



SR. CONSEJERO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y JUSTICIA

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 13 de mayo de 2015, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 50/2015, relativa al **anteproyecto de Ley de ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco (Ref.: DNCG_LEY_38702/2014_02)**.

Tras su deliberación, ha emitido por unanimidad el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión, el vocal Sr. Echave Aranzabal.

VICEPRESIDENTE:

D. Xabier Unanue Ortega.

VOCALES:

D. Luis M^a Eskubi Juaristi.
D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo.
D^a Fátima Saiz Ruiz de Loizaga.
D. Gorka Erlantz Zorrozuza Aierbe.
D. Imanol Zubizarreta Arteche.
D. Ion Gurutz Echave Aranzabal.
D. Iñaki Calonge Crespo.

SECRETARIO:

D. Jesús M^a Alonso Quilchano.

DICTAMEN N° 62/2015

ANTECEDENTES

1. Por Orden de 18 de marzo de 2015 del Consejero de Administración Pública y Justicia (con fecha de entrada en la Comisión el día 23 del mismo mes) se somete a consulta el anteproyecto de Ley de ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.
2. El expediente remitido, además del texto del anteproyecto y de la citada orden de solicitud, consta de los siguientes documentos:
 - a) Orden de 15 de septiembre de 2014, del Consejero de Administración Pública y Justicia, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de elaboración.
 - b) Memoria justificativa de 14 de octubre de 2014.



- c) Informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración de 24 de noviembre de 2014.
- d) Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, de 15 de diciembre de 2014.
- e) Informe jurídico de la Dirección de Servicios del Departamento de Administración Pública y Justicia, de 16 de diciembre de 2014.
- f) Observaciones efectuadas por los departamentos de Medio Ambiente y Política Territorial, de Educación, Política Lingüística y Cultura y de Seguridad, y por el Instituto Vasco de Administración Pública y la Autoridad Vasca de la Competencia.
- g) Informe de la Dirección de Función Pública de 8 de enero de 2015.
- h) Memoria relativa a las observaciones y sugerencias realizadas, fechada el 16 de enero de 2015.
- i) Memoria económica de fecha 16 de enero de 2015, acompañada de la segunda versión del proyecto.
- j) Informe de control económico-normativo de la Oficina de Control Económico, de fecha 9 de febrero de 2015.
- k) Memoria final de fecha 18 de marzo de 2015.

DESCRIPCIÓN DEL ANTEPROYECTO

- 3. El anteproyecto de Ley de ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, consta de una exposición de motivos, diecisiete artículos encuadrados en cuatro capítulos, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales
- 4. La **exposición de motivos** explica que la ley regula la asistencia jurídica a la Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) a prestar por los servicios jurídicos departamentales y de las entidades institucionales y por el Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, superando la anterior regulación contenida en la Ley 7/1986, de 26 de junio, de representación y defensa en juicio de la CAPV —limitada a la actuación procesal de aquellos—, y los decretos reguladores de las estructuras orgánicas departamentales —que se han



limitado a prever la existencia de los servicios jurídicos departamentales sin regular su actuación—, ello en el entendimiento de que la regulación encuentra su fundamento a fin de garantizar el sometimiento pleno de la actuación administrativa a la ley y al derecho prescrito en el artículo 103.1 de la Constitución.

5. Asimismo, cifra la necesidad del proyecto en el tiempo transcurrido desde la promulgación de la Ley 7/1986 y el aumento de la complejidad organizativa vivido en la Administración de la CAPV, factores que demandan una solución a los problemas funcionales que de aquellas circunstancias se derivan.
6. El **capítulo I** —disposiciones generales— define en su artículo 1 el objeto de la ley, mientras que en el artículo 2 establece el ámbito de actuación de las asesorías jurídicas departamentales y de las entidades instrumentales a ellos adscritos o de ellos dependientes, calificadas como la unidad administrativa de asesoramiento en derecho en su ámbito respectivo sin perjuicio de las funciones que corresponden al Servicio Jurídico Central, con el carácter de servicios comunes departamentales, aunque se prevé la existencia de otras asesorías jurídicas en determinadas unidades administrativas atendiendo a la naturaleza de sus funciones.
7. Se define al Servicio Jurídico Central como el centro directivo superior al que corresponde el ejercicio de las funciones de asistencia jurídica previstas en la propia ley, sin perjuicio de las especiales funciones atribuidas a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi como órgano colegiado superior consultivo de las administraciones de la CAPV incluidas en su ámbito de actuación. A tal fin, prestará sus servicios a la Administración General e Institucional, así como a los entes públicos cuya ley de creación así lo prevea y a las sociedades mercantiles, fundaciones públicas, consorcios y demás entidades con participación pública con las que se suscriba un convenio al efecto.
8. El artículo 3 enumera las funciones de las asesorías jurídicas de los departamentos o entidades institucionales, y el artículo 4 efectúa lo propio con el Servicio Jurídico Central.
9. El **capítulo II** contempla la función de asesoramiento jurídico. El artículo 5 define su contenido, enumerando las que corresponden al Servicio Jurídico Central, mientras que el artículo 6 pretende acotar el contenido de los informes y dictámenes que se emitan, afirmando expresamente su carácter no vinculante, salvo disposición expresa en contrario, estableciendo la obligación de motivar los actos y resoluciones administrativos que se aparten del contenido de aquellos.



10. El **capítulo III** trata de la función contenciosa. El artículo 7 atribuye a las letradas y letrados del Servicio Jurídico Central la representación y defensa en juicio de la Administración General e Institucional, cuando les corresponda. Estas funciones pueden también encomendarse mediante habilitación expresa a otro personal al servicio del Gobierno Vasco o a profesionales particulares.
11. El artículo 8 establece las reglas para resolver intereses contrapuestos cuando el Servicio Jurídico Central esté llamado a representar y defender simultáneamente a administraciones u organismos públicos que defiendan intereses contrapuestos.
12. El artículo 9 regula las autorizaciones necesarias para el ejercicio de acciones e interposición de recursos y querellas, así como para el desistimiento, la transacción judicial o el allanamiento.
13. El artículo 10 prevé los casos y condiciones en los que las letradas y letrados del Servicio Jurídico Central podrán representar y defender a las autoridades y personal del Gobierno Vasco y de las entidades cuya asistencia jurídica tenga éste asignada.
14. El artículo 11 establece el carácter institucional de la representación y defensa en juicio, determina la aplicabilidad a la actuación de las letradas y letrados de las mismas especialidades procesales de las que goce el Estado, se remite a la legislación estatal para notificaciones, citaciones, emplazamientos y demás actos de comunicación procesal, para la exención de depósitos y cauciones, tasación de costas, suspensión del curso de los autos y fuero territorial de los entes públicos, y señala la sede del Servicio Central o las Oficinas de Representación, Defensa y Notificaciones, el lugar al que deben remitirse los actos de comunicación procesal.
15. Según el artículo 12 la ejecución material de sentencias firmes o la ejecución provisional corresponderá al órgano del departamento o entidad institucional que en el momento de la ejecución resulte competente por razón de la materia.
16. El artículo 13 establece las reglas a seguir en materia de costas y gastos, y el artículo 14 contiene los mandatos de colaboración entre los departamentos y entidades institucionales y el Servicio Jurídico Central.
17. El **capítulo IV** se dedica a la organización del Servicio Jurídico Central. El artículo 15 remite las cuestiones de organización a las normas de estructura orgánica y funcional de la Administración de la CAPV, estableciendo una condición de nombramiento para la personas titulares de los órganos directivos del servicio —estar en posesión de licenciatura o grado en derecho—. Así mismo, habilita a estas personas titulares para ejercer las funciones de letrada y letrado del Servicio Jurídico Central.



18. El artículo 16 crea la Junta de Coordinación Jurídica, un órgano en el que se integran las personas titulares de los órganos directivos del Servicio Central y una representación de las letradas y letrados y de las asesorías jurídicas departamentales y de entidades institucionales, y se enumeran sus funciones.
19. El artículo 17 señala quiénes integran el Servicio Jurídico Central, incluyendo en él, además de las letradas y letrados, el personal de los servicios de biblioteca y documentación y de apoyo administrativo a aquel adscritos. Este precepto prevé la creación por decreto del Gobierno Vasco de la especialidad de letradas y letrados del Gobierno Vasco, en la que se integrará los puestos de trabajo que tengan encomendadas las funciones descritas en la ley, y que quedan reservadas al personal funcionario, y establece reglas para la acreditación de la especialidad.
20. La **disposición adicional** determina la integración, con carácter extraordinario, en la especialidad de letradas y letrados del Gobierno Vasco del personal funcionario perteneciente al Cuerpo Superior Facultativo —A 2— que a la entrada en vigor de la ley tenga una antigüedad superior a cinco años. Esta integración será voluntaria y deberá ejercerse en un procedimiento que, por una sola vez, se habilite al efecto.
21. La **disposición transitoria** mantiene en vigor las habilitaciones actualmente concedidas por el Decreto 250/1995, de 25 de abril, sobre habilitación para la representación y defensa ante las jurisdicciones penal y civil de los miembros de la Ertzaintza, el Decreto 48/2000, de 14 de marzo, sobre habilitación para la representación y defensa en procedimientos impugnatorios del derecho de asistencia jurídica gratuita, y el Decreto 14/2007, de 6 de febrero, por el que se habilita a los/as Letrados/as adscritos/as a la Subdirección de Asesoría Jurídica de Osakidetza-Servicio Vasco de Salud para la representación y defensa de la Administración General del País Vasco en procedimientos de reintegro de gastos médicos seguidos ante la jurisdicción social.
22. La **disposición derogatoria** deroga la Ley 7/1986, de 26 de junio, de representación y defensa en juicio de la CAPV, la **disposición final primera** mandata al Gobierno Vasco para el dictado de las normas reglamentarias de ejecución y desarrollo de la ley y para la aprobación del Reglamento de organización y funcionamiento del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, y, la **disposición final segunda** establece la entrada en vigor de la ley el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN

23. Este dictamen se emite de conformidad con el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que incluye como ámbito de la función consultiva de la Comisión los anteproyectos de Ley, cualquiera que sea la



materia y objeto de los mismos, siempre que no se encuentren incursos en las excepciones que contempla, lo que no es el caso.

TÍTULO COMPETENCIAL

I EN RELACIÓN CON EL ESTADO:

24. El anteproyecto tiene por objeto regular 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.
25. El artículo 103 de la Constitución (CE) establece que la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al derecho. La asistencia jurídica que el anteproyecto regula tiende precisamente a asegurar el sometimiento de la actuación administrativa a la ley y al derecho.
26. Desde la perspectiva competencial, la iniciativa encuentra soporte en el artículo 10.2 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV).
27. El apartado 2 atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva para afrontar la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno dentro de las normas del Estatuto. Dicho título autonómico tiene también pleno respaldo en la doctrina constitucional. Tal y como indicó la STC 50/1999 (FJ 3), la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica es algo inherente a la autonomía que, en tanto que competencia exclusiva, tiene como único contenido “la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas (SSTC 35/1982, 165/1986, 13/1988 y 227/1988). Hemos declarado que «conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo» (STC 165/1986, FJ 6º), establecer cuáles son «los órganos e instituciones» que configuran las respectivas Administraciones (STC 35/1982, FJ 2º), son decisiones que corresponden únicamente a las Comunidades Autónomas”.
28. Doctrina reiterada en SSTC 251/2006, de 25 de julio (RTC 2006, 251), y 137/2013 de 6 junio (RTC 2013\137). Conforme a esta última:

“en esta esfera, conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo, y establecer cuáles son los órganos e instituciones que configuran las respectivas Administraciones, son decisiones que corresponden únicamente a las



Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el Estado debe abstenerse de cualquier intervención en este ámbito. (SSTC 35/1982, de 14 de junio (RTC 1982, 35), FJ 2, 165/1986, de 18 de diciembre (RTC 1986, 165), FJ 6, y 50/1999, de 6 de abril (RTC 1999, 50), FJ 3)». Ciertamente, en la STC 251/2006 (RTC 2006, 251) admitimos también que el Estado «puede establecer, desde la competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del art. 149.1.18 CE (RCL 1978, 2836), principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas de modo que el establecimiento de normas básicas sobre la estructura o composición de estos órganos [colegiados], aunque pueda en determinados supuestos concretarse, sólo resultará legítima en su perspectiva constitucional cuando ello resulte imprescindible para garantizar la igualdad de trato de los ciudadanos en el segmento correspondiente de actividad administrativa, es decir, cuando dicha igualdad no quede garantizada, como será la regla habitual, mediante la sujeción de la actuación del órgano colegiado a las reglas jurídicas sustantivas de aplicación en dicho segmento de actividad» (FJ 10).

29. Y también advertimos que, aunque en el EAPV se califica de exclusiva, la competencia de la Comunidad Autónoma se encuentra, en este caso, supeditada a la competencia básica estatal del artículo 149.1.18 CE (“bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”).
30. El anteproyecto que ahora examinados no se limita a la organización administrativa sino que contiene también regulación del empleo público, en cuanto prevé la creación de una especialidad en el Cuerpo Superior Facultativo A2, opción licenciado en derecho. La iniciativa encuentra, desde esta perspectiva, amparo competencial en el artículo 10.4 EAPV que reconoce la competencia exclusiva de la CAPV en el ámbito de los funcionarios del País Vasco y de su Administración local, pero lo hace en los términos del artículo 149.1.18 CE que confiere al Estado el dictado de la normativa básica en materia de función pública.
31. Por último, en la medida en que en el anteproyecto se incluyen determinadas reglas procesales al tratar de la función contenciosa, estas encuentran cobertura en el artículo 10.6 EAPV, que establece la competencia exclusiva de la CAPV sobre “normas procesales y de procedimientos administrativos y económico-administrativos que se deriven de las especialidades del derecho sustantivo y de la organización propia del País Vasco.” Esta regla es corolario de la competencia estatal sobre “legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las



Comunidades Autónomas” (artículo 149.1.6ª CE), que se erige así como límite al ejercicio competencial autonómico.

32. En definitiva, los títulos competenciales aludidos, que permiten un amplio margen a la hora de regular la organización y el funcionamiento de la Administración autonómica, arrojan suficientemente la iniciativa.

II EN RELACIÓN CON LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS Y CON LAS ENTIDADES LOCALES

33. El ámbito de aplicación previsto en el anteproyecto sólo alcanzaba inicialmente — según expresa la orden de inicio— a la Administración de la Comunidad Autónoma y a sus entes instrumentales o participados, quedando fuera de aquel las administraciones forales y locales, así como a sus entes instrumentales o dependientes.
34. Sin embargo el texto sometido a dictamen prevé en su artículo 2.5 la asunción por el Servicio Jurídico Central de la asistencia jurídica a otras administraciones de la Comunidad Autónoma. Como más adelante se razonará –párrafo 81 y SS-, la Comisión entiende que el anteproyecto no parece afectar a las competencias de los territorios históricos siempre que la actividad del Servicio Jurídico Central no interfiera en la que con carácter general se presta por las diputaciones forales como una de las facetas de la asistencia y el asesoramiento técnico a los entes locales del territorio histórico.

MARCO NORMATIVO

35. Los referentes normativos estatales en la materia del anteproyecto se circunscriben a la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de asistencia jurídica al Estado e Instituciones Públicas (en adelante, LAJE), cuyos artículos 11 — notificaciones, citaciones, emplazamientos y demás actos de comunicación procesal—, 12 —exención de depósitos y cauciones—, 13.1 —costas—, 14 —suspensión del curso de los autos— y 15 —fuero territorial del Estado— se declaran básicos al amparo de la competencia estatal sobre legislación procesal (artículo 149.1.6ª CE).
36. Además de lo anterior, encontramos la disposición adicional decimoséptima de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, que regula el ejercicio de la función consultiva, disposición también básica al amparo de idéntico título competencial, y que ha dado lugar a la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (en adelante, LCJA), si bien ha de anticiparse que el anteproyecto expresamente la deja a salvo.
37. También a nivel legislativo encontramos dos referentes en leyes de la CAPV. La Ley 7/1986, de 26 de junio, de representación y defensa en juicio de la CAPV (en adelante,



LRDJ), que fundamentalmente atribuye la representación y defensa de la Administración “a sus propios letrados integrados en los Servicios Jurídicos Centrales o habilitados expresamente para dichas actuaciones”. Esta norma es objeto de derogación expresa en el anteproyecto.

38. En ejecución de dicha ley se han dictado tres decretos de habilitación: (i) Decreto 250/1995, de 25 de abril, sobre habilitación para la representación y defensa ante las jurisdicciones penal y civil de los miembros de la Ertzaintza; (ii) Decreto 48/2000, de 14 de marzo, sobre habilitación para la representación y defensa en procedimientos impugnatorios del derecho de asistencia jurídica gratuita, y (iii) Decreto 14/2007, de 6 de febrero, por el que se habilita a los/as Letrados/as adscritos/as a la Subdirección de Asesoría Jurídica de Osakidetza-Servicio Vasco de Salud para la representación y defensa de la Administración General del País Vasco en procedimientos de reintegro de gastos médicos seguidos ante la jurisdicción social.
39. Por otra parte, el artículo 7.3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general (en adelante, LPEDG), determina que “En todo caso, se emitirá por el servicio jurídico del Departamento que haya instruido el procedimiento un informe jurídico en el que se analice su fundamento objetivo, la adecuación de su contenido a la ley y al derecho y la observancia de las directrices de técnica normativa que, en su caso, se establezcan.”
40. Finalmente, en este repaso legislativo ha de mencionarse la Ley 1/2004, de 25 de febrero, de ordenación de los cuerpos y escalas de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus organismos autónomos (LCUES), cuyos artículos 6 y 7 y la disposición adicional tercera regulan las especialidades que pueden crearse en el seno de cuerpos y escalas, sin que, hasta la fecha, se haya procedido a crear especialidad alguna.

PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN

41. La LPEDG, en su artículo 3.1, contempla su aplicación a las disposiciones de carácter general que adopten la forma de ley.
42. Según doctrina constante de esta Comisión, hay que advertir que esa identidad de régimen no anula el diferente enfoque que debe presidir el análisis del procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley, en atención a la peculiar naturaleza del producto en el que desemboca su tramitación.
43. La LPEDG pretende que al elaborar los proyectos de ley el ejecutivo aplique la misma metodología que al resto de proyectos normativos porque, en palabras de su



exposición de motivos, con ello “...se contribuye muy positivamente a facilitar la labor del titular de la potestad legislativa, pues se le presentan para su discusión y decisión unos proyectos mejor fundados y articulados, con una técnica jurídica más depurada y apropiada para alcanzar los objetivos que se propone”.

44. Es en el Parlamento donde se desarrolla con plenitud el procedimiento legislativo y, salvo supuestos específicos en los que la Constitución (CE) o el Estatuto de Autonomía del País Vasco (EAPV) o, en algunos casos, las leyes orgánicas impongan condiciones a su adopción, la única exigencia que han de cumplir es que se acompañen de los antecedentes necesarios para que aquél pueda pronunciarse (al menos, memoria general, evaluación previa del impacto en función del género y de las medidas correctoras, anejo de financiación e informe de control económico —si comportan un gravamen al presupuesto—, el dictamen de esta Comisión y de los demás informes que, con arreglo a la legislación aplicable, sean preceptivos (artículo 57 de la Ley de Gobierno y artículo 133.2 del Reglamento de la Cámara).
45. En consecuencia, en los anteproyectos de ley, en tanto el procedimiento no puede comprometer la validez del producto final, el examen del proceso seguido en su elaboración busca un resultado principal: conocer el fundamento objetivo que sustenta el dictado de la norma con el contenido propuesto, para lo que se indaga sobre su racionalidad —si es el fruto de una decisión meditada— y su razonabilidad —si está en sintonía con las pautas axiológicas que informan nuestro ordenamiento—.
46. Para ello, siempre con una perspectiva material, se analizan la fase de elaboración en el órgano promotor —las razones y la reflexión que dan sentido al texto normativo inicial—; la fase de participación, si se ha abierto el texto a la participación de las personas destinatarias y los sectores afectados, cuáles han sido sus opiniones y cuáles los motivos para su aceptación o rechazo; la fase de intervención de los órganos a los que las normas atribuyen la función de examinar, desde sus cualificadas perspectivas, el texto normativo; y la fase de recabar el parecer de las administraciones cuyos ámbitos competenciales se ven concernidos por la regulación.
47. Al examinar el procedimiento se comprueba, también, si se han sopesado los factores de los que, en cada caso, depende la factibilidad de la norma (si se han estudiado distintas alternativas, las consecuencias de éstas y sus posibilidades reales de aplicación y, con ello, la potencialidad para obtener los efectos buscados). En esta vertiente, el examen se detiene con especial atención en el impacto económico: si consta evaluado el esfuerzo público y el privado.
48. En el caso del procedimiento de elaboración del anteproyecto que se somete a dictamen se han respetado las exigencias establecidas al respecto en la LPEDG.



49. Consta el dictado de la Orden del Consejero de Administración Pública y Justicia de inicio que, de acuerdo con su finalidad, identifica las razones de la iniciativa, sus repercusiones en el ordenamiento jurídico, su fundamento competencial y relaciona los trámites e informes cuya cumplimentación se estima pertinente (artículo 5.1 LPEDG).
50. Según asevera el informe jurídico departamental incluido en el expediente recibido (aunque no se ha incluido copia), se dictó la Orden de aprobación previa del texto articulado (artículo 7.1 LPEDG), en la que queda fijada la posición inicial del órgano competente para elevar la iniciativa al Gobierno [artículo 18 a), Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno]. Figura así mismo el primer borrador del texto articulado (en versiones en castellano y en euskera fechadas, respectivamente, en fechas 17 y 20 de octubre de 2014).
51. Obra en el expediente una memoria explicativa en la que se enuncia el objeto del proyecto, las normas sobre las que repercute, su ámbito aplicativo, las finalidades que se pretenden conseguir y se mencionan sus contenidos más relevantes.
52. Se ha emitido un informe jurídico en el que se analiza la competencia material, formal y el rango normativo del proyecto, así como su contenido.
53. Según se refiere en la memoria final, fueron oídas las organizaciones sindicales CCOO, ELA, LAB y UGT, formulando alegaciones esta última. Así mismo, según refiere la memoria final, un grupo de funcionarios interinos que prestan servicio en el cuerpo afectado por el anteproyecto presentó alegaciones.
54. La incidencia del anteproyecto sobre las condiciones de trabajo parece clara, pues ordena la creación de una especialidad dentro del Cuerpo Superior Facultativo A-2, opción licenciado en derecho, y determina el método preferente de acreditación de la especialidad (todo ello en el marco de lo ya previsto en la LCUES) y articula, en su disposición adicional, un mecanismo de incorporación excepcional.
55. Ahora bien, la exigencia de negociación viene determinada en el artículo 37.1 del Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 abril —en adelante EBEP—), referida —en lo que aquí nos ocupa— a la fijación de las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera y provisión de puestos, mientras que quedan excluidas de la obligatoriedad de negociación las decisiones de las administraciones públicas que afecten a sus potestades de organización (artículo 37.2.a EBEP) y la regulación y determinación concreta, en cada caso, de los sistemas, criterios, órganos y procedimientos de acceso al empleo público y la promoción profesional (art. 37.2.e EBEP). Pero la primera de las exclusiones señaladas tiene una contraexcepción



(cuando “tengan repercusión sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos contempladas en el apartado anterior”, segundo párrafo del artículo 37.2.a).

56. En la documentación remitida no consta que se haya reunido la Mesa General de Negociación Colectiva de la Administración de la Comunidad Autónoma, ni que se haya entablado la negociación colectiva conforme a los principios que enuncia el artículo 33.1 EBEP, aunque sí consta la audiencia y participación de las organizaciones sindicales y de un colectivo de funcionarios interinos.
57. Han sido llamados al procedimiento todos los departamentos del Gobierno Vasco. Los Departamentos de Medio Ambiente y Política Territorial, de Educación, Política Lingüística y Cultura y de Seguridad han formulado observaciones.
58. También han sido llamados diversos organismos integrantes de la Administración institucional: Academia de Policía del País Vasco; Agencia Vasca para la Cooperación al Desarrollo; Agencia Vasca del Agua-Ura; Autoridad Vasca de la Competencia; Emakunde; Euskal Irrati Telebista; Euskal Trenbide Sarea; EUSTAT; EVE; HABE; Instituto Vasco de Administración Pública-IVAP; Instituto Vasco de Finanzas; Etxepare; Kontsumobide; Landibe; Osakidetza; Osalan y UNIBASQ. De ellos, la Autoridad Vasca de la Competencia y el IVAP han formulado observaciones acerca del anteproyecto.
59. Sin embargo, se echa en falta la audiencia a las diputaciones forales y ayuntamientos, que se encuentran afectadas al preverse en el texto del anteproyecto la posible prestación de la asistencia jurídica en su favor (artículo 2.5), por lo que entiende la Comisión hubiera resultado conveniente la intervención de ambos niveles institucionales.
60. Han emitido su informe, en base a las diferentes competencias sectoriales que tienen atribuidas en el seno de la Administración General de la Comunidad Autónoma los siguientes órganos: Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas, la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Mejora de la Administración, la Dirección de Función Pública y la Oficina del Control Económico.
61. El informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas analiza todas las previsiones de la ley y concluye que no tiene efecto alguno respecto de la normalización del euskera.
62. Por su parte, el informe de la Dirección de Atención a la Ciudadanía y Mejora de la Administración afirma que por el tratamiento básico que el anteproyecto hace de sus aspectos estructurales y organizativos procede posponer las observaciones a las



normas de desarrollo posterior, en particular, al anunciado Reglamento de organización y funcionamiento del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco.

63. El informe de la Dirección de Función Pública analiza los distintos contenidos del anteproyecto, realizando diversas sugerencias de mejora que en unos casos son de mayor justificación de su contenido y, en otros, de modificación y supresión.
64. La memoria Económica elaborada afirma que el anteproyecto no supondrá incremento del gasto presupuestario, puesto que aquel no altera el actual funcionamiento de las unidades llamadas a prestar la asistencia jurídica. De una parte, no se altera el número, composición o funciones de las asesorías jurídicas departamentales, ni del Servicio Jurídico Central. De otra, el coste que pueda derivarse de la prestación de asistencia jurídica a sociedades mercantiles, fundaciones públicas, consorcios, etc. se verá compensado a través de los acuerdos económicos que se incluyan en los convenios a través de los que se articulará la relación jurídica. Por último, la reafectación de la responsabilidad del pago de las costas y otros gastos del proceso desde el presupuesto del Departamento de Administración Pública y Justicia hacia el del departamento competente para la ejecución del fallo es, en sí mismo, neutro al suponer un mero cambio en la imputación subjetiva del responsable del programa presupuestario, manteniéndose la suma final inalterada.
65. La Oficina de Control Económico únicamente, con seguridad, detecta un incremento del gasto correspondiente a las indemnizaciones por asistencia a las reuniones de la Junta de Coordinación, que se crea en el anteproyecto, consecuencia que, en todo caso, deberá analizarse al tiempo de la tramitación del Reglamento de organización y funcionamiento que se dicte en desarrollo del anteproyecto.
66. Dice el artículo 10.2 LPEDG que en la memoria del procedimiento se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado y las modificaciones realizadas en el texto del proyecto para adecuarlo a las observaciones y sugerencias de los diferentes informes evacuados, y de manera especial las contenidas en los de carácter preceptivo. Se justificarán con suficiente detalle las razones que motiven la no aceptación de las observaciones contenidas en tales informes, así como el ajuste al ordenamiento jurídico del texto que finalmente se adopte.
67. Tal memoria no obra en el expediente. El único documento que se refiere a los antecedentes y justificación de la iniciativa lo constituye una memoria elaborada con anterioridad a la orden de inicio del procedimiento, pero que al no actualizarse en el seno de la memoria final no permite saber si su contenido responde fielmente al anteproyecto que ahora se examina. Ciertamente, en el expediente figuran sendas memorias relativas “a las observaciones y sugerencias realizadas en los informes solicitados y en



las alegaciones presentadas sobre el anteproyecto”. La primera, fechada el 16 de enero de 2015, respondiendo a las cuestiones presentadas hasta esa fecha; la segunda, a la que se antepone el calificativo de “final”, fechada el 18 de marzo de 2015, recoge la memoria anterior y contiene las consideraciones que merecen al órgano tramitador las alegaciones e informes presentados con posterioridad a ésta última.

68. Puede afirmarse que, en general, la memoria final justifica con suficiencia la mayoría de las sugerencias y observaciones, cumpliéndose la finalidad del trámite.
69. En definitiva, aunque el expediente tramitado se ha ajustado al procedimiento previsto por la LPEDG, la Comisión considera que convendría subsanar las carencias detectadas antes de elevar el anteproyecto para su aprobación por el Consejo de Gobierno.

ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO

I OBSERVACIONES GENERALES:

70. El objeto del proyecto es la ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, esto es, la regulación de la asistencia jurídica a la Administración General y a ciertas entidades públicas o integrantes de su sector público. Para ello regula tanto la función como la organización precisa.
71. Examinaremos a continuación las cuestiones más relevantes que plantea el anteproyecto.

A) El ámbito subjetivo sobre el que se realiza la asistencia jurídica

72. El artículo 1 del anteproyecto señala un doble objetivo: (i) la ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco y (ii) 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.
73. Es este segundo ámbito de actuación el que vamos a examinar a continuación, pero en relación al ámbito subjetivo sobre el que se realizará la asistencia jurídica, esto es, a los destinatarios de la misma. La mención del último inciso del artículo sobre quién la prestará —“que se prestará por las Asesorías Jurídicas de los departamentos o entidades institucionales y por el Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco”— supone precisamente anticipar la organización del Servicio Jurídico, lo que hace que debamos sugerir su traslado a un capítulo específico.



74. La expresión “Administración General e Institucional de la Comunidad Autónoma del País Vasco” remite a la conceptualización que del mismo se contiene en la Ley de principios ordenadores de la hacienda general del País Vasco (en adelante, LPOHG), cuyo artículo 7 del Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre, dice en su primer párrafo: “la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi se halla integrada por la Administración General y por la Administración Institucional.” Tras definir en su párrafo segundo lo que se entiende por Administración General, el párrafo tercero define la Administración institucional como aquella integrada por los organismos autónomos (entes institucionales de la Comunidad que se rigen por el derecho público) y los entes públicos de derecho privado (entes institucionales de naturaleza pública cuya creación precisa de ley.) Los primeros se regulan en los artículos 9 a 14 y los segundos en los artículos 15 a 18 LPOHG.
75. En consecuencia, siguiendo lo preceptuado en el artículo 1, es objeto del anteproyecto la regulación de la asistencia jurídica a la Administración General, a los organismos autónomos y a los entes públicos de derecho privado. Ello queda, sin embargo, contradicho en el propio anteproyecto cuando, en diversos preceptos, amplía el tipo de sujetos a los que se prestará o podrá prestar la asistencia jurídica.
76. En primer lugar, el párrafo cuarto del artículo 2 —ámbito de actuación— afirma que el Servicio Jurídico Central “prestará asistencia jurídica a la Administración General de la CAPV, a su Administración Institucional y a aquellos entes públicos que así lo disponga en su ley de creación.” Sin duda esta última referencia pretende alcanzar a entidades de naturaleza pública que, aunque no formen parte de la tipología establecida en la LPOHG, tengan relación con el sector público de la Comunidad Autónoma y, en cuanto tales, sí deben disponer de la posibilidad de recibir asistencia jurídica, máxime cuando el precepto exige que sea una norma con rango de ley la que lo disponga. Nada hay que objetar a la extensión a este tipo de entidades, simplemente se resalta por tratarse de una muestra más de la particular sistemática que sigue el anteproyecto.
77. En segundo lugar, el párrafo quinto del artículo 2 prevé que, mediante la suscripción de un convenio, el Servicio Jurídico Central “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.”
78. Examinando este precepto, debemos resaltar que no se particulariza el tipo de asistencia jurídica que pueden recibir, por lo que la misma podrá englobar tanto la de asesoramiento jurídico como la función contenciosa que presta el Servicio Jurídico Central (artículo 4.1 del anteproyecto), si bien al utilizar el término “asumir” —mientras



en los artículos 2.4 y 4.1 se emplea la expresión “prestar”— parece decantarse por esta segunda, lo cual convendría aclarar.

79. Entrando en el contenido de este cuarto párrafo y dejando para más adelante el comentario respecto de la prestación de asistencia jurídica a “otras administraciones”, la calificación utilizada respecto a las entidades privadas —“con participación del”— va más allá de los requisitos exigidos para considerarlas como entidades integrantes del sector público —letras a), b) y c) del artículo 7.4 LPOHG—. Así, por lo que respecta a las sociedades mercantiles, sólo pertenecen al sector público aquellas en las que la mayoría de su capital esté en manos de alguna o varias de las entidades integrantes del sector público, mientras que el anteproyecto parece acoger toda sociedad mercantil en la que una pequeña parte del capital esté en manos de aquellos. Respecto de las fundaciones, no es el capital social a cuya propiedad pueda atenderse lo que determina si hay o no participación pública. Y, finalmente, respecto de los consorcios, la letra c) del mencionado artículo establece las condiciones cuya concurrencia determinará su inclusión en el sector público vasco.
80. El resultado es que el elenco de entidades privadas sobre el que podrá prestarse la asistencia jurídica supera el ámbito natural de aplicación del anteproyecto —artículo 1 (las entidades que integran el sector público de la CAPV ex artículo 7.4 LPOHG)— para alcanzar potencialmente a entidades privadas en las que la presencia pública sea minoritaria. Si la pretensión del anteproyecto es limitarse a esas entidades, deberá corregirse el texto haciendo remisión expresa a la LPOHG. Pero si se quiere prever la posibilidad de ir más allá, ello deberá entonces expresarse de manera clara e inequívoca en el texto previa reflexión de los problemas y consecuencias prácticas que esa decisión acarrearía, incluyendo las derivadas de la actuación en el mercado en competencia con operadores privados que presten dicha función.
81. Por lo que afecta a la prestación de la asistencia jurídica en favor de otras administraciones, debemos señalar, en primer lugar, que en esa expresión pueden encontrar cabida las administraciones públicas existentes en el territorio de la CAPV, ya deriven del Estatuto de Autonomía —caso de las diputaciones forales—, ya resulten del diseño constitucional —caso de las administraciones locales—, e, incluso, podría considerarse incluida la Administración del Estado.
82. En cuanto a esta posibilidad, entiende la Comisión que el anteproyecto es plasmación de las relaciones de cooperación que cabe entablar entre las administraciones públicas, en el marco del artículo 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, artículo 22.2 EAPV y artículo 5 de la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los órganos forales de



sus territorios históricos (LTH), y por último, artículo 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases de régimen local (LBRL) (en su nueva redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local).

83. Tal cooperación en materia de asistencia jurídica está prevista en el artículo 1.3 de la Ley estatal 52/1997, de 27 de noviembre, de asistencia jurídica al Estado e Instituciones Públicas, sin que quepa objetar a que la preste, en vez de la Abogacía del Estado, el Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, en especial tratándose de los territorios históricos y de los municipios vascos, con los que tiene una mayor relación de proximidad, como instituciones autonómicas, y con las que es más fácil que exista una coincidencia de intereses que justifique esa cooperación.
84. Ahora bien, no puede la Comisión dejar de apuntar, en relación a la asistencia jurídica de los municipios, que la misma se ha venido considerado como integrante de una materia de competencia foral, ex artículo 7.a).⁵ LTH “Redacción y aprobación del Plan Foral de Obras y servicios, asistencia y asesoramiento técnico a las entidades locales”, que además forma parte de las actividades que ejercen las diputaciones provinciales ordinarias, puesto que entre sus competencias propias se incluye la de la “asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión”, en el artículo 36.1.b) LBRL (también redactado de nuevo por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre) y artículo 30.6.b) del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.
85. Ello se ha traducido en una actividad de asesoramiento jurídico y asistencia letrada en juicio, en algún caso prevista en normas orgánicas [artículo 10.a) del Decreto Foral 62/2012, de 8 de noviembre, de la Diputación Foral de Álava, que aprueba la estructura orgánica y funcional del Departamento de Administración Local] y en otro en normas sustantivas (Decreto Foral 50/1986, de 6 de mayo, sobre asistencia jurídica y asesoramiento técnico de Bizkaia, y más recientemente Decreto Foral 134/2013, de 12 de noviembre, por el que se regula la defensa en juicio a las entidades locales del Territorio Histórico de Bizkaia). Mientras que en el caso de la Diputación Foral de Gipuzkoa, salvo error u omisión, no se ha previsto de forma expresa que los servicios jurídicos de la Diputación puedan asumir tal asistencia letrada en juicio (artículo 8.1.d) del Decreto Foral 4/2011, de 30 de junio, de determinación de los departamentos de la Diputación Foral de Gipuzkoa, y de sus áreas de actuación y funciones).
86. En suma, aceptando que en algunos casos resulte jurídicamente viable que el Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco asuma la representación y defensa en juicio de las entidades locales, mediante la suscripción del oportuno convenio, esa asunción debe serlo sin interferir en la que con carácter general se presta por las diputaciones forales,



como una de las facetas de la asistencia y asesoramiento técnico de los entes locales del territorio histórico.

B) La regulación de la asistencia jurídica:

87. El anteproyecto incluye entre su objeto la “regulación de la asistencia jurídica a la Administración General e Institucional de la CAPV” (artículo 1), intento novedoso por cuanto no ha sido hasta el presente objeto de atención normativa en la Comunidad Autónoma.
88. Sin embargo, no se encuentra una definición o acotamiento general de lo que se entienda por asistencia jurídica, sino que el anteproyecto, partiendo de la diferenciación de funciones que asigna a las asesorías jurídicas de los departamentos o entidades institucionales y al Servicio Jurídico Central, y a pesar de lo afirmado en su artículo 1 (“la regulación de la asistencia jurídica... que se prestará por las Asesorías Jurídicas de los departamentos o entidades institucionales y por el Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco”), afirma que a las primeras corresponde el “asesoramiento en derecho en sus respectivos ámbitos de actuación, sin perjuicio de las funciones atribuidas al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco” (artículo 5.1), mientras que a éste le corresponde “la asistencia jurídica... que comprende la función de asesoramiento jurídico, en los términos previstos en esta ley y la función contenciosa, que comprende la representación y defensa en juicio del Gobierno Vasco o de la demás entidades de su ámbito de actuación, incluida la de los procesos ante el Tribunal Constitucional, Comisión Arbitral, órganos de carácter supranacional o internacional y los procedimientos arbitrales y parajudiciales” (artículo 4.1)
89. No podemos desconocer que el asesoramiento en derecho constituye una función típica de la asistencia jurídica, pero el espiguelo de menciones que contiene el anteproyecto en esta materia no contribuye a aclarar en qué consiste la asistencia jurídica en general y su regulación.
90. Es muy posible que este resultado provenga de la técnica empleada: en vez de regular la asistencia jurídica y, seguidamente, reservar al Servicio Jurídico Central ciertas funciones, el anteproyecto mezcla, desde el primer momento, la “función” —el asesoramiento jurídico— con la “organización” —quién la presta—. Es por ello que la Comisión sugiere una reestructuración del anteproyecto en el que se defina qué ha de entenderse por “asistencia jurídica” para establecer después las funciones que correspondan a cada uno de los actores llamados a prestarla.
91. Desde otra perspectiva, examinando a continuación el **reparto de las funciones de asesoramiento jurídico**, el anteproyecto enumera cuándo corresponde al Servicio Jurídico Central la emisión de informe jurídico en su artículo 5.2, lo que (sin perjuicio de



lo que se dirá más adelante) es coherente con la idea expresada en el párrafo primero de ese artículo al atribuir, *in toto*, a las asesorías jurídicas de los departamentos o entidades institucionales el asesoramiento en derecho en sus respectivos ámbitos de actuación (sin perjuicio de las funciones atribuidas al Servicio Jurídico Central). Esta afirmación equivale a residenciar la función asesora en aquellas, reduciendo la intervención del Servicio Jurídico Central a supuestos concretos y tasados

92. Sin embargo, el anteproyecto no resulta coherente cuando, de una parte, contiene la indicada afirmación, pero, de otra, incluye en el artículo 3 un listado taxativo de “funciones” que sin duda no agotan las posibles dentro del campo del asesoramiento jurídico (a modo de ejemplo, se echa en falta su intervención en convenios de colaboración no atribuidos al Servicio Jurídico Central y contratos administrativos). Por ello se sugiere que el listado pase a ser enunciativo, incluyéndolo, a modo de ejemplo, a continuación de la atribución general a las asesorías jurídicas de todas las funciones de asesoramiento en derecho (excepto las reservadas al Servicio Jurídico Central), actualmente contenida en el artículo 5.1.
93. Idéntica falta de coherencia se observa al examinar la dicción de la letra h) del artículo 3 que, tratando de establecer una cláusula residual a favor de la competencia funcional de las asesorías jurídicas departamentales, afirma que les corresponden “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”, precepto que niega la virtualidad de la atribución general al exigir una asignación específica para el desarrollo de funciones que, según el propio anteproyecto, ya les corresponden.
94. Por lo que respecta al **Servicio Jurídico Central**, sus funciones de asistencia jurídica se contienen en el **artículo 4**, cuyo párrafo primero explica que aquellas funciones se desglosan en dos: el asesoramiento jurídico (fundamentalmente regulado en el capítulo II) y la función contenciosa (desarrollada en el capítulo III).
95. Este mismo artículo, destinado, como se ha indicado, a delimitar las funciones del Servicio Jurídico Central, dedica su párrafo segundo a establecer cuándo las letradas y letrados integrantes de aquel pueden representar y defender a autoridades y empleados públicos. Se trata, por tanto, de una norma sustantiva cuya relevancia no es si las letradas o letrados pueden actuar en representación y defensa de aquellos colectivos, sino en qué casos y condiciones el Servicio Jurídico Central , esto es, la Administración General, intervendrá en ese sentido. Una vez que se den los supuestos de hecho establecidos, naturalmente, aquella representación y defensa se efectuará a través de las letradas y letrados adscritos al servicio, pues es a los integrantes del Servicio Jurídico Central a quienes corresponde actuar la representación y defensa en juicio que tiene atribuido aquel.



96. Similar reflexión merece el párrafo 3 de este mismo artículo 4, pues la posible asunción por las letradas y letrados de otras funciones que requiera la asistencia jurídica es consecuencia lógica e inevitable de su puesto de letrada o letrado.
97. En consecuencia, la Comisión sugiere que el contenido de ambos párrafos pase a engrosar el contenido del capítulo III del anteproyecto, donde, por otra parte, se contiene un precepto prácticamente idéntico relativo a la representación y defensa de autoridades y empleados públicos (artículo 10).
98. El **artículo 5** del anteproyecto señala como funciones propias del Servicio Jurídico Central la emisión de informe jurídico —párrafo 1— y la atención de consultas jurídicas que puedan efectuar las personas titulares de departamentos y organismos autónomos, de las viceconsejerías y direcciones y de los órganos de gobierno de organismos públicos —párrafo 2—.
99. En cuanto a la función de emisión de informe jurídico —el anteproyecto lo califica de preceptivo— para (i) los proyectos de disposiciones de carácter general (cuyo conocimiento no corresponda a la Comisión Jurídica Asesora), (ii) los proyectos de Acuerdo o convenios que se suscriban por el Gobierno Vasco, (iii) los expedientes sobre declaración de lesividad de los actos propios, con carácter previo a su impugnación jurisdiccional, (iv) las propuestas de resolución relativas al ejercicio de acciones judiciales, desistimiento, allanamiento o transacción judicial, y (v) cualquier otro asunto en cuya tramitación se exija normativamente la emisión de informe jurídico preceptivo del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco.
100. En los dos primeros casos, la intervención del Servicio Jurídico Central procederá “en los supuestos acordados por el Consejo de Gobierno”. Esta forma de delimitación no respeta, a juicio de la Comisión Jurídica, el rango propio de una determinación de este género. La decisión de qué disposiciones de carácter general, acuerdos o convenios deban ser informados por un concreto órgano o servicio debe efectuarse por una norma jurídica. No es preciso que venga establecida en una norma con rango legal, al no existir reserva en este sentido, pero sí mediante el uso de la norma procedente, pues así lo impone el contenido normador del precepto. Si lo que se desea es que sea el Gobierno quien lo determine, el ámbito natural para ello será el anunciado Reglamento de organización y funcionamiento del Servicio Jurídico Central, o bien cualquier otro desarrollo reglamentario del anteproyecto, pues son los reglamentos ejecutivos el instrumento normativo natural para el desarrollo de las prescripciones legales.
101. Finalmente, al hilo de la determinación de las funciones tanto de las asesorías jurídicas de los departamentos y entidades institucionales como del Servicio Jurídico Central, la Comisión sugiere que se aclare a quién corresponde la emisión del informe de



evaluación del impacto en la constitución, puesta en marcha y funcionamiento de las empresas —preceptivo en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general— establecido en la Ley 16/2012, de 28 de junio, de Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco..

102. El **capítulo III regula la función contenciosa**, en una mezcla de preceptos que regulan propiamente la actividad y preceptos que atribuyen funciones a las letradas y letrados del Gobierno Vasco. Aunque puede reproducirse aquí la crítica a esta forma de regular, ha de admitirse que en la inteligencia del precepto su importancia es menos relevante, al considerar el anteproyecto la función contenciosa como exclusiva del Servicio Jurídico Central y sustraída al ámbito funcional de las asesorías jurídicas departamentales.
103. De los preceptos de este capítulo merece la pena detenerse, siquiera sea brevemente, en algunos detalles.
104. Así, el **artículo 8** trata de anticipar la posible existencia de intereses contrapuestos entre las administraciones y los organismos públicos cuya representación legal o convencional ostente el Servicio Jurídico Central. No resulta fácil prever cuándo pueda darse estos conflictos, puesto que la mayoría de los organismos públicos cuya representación esté encomendada al Servicio Jurídico Central son brazo ejecutor de las políticas de la Administración, esto es, las actúan y, en consecuencia, sus actos son imputables a aquella.
105. Sin embargo, a la Comisión no se oculta la existencia de entidades públicas que disponen de un estatuto especial, pueden adoptar resoluciones en conflicto directo con la Administración o pueden incluso interponer acciones judiciales contra la Administración pública en el marco de lo previsto en el artículo 20 de la Ley estatal 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Sin ánimo de exhaustividad, así sucede con la Agencia Vasca de Protección de Datos (ente público de derecho privado creado por la Ley 2/2004, de 25 de febrero, de ficheros de datos de carácter personal de titularidad pública y de creación de la Agencia de Protección de Datos), de la que su artículo 10.4 afirma que “la representación y defensa en juicio... estará a cargo de los servicios jurídicos de la Administración de la CAPV, conforme a lo dispuesto en sus normas reguladoras”. O con la Agencia Vasca de la Competencia, organismo autónomo creado por la Ley 1/2012, de 2 de febrero (en adelante LAVC), cuyo artículo 3.4 dispone que “la Autoridad Vasca de la Competencia podrá impugnar ante la jurisdicción competente los actos sujetos al derecho administrativo y las disposiciones generales de rango inferior a la ley, de las administraciones públicas autonómica, foral y local de la Comunidad Autónoma de Euskadi, cuando de ellos se deriven obstáculos al mantenimiento de una competencia



efectiva en los mercados. Se exceptúan de dicha competencia las normas forales fiscales de las Juntas Generales de los Territorios Históricos.”

106. Es también merecedor de cita el Organismo Administrativo de Recursos Contractuales (disposición adicional octava de la ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011), cuyas decisiones pueden entrar en conflicto con las resoluciones contractuales emanadas de los órganos administrativos de contratación.
107. En este sentido, las reglas que el artículo 8 del anteproyecto establece no parece, por su generalidad, puedan ser de utilidad en el eventual caso de una impugnación por la entidad de un acto o disposición general emanados de la Administración de la CAPV, ya que no sirve el primer criterio (atender a lo dispuesto en la normativa especial —pues nada dice al respecto—) ni, menos aún, el segundo (que deja en manos de la persona titular del Servicio Jurídico Central la decisión).
108. La Comisión entiende, en consecuencia, que debe reflexionarse acerca de la incorporación en el anteproyecto de reglas más detalladas, que, además, gracias al rango de ley puedan imponerse sobre cualquier previsión o ausencia de ésta al incidir en el estatuto legal de las entidades afectadas. Pueden servir de ejemplo las reglas para la resolución de controversias jurídicas relevantes entre la Administración General del Estado y sus organismos públicos (en la definición de estos incluida en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado), incluidas en la disposición adicional única de la Ley estatal 11/2011, de 20 de mayo, de reforma de la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de arbitraje y de regulación del arbitraje institucional en la Administración General del Estado-, que, sin duda, está inspirado en el artículo 5 de la Ley estatal 52/1997, de asistencia jurídica al Estado e Instituciones Públicas, que expresamente preveía la audiencia a las entidades públicas concernidas.

C) La organización del Servicio Jurídico:

109. Según expresa el título del anteproyecto y se recoge en el artículo 1, uno de sus objetos es la organización del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco.
110. A tal fin se articulan dos ‘niveles’ organizativos, las asesorías jurídicas de los departamentos y entidades institucionales y el Servicio Jurídico Central, tal como afirma el artículo 1.
111. Las primeras son definidas como “la unidad administrativa de asesoramiento en Derecho en su ámbito respectivo” (artículo 2.1) y se predica de ellas su “carácter de servicios comunes departamentales, actuando con unidad de criterio en su ámbito respectivo”, mientras que se



califica al Servicio Jurídico Central como “centro directivo superior al que corresponde el ejercicio de las funciones de asistencia jurídicas previstas en esta Ley” (artículo 2.3).

112. Pero así como el anteproyecto sí ordena el Servicio Jurídico Central , estableciendo prolijamente sus funciones, órganos directivos y creando una especialidad que deberá acreditarse para poder optar a los puestos de trabajo que se le doten, curiosamente no ordena la existencia o creación donde no las haya de las asesorías jurídicas departamentales, sino que da por sentada su existencia al margen de la ordenación legal. Se encomienda así a lo que al respecto dispongan las normas que establezcan la estructura orgánica departamental y de las entidades pertenecientes a la administración institucional adscritas al departamento.
113. La caracterización que el anteproyecto hace como “servicios comunes departamentales” encuentra también su excepción por cuanto se admite el establecimiento en un mismo departamento de asesorías jurídicas en determinadas unidades administrativas “atendiendo a la naturaleza de sus funciones”, pero, renunciando a su vocación ordenadora, no da pauta alguna para dicho establecimiento ni establece cuál sea la relación, tanto subjetiva como desde el prisma de la actividad, entre estas asesorías jurídicas específicas y aquellas de las que se predica el carácter de servicio común departamental.
114. Pero la cuestión más problemática que presenta el anteproyecto es su desconexión del sistema organizativo de la función pública propio de esta Comunidad Autónoma. No se trata de afirmar que este sistema deba prevalecer sobre la forma tradicional de estructurar la Administración en unidades administrativas jerárquicamente ordenadas, sino que no se encuentra respuesta a las observaciones que al respecto efectuó la Dirección de Función Pública en el informe emitido durante la elaboración del anteproyecto.
115. Tal y como señala este informe, el puesto de “asesor jurídico” es único y posee 210 dotaciones, distribuidas todas ellas no sólo en lo que comúnmente se conoce como ‘asesoría jurídica’ (habitualmente, pero no siempre, integrada en la Dirección de Servicios del departamento), sino en unidades distintas también consideradas como ‘asesorías jurídicas’ (que anteriormente denominamos específicas) y en otros centros orgánicos. De hecho, el número de unidades orgánicas que cuentan con puestos de trabajo de “asesor/a jurídico/a” —código 510060— es de 78. Y, según expone el informe de la citada dirección, todas las dotaciones tienen idénticas funciones.
116. Quiere esto decir que el anteproyecto, al reconocer la existencia de asesorías jurídicas en los departamentos con el carácter de servicios comunes y en entidades institucionales adscritas, además de otras asesorías jurídicas específicas, se proyecta



en paralelo sobre una realidad ordenadora de las relaciones de puestos de trabajo que parece no se acomoda a la proyectada regulación, lo que pudiera llegar a comprometer el buen fin de aquel, pues, como señala el artículo 13 de la Ley de función pública vasca, “las relaciones de puestos de trabajo son el instrumento mediante el cual las Administraciones Públicas vascas racionalizan y ordenan sus estructuras internas, determinan sus necesidades de personal, definen los requisitos exigidos para su desempeño y clasifican cada uno de ellos”

117. En consecuencia, la Comisión entiende que debe revisarse la relación entre las unidades orgánicas que denomina "asesorías jurídicas" y la actual realidad de las relaciones de puestos de trabajo, detallando con mayor precisión las características exigibles a aquellas unidades.

D) La creación de la especialidad:

118. La novedad más relevante del anteproyecto es la previsión de la creación de la especialidad de Letradas y Letrados del Gobierno Vasco, aunque su creación se difiere a un decreto de desarrollo (artículo 17.2). No obstante, el anteproyecto anticipa varias características respecto de la especialidad.
119. Así, comienza estableciendo la reserva de los puestos de trabajo de letradas y letrados del Servicio Jurídico Central que tengan encomendadas las funciones previstas en la Ley, al personal funcionario de la especialidad.
120. En cuanto a la acreditación de la especialidad, el artículo 17.3 afirma que “la especialidad de Letradas y Letrados del Gobierno Vasco se acreditará con carácter ordinario en las convocatorias de acceso a la función pública, mediante la superación de pruebas específicas basadas 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”, aunque reconoce que “el Decreto de creación de la especialidad de Letrados y Letradas del Gobierno Vasco podrá prever otros modos de acreditación de la especialidad, de acuerdo con los procedimientos previstos en la normativa de ordenación de los Cuerpos y Escalas de la Administración General de la Comunidad Autónoma y sus Organismos Autónomos.”
121. Y, finalmente, en la disposición adicional dispone la integración con carácter extraordinario del “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 y manifieste dicha voluntad en el procedimiento que, por una sola vez, se habilitará al efecto.”
122. La materia se halla regulada en la Ley 1/2004, de 25 de febrero, de ordenación de los cuerpos y escalas de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi



y sus organismos autónomos (LCUES). En ella se ordenan los cuerpos —generales y especiales, ex artículo 3—, las opciones que pueden existir dentro de los cuerpos especiales —que “se corresponden con la titulación oficial exigida para el acceso a las plazas de los mismos que requieran de conocimientos propios y específicos de una única y concreta formación académica”, artículo 5— y las especialidades de los cuerpos y escalas —“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”—.

123. El artículo 7 LCUES regula las especialidades —cuya creación, modificación, unificación o supresión se realizará por decreto— y establece cuatro procedimientos para acreditar las especialidades: (i) superación de pruebas específicas en las pruebas selectivas de acceso a la función pública; (ii) integración; (iii) pruebas específicas para el personal funcionario de la administración general y sus organismos autónomos, y (iv) otros procedimientos objetivos a determinar reglamentariamente.
124. Ya de entrada, el contenido del anteproyecto resulta extraño, en primer lugar porque no crea la especialidad (lo que provocaría una alteración de la ley general mediante ley específica) sino que mandata al Gobierno para que la cree. Esta decisión no resulta en sí misma contradictoria con el sistema regulado en la LCUES, puesto que no altera la potestad del Gobierno para crear las especialidades, pero sí sorprenden dos cosas. En primer lugar, por cuanto no aparece con claridad (y no es objeto de explicación en las diversas memorias elaboradas) que haga mención a uno de los sistemas de acreditación de la especialidad previstos en la LCUES y no a los demás. Aunque es cierto que el tenor del artículo 17.3 del anteproyecto no elimina las demás formas de acreditar la especialidad al emplear la expresión “con carácter ordinario”, sí condiciona la decisión que el Gobierno pueda adoptar, dictándole incluso cuál debe ser el contenido específico de las pruebas de acreditación.
125. Ahora bien, la cuestión más relevante es la de comprobar si se dan los requisitos para que proceda la creación de la especialidad. A modo de justificación, la exposición de motivos del anteproyecto afirma someramente que “los puestos de trabajo de Letradas y Letrados del Servicio Jurídico Central se reservan, atendida la especificidad de las funciones asignadas a dichos puestos, al personal funcionario de una nueva especialidad a crear por Decreto del Gobierno Vasco.” Es la memoria justificativa la que fundamenta la opción al señalar que “si bien es cierto que tanto los Letrados o Letradas del Servicio Jurídico Central como aquéllos y aquéllas de las Asesorías Jurídicas de los Departamentos realizan funciones genéricas de asesoramiento jurídico, la función de representación y defensa en juicio es atribuida específicamente y en exclusiva al personal del Servicio Central, lo que justifica la especialización de dicho personal y la existencia misma de la especialidad prevista.”



126. Esta explicación resulta, a juicio de la Comisión Jurídica, aceptable, pues la función de “representación y defensa en juicio” se proyecta sobre todas las jurisdicciones y procedimientos, cualitativamente superior a las particulares tareas de “defender a la Administración de la Comunidad Autónoma en procedimientos tasados” (una de las funciones comunes al puesto de asesor/a jurídico/a —código 510060—). Debe señalarse, sin embargo, que la creación de la especialidad debe conllevar la necesaria revisión de los análisis funcionales de los puestos afectados, lo que deberá efectuarse por las normas de desarrollo y actos de aplicación de la previsión que comentamos.
127. Por último, debemos detenernos en la **disposición adicional**, que establece una vía singular para la acreditación de la especialidad de letradas y letrados del Gobierno Vasco, distinta a la prevista en su artículo 17.3 y a los otros modos de acreditación a los que se remite su artículo 17.4, esto es, los establecidos “en la normativa de ordenación de los Cuerpos y escalas de la Administración General de la Comunidad Autónoma y sus Organismos Autónomos”
128. Ya hemos vistos los procedimientos que prevé el artículo 7.2 LCUES, sin que entre ellos se contemple el de esta disposición adicional, que hace viable una acreditación para la que es suficiente que los funcionarios de carrera reúnan un doble requisito, de pertenencia al Cuerpo Superior Facultativo o A2, opción licenciado en derecho, y de antigüedad en el mismo, superior a cinco años.
129. Independientemente de los aspectos sustantivos que analizamos a continuación, el texto no debería referirse a integración de los funcionarios, modalidad prevista para otro tipo de supuestos, sino a acreditación de la especialidad mediante un procedimiento objetivo extraordinario, art 7.d) LCUES.
130. En principio, el legislador puede apartarse del régimen general dispuesto anteriormente, si lo hace, como sucede, en ley.
131. En este caso, considera la Comisión que puede hacerse extensiva la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio de igualdad en la ley cuando se proyecta sobre relaciones funcionariales.
132. Por todas, STC 110/2004, de 30 de junio:

“según se ha observado en la STC 128/1994, de 5 de mayo (RTC 1994, 128): «el principio de igualdad, que vincula al legislador, no impide que éste establezca diferencias de trato, siempre que encuentren una justificación objetiva y razonable» valorada en atención a las finalidades que se persiguen por la Ley y a la adecuación de medios afines entre aquéllas y éstas (STC 22/1981 [RTC 1981, 22]). Y ha tenido



ocasión de reiterar, también, que esta libertad de implantación de diferencias de trato se aprecia con mayor intensidad aún en relación con estructuras de creación legal, donde la norma, que las crea, puede apreciar diferencias relevantes fundadas en el régimen abstracto diseñado por ella misma (STC 7/1984 [RTC 1984, 7], F. 2, por todas)» (STC 80/2003, de 28 de abril [RTC 2003, 80], F. 3). Ninguna duda cabe de que esta última consideración es relevante en la cuestión que ahora nos ocupa, dado que, como hemos señalado en otras ocasiones, «el legislador cuenta con un amplio margen de discrecionalidad a la hora de configurar el status del personal que presta sus servicios en las Administraciones públicas (SSTC 7/1984 [RTC 1984, 7] , 99/1984 [RTC 1984, 99] , 148/1986 [RTC 1986, 148] , entre otras)» (STC 57/1990, de 25 de marzo [RTC 1990, 57] , F. 2).

Las Administraciones públicas disfrutan, así, «de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras y de configurar o concretar organizativamente el status del personal a su servicio (STC 57/1990)» (STC 293/1993, de 18 de octubre [RTC 1993, 293], F. 3). «En el caso de las Comunidades Autónomas, que es el supuesto que ahora interesa, este principio de autoorganización tiene además un respaldo constitucional expreso en los arts. 147.2 c), 148.1.1 CE y los concordantes de los Estatutos de Autonomía» (STC 156/1999, de 13 de julio [RTC 1999, 156], F. 4).

Podemos señalar, a modo de conclusión parcial de lo señalado hasta el momento, que la «discriminación entre estas estructuras que son creación del Derecho y pueden quedar definidas por la presencia de muy diversos factores, de existir, únicamente derivará de la aplicación por la Administración de criterios de diferenciación que no resulten objetivos ni generales (SSTC 7/1984 [RTC 1984, 7] , 68/1989 [RTC 1989, 68], 77/1990 [RTC 1990, 77] y 48/1992 [RTC 1992, 48])» (STC 293/1993, de 18 de octubre [RTC 1993, 293] , F. 3).

133. Como sigue diciendo esta sentencia más adelante:

“admitido que la Administración pública (con mayor lógica, el legislador) disfruta de cierta discrecionalidad para configurar o concretar organizativamente el status del personal a su servicio, es razonable pensar que dispone de un especial margen de actuación «en especial cuando se trata de resolver situaciones particulares que precisen, por razones de transitoriedad o especialidad, una adecuación o



actualización de regímenes jurídicos y retributivos (AATC 1268/1987, de 10 de noviembre [RTC 1987, 1268 AUTO], y 1053/1988, de 26 de septiembre [RTC 1988, 1053 AUTO], entre otros).

134. No cabe duda que dentro de esas situaciones particulares a las que el legislador puede dar un trato diferenciado se incluyen las que nacen de procesos de creación de nuevas estructuras funcionariales, como es el caso presente, en el que se establece una nueva especialidad dentro de un determinado cuerpo, en los que el legislador puede prever la forma de acomodar y adecuar a esa nueva realidad la situación de los funcionarios que prestan sus servicios en dicho cuerpo.
135. Ahora bien, a la hora de establecer diferencias entre tales funcionarios, no podrá aplicar, como hemos advertido, criterios de diferenciación que no resulten objetivos ni generales.
136. Desde estas premisas, no cabe duda de que se puede articular una nueva vía de acreditación para aquellos que han venido o vinieren en el pasado realizando, durante un periodo de tiempo mínimo, las funciones propias de la especialidad en el Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, en tanto que elemento objetivo que permite acreditar que reúnen el mérito y la capacidad necesaria para desarrollar las tareas de la especialidad que se crea, lo que a la postre también servirá para garantizar la continuidad del servicio.
137. En cuanto a la posibilidad de extender ese derecho a todos los funcionarios de carrera que tengan una antigüedad superior a cinco años en el Cuerpo Superior Facultativo o A2, opción licenciado en derecho, hay que decir que, si bien es cierto que se toma en cuenta un criterio general y objetivo, que no implica una preterición *ad personam*, no lo es menos que establece una diversidad de trato entre situaciones jurídicas, las de los funcionarios que reúnen ese mínimo y la de los que carecen de esa experiencia, que parece exigir un plus de motivación.
138. En suma, sin negar la discrecionalidad del legislador para dar respuestas específicas a situaciones como la que se plantea, el principio de igualdad debe ser igualmente respetado, debiéndose ofrecer una justificación razonable y objetiva del diferente tratamiento.
139. De otro lado, si en el pasado la sola circunstancia de ostentar la condición de funcionario interino servía de justificación para dar un diferente trato a este personal, en la actualidad y en el supuesto de interinos de larga duración, que según la STC 203/2000, de 24 de julio, mantienen con la Administración una relación que supera los cinco años, alguna sentencia reciente viene a exigir, caso de la STS de 30 de junio de



2014 (RJ 2014/3612), al amparo de la Directiva 99/70/CE, de 28 de junio, Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, una razón objetiva sin que lo sea la temporalidad de la relación de servicio.

140. En este caso, si para la acreditación de la especialidad se toma en consideración las tareas realizadas por los funcionarios de un determinado cuerpo, existe personal interino de larga duración que ha desarrollado a lo largo de periodos prolongados funciones idénticas a las de los funcionarios de carrera de dicho cuerpo.

II **OBSERVACIONES AL ARTICULADO:**

141. Examinaremos a continuación algunas cuestiones de detalle que surgen de la lectura del texto que se dictamina.
142. El **artículo 5.2** establece el carácter preceptivo de la emisión de informe jurídico por el Servicio Jurídico Central en los supuestos que señala. Uno de ellos es en los proyectos de disposición de carácter general —en los supuestos acordados por el Consejo de Gobierno y siempre y cuando no corresponda la intervención de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi— y, en consecuencia, se despliega en el seno de un procedimiento que debe ajustarse a lo previsto en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, de procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, y en la medida en que venga incluido en una norma que tendrá rango de ley condicionará la legalidad de la disposición de carácter general que esté siendo elaborada.
143. Esta determinación del anteproyecto resulta posible, aunque la Comisión sugiere se reflexione acerca de la conveniencia de incorporar una modificación a la Ley 8/2003 en este sentido, ya que, de lo contrario, habría dos normas legales regulando este aspecto del procedimiento de elaboración: por un lado el artículo 7.3 de la Ley 8/2003 —“en todo caso, se emitirá por el servicio jurídico del Departamento que haya instruido el procedimiento un informe jurídico en el que se analice su fundamento objetivo, la adecuación de su contenido a la Ley y al Derecho y la observancia de las directrices de técnica normativa que, en su caso, se establezcan”— y por otro el anteproyecto que ahora se examina. Ambos preceptos requieren lo mismo, difiriendo de quién sea la unidad orgánica llamada a emitirlo.
144. El **artículo 6.2** se titula “naturaleza de la función de asesoramiento jurídico”, aunque su contenido se limita a los informes y dictámenes que puedan realizar tanto las asesorías jurídicas de los departamentos y entidades institucionales como el Servicio Jurídico Central. Recordamos que el artículo 3 enumera —como contenido propio de la función de asesoramiento en derecho que corresponde a las asesorías jurídicas— una serie de



funciones cuyo ejercicio no se plasma en la emisión de informes, sino en otro tipo de intervención, circunstancia que aconsejaría la modificación del título del artículo.

145. Este párrafo se refiere a los informes y dictámenes que emitan tanto las asesorías jurídicas de los departamentos y entidades institucionales como el Servicio Jurídico Central, de los que predica que “no son vinculantes, salvo disposición expresa en contrario”. Aunque del texto no se desprenda directamente, esta característica debe conectarse con su *prius* lógico: su preceptividad, por lo que no podrá pretenderse su aplicabilidad a informes y dictámenes emitidos en procedimientos distintos del de elaboración de disposiciones de carácter general, que es el único que lo tiene establecido —artículo 7.3 de la Ley 8/2003 para los servicios jurídicos del departamento y artículo 5.2.a) del propio anteproyecto para el Servicio Jurídico Central —.
146. Sin embargo, el anteproyecto matiza el efecto no vinculante señalando que los actos y resoluciones administrativos que se aparten de los informes y dictámenes jurídicos “habrán de ser motivados.” La Comisión reitera que la preceptividad está prevista en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, pero no —con carácter general— para los actos y resoluciones administrativas. Por otra parte, el dictado de actos y resoluciones administrativas responderá al cumplimiento de los trámites que corresponda y deberán estar motivados por exigencia de la LRJPAC, sin que se justifique la exigencia del anteproyecto de justificar el apartamiento de una opinión técnica en particular y no de otras que obren en el expediente.
147. El **artículo 7**, tras recordar que la representación y defensa corresponde a las letradas y letrados del Gobierno Vasco sin perjuicio de las habilitaciones que puedan acordarse en favor de otro personal al servicio del Gobierno Vasco o de las contrataciones externas a favor de profesionales particulares, afirma en su párrafo 2, que cuando la representación y defensa corresponda a las letradas y letrados “se regirá por las mismas normas, con las especificaciones que reglamentariamente se establezcan en razón a sus propias peculiaridades.” Resulta imposible conocer a qué normas se refiere, una aclaración deviene obligada.
148. El **artículo 15** trata de la organización del Servicio Jurídico Central. Su párrafo 1 señala que su organización “se ajustará a lo que al respecto dispongan las normas que resulten de aplicación, en especial, las relativas a la estructura orgánica y funcional de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.” Extraña que sea el decreto que regule la estructura y funciones del departamento en el que se inserte el Servicio Jurídico Central el que regule esa organización —hasta el presente, escasísimos han sido los ejemplos de que un decreto de estructura orgánica haya regulado la organización de una viceconsejería o dirección— cuando el propio anteproyecto anticipa el desarrollo reglamentario mediante lo que denomina “Reglamento de organización y funcionamiento del Servicio Jurídico



Central del Gobierno Vasco” (disposiciones transitoria y final primera). La Comisión Jurídica entiende que es precisamente este reglamento el ámbito natural en que debe completarse la organización del Servicio Jurídico Central , en desarrollo del anteproyecto.

149. Su **párrafo segundo** contiene dos pronunciamientos. El primero limita la elección de las personas titulares de los órganos de dirección del Servicio Jurídico Central a personas que posean la licenciatura o grado en derecho, y el segundo, les habilita para ejercer las funciones de letrada o letrado del Gobierno Vasco.
150. La cuestión más relevante que el precepto plantea es la habilitación a los titulares de los órganos directivos para ejercer como letrada o letrado. Si bien la realización de actividades de asesoramiento jurídico no presenta mayores problemas, sí lo hace, en cambio, si se pretende que ejerzan la representación y defensa en procedimientos judiciales, pues el artículo 544.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que exige la colegiación obligatoria para actuar ante juzgados y tribunales, únicamente exceptiona de la misma “a los letrados que actúen al servicio de dichas administraciones públicas [las comunidades autónomas] bajo dependencia funcional o laboral”. Al respecto, la doctrina constitucional en la materia, por todas STC 150/2014, de 22 de septiembre de 2014, ha reiterado que las excepciones a la obligatoriedad de colegiación para el ejercicio de determinadas profesiones, en este caso la de abogado, quedan fuera del ámbito del legislador autonómico. En todo caso, no podría negarse esta actividad de representación y defensa a los titulares de los órganos directivos en los que al mismo tiempo concurra la circunstancia personal de hallarse habilitados para el ejercicio profesional.
151. El **artículo 17.1** dispone que integran el Servicio Jurídico Central las letradas y letrados adscritos al mismo y, además, el personal de los servicios de biblioteca y documentación y de apoyo administrativo, así como cualquier otra unidad administrativa que se pueda crear. Parece evidente que el Servicio Jurídico Central debe quedar compuesto por el personal habilitado para desarrollar las tareas técnico-jurídicas que se le atribuyen, es decir, por las letradas y letrados del Gobierno vasco. El resto de puestos de trabajo, por necesarios o convenientes que puedan resultar para dicho desarrollo, no debe considerarse parte del servicio, sino que constituyen puestos de trabajo de apoyo a la labor de letradas y letrados, cuya enumeración y organización debe quedar, además, al Reglamento de organización y funcionamiento del Servicio Jurídico Central, a las normas de estructura orgánica y funcional y a las relaciones de puestos de trabajo.



III OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA:

152. Debe adecuarse el **título del anteproyecto** (actualmente “...De ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco”) al objeto real del anteproyecto, señalado en su artículo 1.
153. Con carácter generalizado, en todo el texto se encuentran tanto la **utilización de expresiones y términos** cuya comprensión no resulta clara por no venir previamente definida, como la disparidad de expresiones presuntamente con un mismo significado. A continuación se recogen algunos ejemplos, con la sugerencia de que se proceda a corregir el problema detectado.
154. Por una parte, la disparidad de expresiones para denominar a los sujetos distintos de la Administración General, en unos casos refiriéndose a “organismos autónomos y otros organismos públicos o entidades institucionales” (artículo 9); en otros por el uso indistinto de la expresión “entidades” y “entes” (por ejemplo, artículo 10.1 y 10.2); o el uso indiscriminado de expresiones se supone que equivalentes, como “entidad institucional” (artículo 12.1; “entes públicos” (artículo 13.4); “organismos y entidades” (artículo 14).
155. Igualmente ocurre con el empleo de las expresiones “asesoramiento en Derecho” –propio de las asesorías jurídicas departamentales, ex artículo 2.1, y “asesoramiento jurídico” — que es el que corresponde al Servicio Jurídico Central, también en el mismo artículo 2.1 —. Para, más adelante, afirmar que a las asesorías jurídicas departamentales les corresponde (como cláusula residual del elenco de funciones del artículo 3) las funciones que se le asignen en el ámbito del “asesoramiento técnico-jurídico”. Más adelante, el artículo 5 retoma la expresión “asesoramiento en Derecho” predicado de ambos servicios.
156. También cuando el artículo 5.2 centra la actividad de asesoramiento jurídico del Servicio Jurídico Central en la “emisión de informe jurídico”, el artículo 6 se refiere a “informes y dictámenes”.
157. El artículo 8 se refiere a la contraposición de intereses entre las administraciones y organismos públicos cuya representación legal o convencional ostente el Servicio Jurídico Central. Puede entenderse que dentro de la expresión “Administraciones” se esté refiriendo tanto a la General como a las entidades que integran la Administración Institucional, pero una fundación, asociación o sociedad mercantil, aunque integre el sector público no puede considerarse “organismo público”.
158. Pero también este mismo artículo, al sentar las reglas para la resolución de la contraposición de intereses, se refiere, en su letra a), a “la Administración, Organismo público o entidad de que se trate”, y, en su letra b), se emplea, en cambio, la expresión “oídas las Administraciones o entidades afectadas.”.



159. También la diferente expresión para referirse a un mismo colectivo: las “autoridades y empleados públicos de la Administración General de la Comunidad Autónoma y demás entidades de su ámbito de actuación” (artículo 4.2) se transforman en “autoridades y personal del Gobierno Vasco, así como al de las entidades cuya asistencia jurídica les corresponda legal o convencionalmente” (artículo 10.1).
160. El **artículo 9** exige la previa autorización del Consejo de Gobierno —o de quien determinen los estatutos o normas reguladoras de las entidades institucionales— para el ejercicio de acciones o la interposición de recursos o querellas ante cualquier órgano judicial. A fin de disipar dudas convendría indicar que el otorgamiento de tal autorización se extiende a los recursos e incidentes de todo tipo que pudieran darse durante la tramitación de las acciones, recursos o querellas.
161. Debe modificarse la locución “la Administración de la Comunidad...” al comienzo del **artículo 11.2** por una que incluya a las entidades institucionales, ya que según el artículo 7.2 LPOHG aquella expresión es sinónimo únicamente de la Administración General.
162. Debe completarse la mención en el **artículo 13.4** al “convenio” para significar que tal excepción es aplicable únicamente cuando la asistencia jurídica se haya prestado a las entidades indicadas en el artículo 2.5.
163. Se sugiere modificar la expresión “personal funcionario de la especialidad” en el **artículo 17.2** por la de “personal funcionario que tenga acreditada la especialidad”, pues no se pertenece a la especialidad, sino que se acredita (artículo 7 LCUES).
164. La Comisión valora favorablemente el esfuerzo por el uso de un lenguaje no sexista, pero se recomienda realizar un esfuerzo complementario para utilizar criterios homogéneos en todo el texto a la hora de utilizar expresiones en un solo género o, en la medida de lo posible, expresiones neutras.

CONCLUSIÓN

La Comisión dictamina que, una vez consideradas las observaciones formuladas en el cuerpo del presente dictamen, puede elevarse al Consejo de Gobierno para su aprobación el anteproyecto de ley de referencia.



Lo que certificamos en Vitoria-Gasteiz, a 15 de mayo de 2015 para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).

Vº Bº:

Jesús María Alonso Quilchano,
Secretario

Sabino Torre Díez,
Presidente