- *Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración (de 24 de noviembre de 2014).*

6º.- *Informe de análisis jurídico de la asesoría jurídica del Departamento promotor de la iniciativa (de 16 de diciembre de 2014).*

7º.- *Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas de 17 de diciembre de 2014.*

8º.- *Informe de la Dirección de Función Pública del Departamento de Administración pública y Justicia relativo al anteproyecto (de 9 de enero de 2015).*

9º.- *Memoria económica del Director de lo Contencioso relativa al anteproyecto de ley (de 16 de enero de 2015).*

10º.- *Texto del segundo borrador del anteproyecto de ley (versión de 16 de enero de 2015).*

11º.- *Memoria del Director de lo Contencioso relativa a las observaciones y sugerencias realizadas en los informes solicitados y en las alegaciones presentadas sobre el anteproyecto de ley (de 16 de enero de 2015).*

12º.- *Oficio de solicitud a la OCE para la sustanciación del trámite de control (de 19 de enero de 2015).*

Señalar que con posterioridad a esta última solicitud de informe a la OCE, se ha podido constatar la incorporación al expediente de las copias de las notificaciones cursadas a los sindicatos con fecha 21 de enero de 2015 otorgándoles plazo de 20 días hábiles para alegaciones en relación con el anteproyecto, plazo que continúa abierto a fecha del presente Informe.

En relación con ello, se recuerda que conforme se establece en el artículo 27.1 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, *"El control económico-normativo se materializará mediante la emisión del correspondiente informe de control preceptivo y se ejercerá en el momento inmediatamente anterior a que se someta la norma o disposición objeto de control a la aprobación del órgano que resulte competente para ello o, cuando proceda, a la consulta de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi"*, por lo que, a salvo el dictamen de ésta última Comisión, el expediente habría de encontrarse completo en el momento de solicitud del Informe OCE, circunstancia que no se ha podido constatar a los efectos del artículo 44.3 de Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Para finalizar este apartado, debemos indicar que, una vez realizado el presente trámite de control económico-normativo resulta preceptivo el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi. Se recuerda que, si como consecuencia del citado dictamen se introducen modificaciones en el anteproyecto, éstas deberán ser comunicadas a esta Oficina, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27.1 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en su nueva redacción dada por la Disposición Final primera de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

III. ANÁLISIS

Examinada la documentación remitida, puede considerarse que se acomoda sustancialmente a las previsiones de los artículos 42 y 43 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y resulta suficiente para que esta Oficina materialice su actuación de Control económico normativo, incluida su modalidad económico-organizativa, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

A) Del texto

La ley proyectada se compone de una parte expositiva, cuatro capítulos, diecisiete artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El anteproyecto configura las funciones de asesoramiento y asistencia jurídica a la Administración General e Institucional de la CAPV en torno a dos niveles de su estructura organizativa-funcional: El Servicio Jurídico Central (en adelante SJC), como centro directivo superior al que corresponde el ejercicio de las funciones de asistencia jurídica que se prevén en la ley (sin perjuicio de las funciones atribuidas a la COJUA) y las Asesorías Jurídicas de los diferentes departamentos de la administración general y entes institucionales a las que corresponderá el asesoramiento en derecho a los mismos (sin perjuicio de las atribuidas al SJC).

El anteproyecto especifica en su artículo 3 las funciones de asesoramiento a desarrollar por las Asesorías Jurídicas y en su artículo 4 las correspondientes al SJC al que se atribuyen tanto las funciones de asesoramiento jurídico previstas en la ley como la función contenciosa que comprende la representación y defensa en juicio del Gobierno Vasco y o de las demás entidades de su ámbito de actuación, en los términos del artículo 4 del proyecto.

En el capítulo II se recoge el contenido de la función de asesoramiento jurídico en cada nivel (asesoramiento en derecho por parte de las Asesorías

Jurídicas en sus respectivos ámbitos, por un lado, y emisión de informe jurídico preceptivo por el SJC en los concretos asuntos relacionados en el artículo 5.2) así como su naturaleza (informes y dictámenes de carácter jurídico y fundamentados en derecho, sin perjuicio de las valoraciones de oportunidad consejos o advertencias que se consideren necesarios sobre cualquier aspecto planteado en la consulta). Los informes y dictámenes jurídicos no tienen carácter vinculante (salvo disposición expresa en contrario) pero los actos o resoluciones que se aparten de ellos habrán de ser motivados.

El capítulo III se refiere a la función contenciosa, regulando el régimen de representación y defensa de la administración, las reglas en caso de contraposición de intereses, el ejercicio de las diferentes acciones, la representación y defensa de autoridades y personal, reglas procesales, ejecución de sentencias, costas y gastos, así como el deber de colaboración de todos los órganos de la administración con el SJC para la mejor defensa de los intereses en litigio.

El Capítulo IV se ocupa de la organización del SJC y del personal a su servicio, donde destaca la creación de un nuevo órgano colegiado (la Junta de Coordinación Jurídica) y se ordena la creación por Decreto de la especialidad "Letradas y Letrados del Gobierno Vasco" a cuyo personal funcionario se reservarán con carácter exclusivo los puestos de trabajo de Letradas y Letrados del SJC.

El texto se completa con:

- una disposición adicional en la que se establece que *"Con carácter extraordinario, se integrará en la especialidad de Letradas y Letrados del Gobierno Vasco el personal funcionario de carrera del Gobierno Vasco del Cuerpo Superior Facultativo o A-2, opción Licenciado en Derecho, que a la entrada en vigor de la presente Ley tenga una antigüedad superior a cinco años en dicho Cuerpo."*, en una suerte de automaticidad (no optativa, al parecer) en la conversión de todo un colectivo de funcionarios pertenecientes al cuerpo facultativo A02 (los correspondientes a la opción Licenciado en Derecho) a una determinada especialidad (aún no creada, pero de la que la ley propuesta adelanta ya su denominación "Letradas y Letrados del Gobierno Vasco") y la forma de acceso ordinario a la misma (*"...a través de las convocatorias de acceso a la función pública, mediante la superación del correspondiente proceso selectivo cuyas pruebas habrán de basarse en un temario que exigirá amplios conocimientos de todas las ramas del derecho, con especial incidencia en la materia de derecho procesal, combinando de manera equilibrada ejercicios teóricos y prácticos"*).

- una disposición transitoria que mantiene en vigor determinadas disposiciones en materia de habilitaciones para representación y defensa, hasta la aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del SJC.

- una disposición derogatoria, que deroga expresamente la Ley 7/1986, de 26 de junio, de Representación y Defensa en Juicio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

- dos disposiciones finales, la primera de las cuales ordena al Gobierno Vasco el dictado de las normas reglamentarias de ejecución y desarrollo de la ley, y una segunda que estipula la entrada en vigor de la ley el día siguiente de su publicación en el BOPV.

Examinados los referidos contenidos, antes de abordar los aspectos organizativos y económicos potencialmente afectados por la propuesta, esta Oficina considera oportuno realizar previamente alguna consideración en referencia a la creación de la nueva especialidad y la integración funcional prevista, respectivamente en el artículo 17.2 y disposición adicional ya mencionadas:

1. En primer lugar, como ya se ha comentado, la disposición adicional de la ley proyectada no parece dar alternativa al funcionariado por ella afectado en lo que se refiere a su integración en la nueva especialidad "Letrados y Letradas del Gobierno Vasco" prevista en el artículo 17.2, proponiéndose aquí alguna prevención adicional que posibilite la opción de las funcionarias y funcionarios interesados en mantener su actual situación no especializada dentro de su cuerpo/opción.

2. De acuerdo con el artículo 6 de la Ley 1/2004, de 25 febrero, de Ordenación de los Cuerpos y Escalas de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos *"Cuando el contenido técnico y particularizado de determinados puestos de trabajo exija como requisito para su desempeño una mayor especialización de las funciones de los cuerpos y escalas podrán crearse especialidades"*.

Con tal prevención parece vincularse en principio lo establecido en el artículo 17.2 de la ley propuesta cuando asocia los puestos de trabajo de letradas y letrados del SJC a la nueva especialidad, habida cuenta de la funcionalidad que se le asigna a tal órgano administrativo en contraste con las atribuidas a las asesorías jurídicas departamentales, como así se desprende también de la memoria del proyecto, que justifica la creación de la especialidad *atendida la especificidad de las funciones asignadas a los puestos de Letradas y Letrados del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, a los que se atribuye tanto las especiales funciones de asesoramiento jurídico contempladas en la ley, como particularmente la función contenciosa, que comprende la representación y defensa en juicio del Gobierno Vasco y de las demás entidades comprendidas en el ámbito de actuación de la ley, incluida la de los procesos ante el Tribunal Constitucional, Comisión Arbitral, órganos de carácter supranacional o internacional y los procedimientos arbitrales y parajudiciales.*// Así, mientras las funciones de asesoramiento jurídico que se desarrolla en las Asesorías Jurídicas de los departamentos y entidades institucionales están relacionadas con la gestión que se desarrolla en el marco de

sus respectivos ámbitos materiales, las funciones desarrolladas en el Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco requieren además una especialización en las competencias de la profesión de abogado.// Se sigue de este modo el modelo adoptado mayoritariamente en nuestro entorno, tanto a nivel del Estado con la Abogacía del Estado como en las generalidad de las Comunidades Autónomas, con la creación de Cuerpos, Escalas o Especialidades en las que se integran las funcionarias y los funcionarios públicos que llevan a cabo funciones de asesoramiento y representación y defensa en juicio de naturaleza similar a la que el anteproyecto de ley reserva al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco.

Ahora bien, lo que sí requeriría mayor argumentación, en opinión de esta Oficina, es la previsión de integración extraordinaria que se recoge en la Disposición Adicional del proyecto, respecto de la que la memoria justificativa se limita a indicar que *La Disposición Adicional establece un modo de integración extraordinario en la especialidad de Letradas y Letrados del Gobierno Vasco para el personal funcionario de carrera del Gobierno Vasco del Cuerpo Superior Facultativo o A-2, opción Licenciado en Derecho, que a la entrada en vigor de la presente Ley tenga una antigüedad superior a cinco años en dicho Cuerpo, lo que facilitará el acceso a esta especialidad de los funcionarios con una acreditada experiencia en el ámbito del asesoramiento jurídico.// Al respecto cabe recordar que la Ley 1/2004, de 25 de febrero, de Ordenación de los Cuerpos y Escalas de la Administración General de la Comunidad Autónoma y sus Organismos Autónomos, regula los posibles mecanismos o procedimientos para acceder a una especialidad, bien mediante la superación de pruebas específicas o bien mediante diferentes sistemas de integración.// La Disposición Adicional de la norma pretende que a la entrada en vigor de la ley exista un colectivo de personal funcionario, de acreditada experiencia por su pertenencia al Cuerpo Superior Facultativo específico de la rama de Derecho y por el desempeño de funciones de asistencia jurídica en el Gobierno Vasco durante un mínimo de cinco años, que pueda satisfacer las necesidades de cobertura inmediata de los puestos existentes y de asegurar la prestación de un servicio público de calidad.*

A juicio de esta Oficina, el precepto en cuestión hubiera merecido mayor atención de la memoria explicativa, en particular, sobre su adecuada conexión con la precitada Ley 1/2004, de 25 de febrero, pues si bien es cierto, como dice la memoria, que dicha ley regula los mecanismos o procedimientos de acceso a una especialidad *mediante la superación de pruebas específicas o bien mediante diferentes sistemas de integración*, conviene tener en cuenta los términos completos en que lo hace (artículo 7.3):

"3.- Las especialidades podrán ser acreditadas de acuerdo con los siguientes procedimientos:

a) En las pruebas selectivas de acceso a la condición de personal funcionario de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus organismos autónomos, mediante la superación de

pruebas específicas destinadas a tal fin además de las correspondientes al cuerpo y, en su caso, escala u opción por la que se haya participado.

b) Por integración:

1. Para el personal funcionario de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus organismos autónomos que ya tenga acreditada alguna especialidad como consecuencia de la creación, modificación, unificación o supresión de especialidades.

2. Para el personal funcionario de otras Administraciones públicas que pertenezca a cuerpos, escalas o especialidades con contenido funcional similar, pudiendo, en su caso, requerir además la superación de un curso de adecuación.

c) Mediante la superación de pruebas específicas que se convoquen al efecto para el personal funcionario de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus organismos autónomos. Dichas pruebas podrán consistir en la superación de ejercicios teórico-prácticos o de un curso selectivo, que en todo caso no incluirán las materias ya superadas al acceder a la función pública. El acceso a las pruebas selectivas podrá, en determinados supuestos, estar limitado a la acreditación de una experiencia previa.

d) Por los procedimientos objetivos que reglamentariamente se determinen, siempre que, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, quede demostrada la capacidad funcional y profesional necesaria para el desempeño de las dotaciones de puestos de trabajo que requieran la especialidad que se pretende acreditar.”

En particular, resulta recomendable una lectura atenta de la modalidad de acceso “Por integración” prevista en el apartado b) anterior, pues únicamente se prevén dos casos de integración dirigidos respectivamente al personal que ya tenga acreditada alguna especialidad como consecuencia de la creación, modificación, unificación o supresión de especialidades (recordemos que la nueva especialidad aún no se ha creado) y el personal funcionario de otras Administraciones públicas que pertenezca a cuerpos, escalas o especialidades con contenido funcional similar, en los términos del apartado b.2 antedicho.

Ha de tenerse presente también lo dispuesto en el artículo 8 de la misma Ley, así como en su Disposición Adicional Tercera, cuando establecen respectivamente:

“Artículo 8.- Adscripción de los puestos de trabajo a los cuerpos y escalas

1.- Las funciones propias de los cuerpos y escalas que se regulan en la presente Ley en ningún caso prejuzgarán la reserva a los mismos de puestos de trabajo determinados.

2.- Los puestos de trabajo, atendiendo a sus características, podrán, en su caso, estar adscritos a uno o varios cuerpos y, en su caso, escalas

u opciones. La adscripción se realizará, en todo caso, a través de la correspondiente relación de puestos de trabajo.”

.....

”Tercera.- Asignación de especialidades a los puestos de trabajo.

La asignación de especialidades se realizará a través de las relaciones de puestos de trabajo atendiendo a las características de los mismos, conforme se determine en el decreto que las regule de acuerdo con lo expresado en esta Ley.”

3. Por otro lado, y sin ánimo de abundar en los aspectos ya analizados en el Informe de la Dirección de Función Pública, al que nos remitimos en todo caso en esta materia, reseñar la apreciación que realiza en su apartado IV.2 en el sentido de que *la justificación de la creación de esta especialidad no se encuentra soportada en la actualidad por la documentación soporte del proceso de “Análisis Funcionales” ya que el puesto de asesor/a jurídico/a, en todas sus dotaciones tiene como una de sus funciones propias “A013.023 Defender a la administración de la CAE en procedimientos tasados”. Parece necesario en todo caso valorar si la entrada en vigor de la Ley va a implicar una modificación sobre el contenido de las monografías de los puestos de trabajo de asesor/a jurídico/a en todas sus dotaciones*. Cuestión ésta que hubiera agradecido también alguna consideración adicional en la memoria de elaboración del proyecto.

4. Para finalizar en este apartado, con ánimo de contribuir a la mejora de la redacción del proyecto, se propone una última revisión del texto para depurarlo de algún error o incorrección, u obtener una mayor precisión de los mandatos, en su caso, así:

- la expresión “...de los entidades instituciones...” contenida en el artículo 2.1.
- se observa también que en el artículo 2.4 puede haber una doble alusión a los entes de la administración institucional en la expresión “...a la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a su Administración Institucional y a aquellos entes públicos que así lo dispongan en su ley de creación...” puesto que la mención Administración Institucional ya contiene en si misma a los denominados entes públicos tal y como los contempla el artículo 7.1.3 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por Decreto Legislativo 1/1997 de 11 de noviembre (LPOHGPV), según el cual la Administración Institucional se halla integrada por las siguientes entidades: a) *Los entes institucionales de la Comunidad que se rijan por el derecho público, los cuales reciben la denominación de organismos autónomos* y b) *los entes públicos de derecho privado*. De igual manera el mismo artículo 2.4 se refiere posteriormente a las “*entidades institucionales*” a las que se sugiere nombrar también como “*entes institucionales*” por utilizar la misma denominación de la precitada LPOHGPV.

- el artículo 2.5, por su parte, prevé que *“El Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco podrá asumir la asistencia jurídica de otras Administraciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como de las sociedades mercantiles, fundaciones públicas, consorcios y demás entidades con participación del Gobierno Vasco, mediante la suscripción del oportuno convenio, que será de naturaleza jurídico-administrativa y en el que se determinará la compensación económica a abonar por dicha asistencia”*. Sobre la expresión *“...otras Administraciones de la Comunidad...”* tal vez convendría precisarlas, puesto que no son muchas (la vigente Ley 7/1986 resulta más precisa en esta cuestión cuando acota sus referencias a la administración foral y local). En lo que se refiere a las demás entidades que se nombran en el artículo como *“sociedades mercantiles, fundaciones públicas, consorcios y demás entidades con participación del Gobierno Vasco”* tal vez resultara también más clarificadora una sencilla referencia a las *“entidades del sector público vasco”* dado el paralelismo existente entre el contenido del mencionado artículo y el del artículo 1.4 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas y en el entendimiento de que la ley propuesta no ha querido ir más allá del ámbito institucional abarcado por ésta última.

B) De la incidencia organizativa en la estructura de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Analizado el texto y restante documentación incluida en el expediente, se detecta la posible incidencia de la entrada en vigor de la proyectada norma en los siguientes ámbitos de la actual estructura orgánica y funcional de esta administración:

1. El artículo 2 de la ley propuesta regula las **Asesoría Jurídicas** como las unidades administrativas de asesoramiento en derecho de cada departamento (o ente institucional adscrito al mismo, en su caso) con carácter de servicios comunes departamentales, sin perjuicio de que las normas de estructura orgánica puedan establecer Asesorías Jurídicas en determinadas unidades administrativas atendiendo a la naturaleza de sus funciones. El artículo 3 atribuye a (todas) las asesorías jurídicas una serie de funciones específicas, que parecen tener el carácter de mínimos atendiendo a la que cierra la lista -h) *Las demás funciones que se les asignen en el ámbito del asesoramiento técnico-jurídico y que no correspondan al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco-*.

A diferencia de lo que ocurre en las vigentes estructuras orgánico funcionales de los diferentes departamentos (donde el asesoramiento jurídico se estipula como una función departamental normalmente asignada a las Direcciones de Servicios, con mayor o menor detalle de cometidos), lo que parece deducirse de la ley

pretendida es el establecimiento de unidades orgánicas específicas con una funcionalidad concreta e igual para todos los departamentos.

Ahora bien, el hecho de que puedan crearse otras Asesorías Jurídicas departamentales con el carácter de “no comunes”, tal y como parece desprenderse del artículo 2.2, podría desdibujar un tanto la funcionalidad atribuida a todas ellas (comunes y no comunes) por el artículo 3, si, por ejemplo, una AJ común asumiera la preparación de todos los expedientes que hayan de ser elevados a CG (lo cual podría tener sentido desde un enfoque de economía de medios) detrayéndolo de las atribuciones de otra AJ departamental de ámbito no común, y ésta lo reclamara en cualquier caso como unidad orgánica competente para todas las funciones del artículo 3 en su ámbito (ámbito orgánico más reducido que el departamental, pero competente en principio para cualquiera de las atribuciones de dicho artículo 3).

Por otro lado, la instauración por Ley de tales unidades orgánicas les confiere un carácter permanente (sea cual sea el nivel orgánico en que se incardinan) no solo en cuanto a tal identidad orgánica diferenciada, sino también en cuanto a su funcionalidad mínima que ha de reflejarse en todo caso en los diferentes decretos de estructura orgánica una vez entrada en vigor la ley. Lo que habrá de tenerse en cuenta cuando se acometa la nueva estructuración orgánica de los diferentes departamentos (y en su caso de los reglamentos organizativos de las entidades que tengan atribuida tal función).

La cuestión que importa al presente Informe es si la relación de funciones que el artículo 3 asigna a las AJ se corresponde o no a priori con los cometidos actuales de algunas Direcciones de Servicios cuyas tareas en el ámbito del asesoramiento jurídico no se encuentren determinadas en los mismos términos de dicho artículo (o puedan abarcar más o menos tareas) y si ello puede suponer o no en realidad mayores labores de gestión que las que se llevan realizando hasta el momento en tales Direcciones, y puedan generar mayores necesidades de recursos administrativos (en particular más dotaciones de personal) en dichas unidades, ya sea por asunción expresa de tareas que, siquiera con carácter preparatorio, vinieran eventualmente compartiéndose con otras unidades administrativas con personal no asesor jurídico.

En este sentido, ya la Orden de inicio del procedimiento adelanta que *La aplicación de la nueva Ley no conllevará un incremento del gasto, ya que las funciones de asistencia jurídica del Gobierno Vasco se seguirán prestando con los servicios existentes en la actualidad*, a lo que la memoria económica del anteproyecto añade que *no estamos ante una norma con finalidad de creación, modificación, reestructuración y/o supresión de órganos o entidades de la CAE*.

La memoria económica insiste en aclarar este aspecto que ya habría generado dudas en algún órgano informante (en particular la Dirección de Función Pública)

explicando que a pesar de que la finalidad de «ordenar» pudiera comprender la afección organizativa, en este caso el peso de la regulación que se pretende se orienta hacia la disciplina del servicio, es decir, de la función de asistencia jurídica en general.// Las referencias organizativas del Anteproyecto, sustancialmente a las denominadas «Asesorías Jurídicas» de los Departamentos y de las entidades institucionales que correspondan, así como al denominado «Servicio Jurídico Central», son referencias identificativas del ámbito en el que se desarrolla la función, de la que se regulan otros muchos aspectos materiales no organizativos, sin perjuicio de que en el capítulo IV dedicado al «Servicio Jurídico Central» tenga una mayor incidencia en lo organizativo.

2. Si atendemos a lo dispuesto en el referido capítulo IV, lo primero que realiza la ley es remitir a la reglamentación orgánica y funcional correspondiente la regulación de la organización del **Servicio Jurídico Central**, planteamiento que en sí mismo no se aparta de la vigente configuración del servicio en cuestión, que en la actualidad se identifica con la Viceconsejería de Régimen Jurídico (artículo 11.1.a) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Pública y Justicia), aunque sí resulta novedoso el requisito exigido en el artículo 15.2 para el nombramiento de los órganos directivos de dicho Servicio.

La mencionada Viceconsejería cuenta en la actualidad con tres direcciones: La Dirección de Desarrollo Estatutario, la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo y la Dirección de lo Contencioso, órganos en los que no se prevén cambios por la memoria económica cuando apunta que *“la organización propiamente dicha del Servicio Jurídico Central no altera la organización ya existente en el Decreto de Estructura del Departamento de Administración y Justicia.”*

Lo que sí supone novedad en todo caso es la creación por la ley de un órgano colegiado especializado denominado **“Junta de Coordinación Jurídica”**, para asistir a los órganos directivos del SJC, en la que participarán los propios órganos directivos asistidos (artículo 16.1) así como una representación de personas letradas del SJC y de las AJ de los departamentos y entidades institucionales, cuya composición final y régimen de funcionamiento se establecerán reglamentariamente, y que desarrollará las funciones del artículo 16.2.

La memoria económica califica al nuevo órgano colegiado de *foro la coordinación de los distintos actores de la función*, aclarando que el mismo no entraña dotación novedosa alguna.

Como quiera que la mencionada memoria no aporta mayor concreción al respecto, de lo anteriormente expresado habrá de deducirse que no se prevén necesidades adicionales de recursos derivadas del funcionamiento de dicho órgano

colegiado, tanto en lo que se refiere a dotaciones de recursos humanos, como materiales o de cualquier otro tipo (presupuestarias todas).

No obstante, cabe reseñar aquí que la memoria económica no se ha hecho eco del apunte recogido en el Informe de Función Pública en relación con la participación en dicho órgano de las letradas y letrados del SJC y de las AJ, de la que advierte que, si bien dicho personal no percibirá retribución por tal participación, sí que *“se le aplicará el decreto de indemnizaciones con los mismos criterios que se aplican al personal que participa en los tribunales y comisiones de valoración de los procesos selectivos”* cuestión esta que no se ha abordado en la memoria económica del proyecto ni se avanza estimación cuantitativa sobre tales posibles indemnizaciones, así como sobre las dotaciones presupuestarias que cubrirán tales gastos. Tal concreción habrá de realizarse en todo caso al tiempo de tramitación del reglamento de funcionamiento del órgano, una vez se especifiquen tanto el número de miembros como el régimen de sesiones en que hayan de desarrollar su labor, debiendo especificarse el gasto estimado así como las correspondientes fuentes de financiación en la memoria económica que lo acompañe.

C) De la incidencia económico-presupuestaria.

En cuanto a su posible **incidencia económico presupuestaria**, y al margen de lo ya expresado en relación con las indemnizaciones por razón del servicio que puedan derivarse del funcionamiento del nuevo órgano colegiado ya aludido en el apartado anterior, se detecta potencial afección presupuestaria, ya sea en la vertiente del gasto, ya en la del ingreso, en los siguientes contenidos la ley propuesta, aún y cuando tales consecuencias económicas no vayan a producirse directamente por la mera entrada en vigor de la ley, pues la misma requerirá de desarrollo reglamentario posterior en todo caso:

1. El artículo 2.5 del anteproyecto prevé que el SJC podrá asumir la asistencia jurídica de otras administraciones y entidades del sector público mediante la suscripción del oportuno convenio de naturaleza jurídico-administrativa en el que se determinará la compensación económica a abonar por dicha asistencia.

La memoria económica del anteproyecto señala que la nueva disposición es similar a la existente en la mayor parte de las normas de otras administraciones de nuestro entorno y que resulta difícil prever la cuantificación del flujo financiero que pueda suponer la asunción de tal defensa jurídica, cuya finalidad *no es dotar al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco de la naturaleza de un centro de prestación de servicios de asistencia jurídica retribuidos, sino mucho más simplemente la de posibilitar el establecimiento de mecanismos de colaboración en las funciones atribuidas al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco,*

estableciendo un ámbito subjetivo de colaboración limitado a otras administraciones públicas vascas y a entidades pertenecientes al sector público de la Comunidad Autónoma y articulando una serie de obligaciones recíprocas entre las partes que suscriben el convenio, entre ellas —una más— la obligación de compensar económicamente al Gobierno Vasco de los gastos ocasionados por la prestación de asistencia jurídica.

Llegados a este punto, se propone una reflexión sobre la alternativa que podría suponer la posibilidad de que sean las propias asesorías jurídicas de los correspondientes departamentos a los que se encuentren vinculadas las diferentes entidades del sector público las que puedan prestar en cada caso la asistencia jurídica que les sea precisa, ello desde un punto de vista de economía de medios (cabría pensar que son los servicios jurídicos de cada ámbito concernido los que tienen posibilidad de un conocimiento más directo y cercano de las materias propias de su departamento, y por extensión las de sus entidades adscritas) y en aras a lograr un mayor grado de eficiencia en la utilización de los recursos públicos. Esta Oficina estima que merece la pena detenerse sobre esta cuestión, habida cuenta además que, tal y como se justifica en el expediente, no es una finalidad económica (la posible compensación) la que anima la previsión del artículo 2.5, sino la búsqueda del mejor instrumento de colaboración posible en el ámbito de la asistencia jurídica en el sector público (lo supondría ampliar el ámbito del artículo 2.1 a todas las entidades dependientes o adscritas a los departamentos, no únicamente a las institucionales).

2. Sea como fuere, la memoria no contiene tampoco previsión cuantitativa, siquiera estimativa, del costo que pueda suponer para esta administración la prestación de tal servicio, por un lado, y del ingreso que se generaría por la compensación económica en cuestión (ello en el entendimiento de que el anteproyecto se propone tras haberse realizado algún estudio de base sobre la demanda de tal prestación por parte de esas otras administraciones/entidades).

Por otro lado, una vez se aborde la tramitación de los convenios en cuestión, habida cuenta de que la figura formal “convenio” no predetermina en sí misma la naturaleza de su contenido, habrá de tenerse en cuenta que, aunque el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público excluye con carácter general de su ámbito de aplicación los convenios de colaboración que puedan celebrar las administraciones y entidades que relaciona en su artículo 4.1.c), lo hace con una salvedad: *salvo que, por su naturaleza, tengan la consideración de contratos sujetos a esta Ley*, a lo que habrá de estarse en cuanto al procedimiento a seguir para su tramitación, debiendo requerirse, en su caso, el correspondiente Informe de la Junta Asesora de Contratación Administrativa, conforme a lo previsto el

artículo 325 del TR de la Ley de Contratos del Sector Público, así como en el artículo 21 del Decreto 136/1996 de 5 de junio, sobre régimen de la contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

2. El art. 13.4 atribuye el abono de las costas y demás gastos del proceso que correspondan al Departamento competente para la ejecución del fallo, lo que supone, según explica la memoria económica, alterar la situación actual en la que dicho pago lo asume el Departamento de Administración Pública y Justicia como titular del servicio jurídico central, lo que, en palabras de la propia memoria, *acarrea consecuencias económicas y gestoras evidentes*, habida cuenta de la dimensión económica que habrían ido adquiriendo, como consecuencia de los cambios procurados por la legislación procesal de competencia estatal, siendo *especialmente reseñable en este momento que la modificación de la normativa relativa a las tasas judiciales ha encarecido los costes procesales de una forma notable*, (tal y como se aprecia en el cuadro recogido en la memoria que reproducimos a continuación) y es por ello que con la ley propuesta se persigue un reparto de las cargas económicas citadas entre todos los Departamentos y demás destinatarios de la asistencia jurídica correspondiente:

| Ejercicio | Gastos costas judiciales | Gastos procuradores | Ingresos |
|------------------|---------------------------------|----------------------------|-----------------|
| 2014 | 264.379,94 | 12.980,68 | 211.783,56 |
| 2013 | 56.399,88 | 203.950,20 | 106.335,93 |
| 2012 | 54.568,88 | 42.740,65 | 88.842,29 |
| 2011 | 96.671,22 | 27.145,40 | 19.882,38 |
| 2010 | 91.560,33 | 27.517,42 | 24.553,86 |

Conviene, en todo caso, matizar las referidas consecuencias económicas que acarrearía la referida distribución de costes (e ingresos) entre los diferentes departamentos de esta administración general, por cuanto que tal reparto en principio ni incrementa ni reduce la carga presupuestaria total de la administración por tales conceptos, antes bien generaría una diferente distribución de las mismas por sección presupuestaria, de manera que serían los diferentes departamentos implicados quienes deberían prever en sus respectivos estados presupuestarios las partidas de gasto/ingreso a las que imputar los diferentes conceptos.

Otra cuestión es la incidencia que tal variación pueda producir en la carga de trabajo actual de los diferentes departamentos (*consecuencias gestoras evidentes*, según las denomina la memoria) la traslación de las labores de gestión de los correspondientes expedientes de un departamento al resto.

Si partimos, siquiera en teoría, de la existencia de un adecuado dimensionamiento de los diferentes departamentos de la administración (y

consecuente equilibrio de recursos/funciones en cada uno de ellos) una eventual traslación de tareas de gestión de unos a otros, sin paralela distribución de los recursos humanos/materiales hasta ahora asignados a tal labor, sería difícilmente argumentable desde el punto de vista organizativo, ello a falta de mayores explicaciones en la memoria económica del proyecto.

Ello, aun cuando se defendiera tal variación desde el enfoque de una adecuada técnica presupuestaria en relación con la imputación de costes en los centros de gasto en que se generen (en cualquier caso habrán de seguirse aquí las directrices técnicas de elaboración y ejecución presupuestaria vigentes en cada momento, entre ellas las reglas de imputación en las correspondientes partidas según la clasificación orgánica del gasto establecida). Pues también en este caso habrían de tenerse en cuenta, con carácter previo, los recursos necesarios con que cada centro de gasto gestionará las nuevas tareas, los cuales deberían encontrarse paralelamente reflejados en los mismos presupuestos.

Recordar, finalmente, que los diferentes instrumentos jurídicos que se tramiten para el desarrollo o ejecución de lo previsto en la nueva ley, además de seguir el procedimiento establecido para su tramitación atendiendo a la naturaleza de los mismos, habrán de contar previamente con crédito adecuado y suficiente en la medida en que vinculen gastos o conlleven compromisos económicos de cualquier tipo para esta Administración.

Señalado todo lo anterior, adjunto se da traslado del presente informe al Departamento de Administración Pública y Justicia, con las observaciones efectuadas, a los efectos de proseguir con la tramitación del expediente.