



Memoria Económica del Anteproyecto de Ley de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco

1. Introducción

Como elemento inicial de esta Memoria Económica del Anteproyecto de Ley de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco es necesario mencionar que ya desde su Orden de Inicio se determinó 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.

No obstante, se deberá elaborar una Memoria Económica relativa al proyecto, en la que se analicen sus repercusiones económicas, si es que las hubiera, de conformidad con el artículo 42 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».

De lo que antecede, teniendo en cuenta el contenido del Anteproyecto, se desprende que a los efectos económicos no estamos ante una norma con finalidad de creación, modificación, reestructuración y/o supresión de órganos o entidades de la CAE.

Resulta importante insistir y aclarar a fondo tal afirmación por cuanto que en el expediente constan informes —fundamentalmente el procedente de la Dirección de Función Pública— que han interpretado erróneamente la virtualidad del Anteproyecto de Ley desde dicha perspectiva. Y es 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. Además, si bien se crea un órgano colegiado que potencie como foro la coordinación de los distintos actores de la función —la llamada «Junta de Coordinación Jurídica» (art. 16 Anteproyecto)—, el mismo no entraña dotación novedosa alguna. Por otro lado, se regulan aspectos generales de la cuestión de personal, pero la organización propiamente dicha del «Servicio Jurídico Central» no altera la organización ya existente en el Decreto de Estructura del Departamento de Administración Pública y Justicia, Decreto 188/2013, cuyo art. 11.1.a) ya tiene regulada la existencia de la repetida organización.

Procede, por tanto, realizar el modelo de memoria económica a los efectos de control económico-normativo para el supuesto denominado caso general (circular de la OCE 2/2011).

2. Descripción de los antecedentes y justificaciones en términos económicos de la necesidad de la disposición

2.1. Remisión de los presupuestos jurídicos habilitantes

El marco legal de la competencia que se ejercita deriva de lo dispuesto en los artículos 10.2 y 10.24 del Estatuto de Autonomía, que establecen, respectivamente, que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno dentro de las normas del Estatuto y del sector público propio del País Vasco en cuanto no esté afectado por otras normas del Estatuto.

El sometimiento pleno de la actuación administrativa a la ley y al derecho, exigido por el artículo 103.1 de la Constitución, impone a las Administraciones Públicas la necesidad de disponer de servicios jurídicos adecuados para garantizar tal obligación, tanto en su vertiente de asesoramiento o función consultiva como en la tarea de defensa judicial de los derechos e intereses de las que tales Administraciones sean titulares.

Con tal propósito, tanto los diferentes Decretos de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco 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 esa función de asistencia jurídica.

Fuera del ámbito reglamentario, 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, 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 objeto del Anteproyecto de Ley es la ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, es decir, 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.

Así, a la hora de delimitar el objeto se ha optado por definir la función que se va a regular (la asistencia jurídica), las Administraciones incluidas en el ámbito de aplicación (la Administración General y la Administración Institucional de la Comunidad Autónoma del País Vasco) y los órganos que prestarán asistencia jurídica en cada uno de dichos niveles (las Asesorías Jurídicas de los Departamentos y entidades institucionales y el Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco).

2.2. Remisión de los datos, informes, estudios que permitan conocer las líneas generales de la regulación propuesta. Antecedentes de la normativa propuesta. Análisis, en su caso, de las diferencias normativas

Las líneas generales de la regulación propuesta se conocen a partir de la propia Orden de Iniciación del procedimiento de elaboración del Anteproyecto, así como de la memoria justificativa que lo explica. En tales documentos se da cuenta de la viabilidad jurídica y material de la opción que plasma el texto articulado y de su posible incidencia en el ordenamiento.

Se dice que han sido objeto de consideración diversos sistemas comparados, lo que básicamente supone comprobar que la mayor parte de Comunidades Autónomas tienen implantado el mismo modelo de actuación que tenemos en nuestro caso para la asistencia jurídica de la Administración General e Institucional, con Asesorías Jurídicas departamentales dedicadas sustancialmente a la función consultiva (incluyendo en ello la preparación de todo tipo de textos con perspectiva jurídica, así como la transmisión de conocimientos y aplicación del Derecho a la acción pública), y una cierta concentración o especialización de la función contenciosa (representación y defensa en juicio) en la Asesoría Central perteneciente al Departamento que lidera la asistencia jurídica al Gobierno.

La aprobación de la Ley implicará la derogación expresa de la Ley 7/1986, de 26 de junio, de Representación y Defensa en Juicio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, pero podemos decir que ello es más una consecuencia formal, pues realmente el modelo es el mismo que ya se encuentra en vigor y la nueva ley vendría prácticamente a completar o a perfilar con mayor contenido diversos aspectos del funcionamiento del modelo.

Es un dato relevante por último el correspondiente a reparar quiénes son los sujetos destinatarios reales de asistencia jurídica que es objeto de consideración:

- a) Lo son en primer lugar el Gobierno y los diversos departamentos de la Administración General, a través de la asistencia jurídica que prestan sus

respectivos funcionarios. La ley no impide obviamente la posibilidad de externalización de manera esporádica o extraordinaria cuando los asuntos lo aconsejen, a través de la contratación pública.

- b) Lo son también en similares términos los diversos entes que conforman la Administración Institucional (organismos autónomos y entes públicos de derecho privado), sólo que en estos casos es posible que, dependiendo de lo que disponga la propia ley de creación de la entidad institucional, el mismo se encuentre dotado de su propio personal dedicado a la prestación del servicio (que asume la asistencia jurídica de la entidad) o que la misma se encuentre encomendada a la Administración General de la Comunidad Autónoma. Cabe a ello añadir que la decisión sobre cómo deba desenvolverse el servicio jurídico sea reservada por la ley de creación de la entidad institucional a sus propios órganos y decisiones. Tal manifestación de la autonomía institucional puede hacer que las decisiones de las diversas entidades institucionales sean la de una contratación externa del servicio jurídico.

Al margen del modelo que acabamos de describir no debemos olvidar que quedan los diversos entes instrumentales sujetos al derecho privado y que, si bien también integran el sector público de la Comunidad Autónoma, actúan con plena autonomía para la provisión del servicio jurídico, pudiéndolo atender con recursos propios o contratándolo en el mercado (situación en la que se encuentran la práctica totalidad en la actualidad). A tales entidades (nos referimos principalmente a las sociedades mercantiles y fundaciones con participación pública) no les es de aplicación la ley (no constituyen Administración Institucional), si bien este anteproyecto incluye una previsión singular para que tales sujetos puedan concertar con la Administración General de la Comunidad Autónoma la provisión del servicio jurídico a cambio de la consiguiente contraprestación económica. Este dato será analizado con más detalle más adelante, como aspecto que incide en las materias propias de la hacienda.

Por último, es relevante advertir sobre el dato de que la asistencia jurídica tiene un componente consultivo (que no requiere una connotación de profesionalidad especial) y un componente mucho más específico de representación y defensa en juicio, que es el

que se encuentra más profesionalizado, tanto porque requiere de su actuación ante terceros cualificados (los jueces y tribunales de justicia) como porque es la parte sustancial de la función jurídica global que como sabemos se encuentra más generalizada en el tráfico profesional en el mercado privado.

Los datos de la defensa judicial que presenta la actividad del actual Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco (que conforme determina el Anteproyecto seguirán en las mismas condiciones actuales) pueden resumirse del siguiente modo en cifras. En el año 2012 (último cerrado formalmente y cuyos datos fueron comunicados al Parlamento Vasco) se atendieron un total de 2065 procedimientos judiciales distribuidos (sin contar las diversas instancias en que puede desenvolverse cada procedimiento) conforme al siguiente cuadro:

| PROCEDIMIENTO | TOTAL: 2.065 |
|----------------------------|---------------------|
| CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO | 1.610 |
| CIVIL | 42 |
| PENAL | 21 |
| MERCANTIL | 18 |
| LABORAL | 323 |
| COMISIÓN ARBITRAL | 36 |
| TRIBUNAL DE CUENTAS | 6 |
| TRIBUNAL CONSTITUCIONAL | 9 |

2.3. Justificación de la necesidad del anteproyecto en términos económicos. Afectación a otras iniciativas normativas en términos económicos

No hay una precisa necesidad del Anteproyecto en términos económicos, si bien no cabe duda que procurar una regulación que permita «ordenar» de un modo más apropiado el Servicio Jurídico redundará en consecuencias económicas positivas para toda la Administración Pública.

3. Cuantificación de los gastos e ingresos presupuestarios que ocasione la entrada en vigor de la disposición. Financiación de los gastos. Programa económico presupuestario

La entrada en vigor de esta Ley no conllevará un incremento del gasto presupuestario dado que el servicio se prestará con los recursos actualmente existentes. En concreto, se financiará a través de determinadas partidas que se incluyen en el programa Presupuestario, «**12180-REGIMEN JURIDICO**» Dicha partida encuentra su reflejo en el Presupuesto 2015, alcanzando el conjunto de los créditos asignados para este cometido la cuantía de **3.750.320 €**. El detalle es el siguiente:

| | |
|--|------------|
| Capítulo I(Retribuciones y Cargas Sociales)..... | =3.368.894 |
| Capítulo II(Gastos de funcionamiento)..... | = 381.426 |
| -Gastos Procuradores..... | = 40.000 |
| -Costas Judiciales..... | =300.000 |
| -Comisión Arbitral..... | = 13.000 |
| -Libros, publicaciones..... | = 11.424 |
| -Gtos.Locom.est. y traslados.= | 17.002 |

Asímismo, el Presupuesto de Ingresos del mismo Programa Presupuestarios contempla para el 2015 la cuantía de 100.000 € por costas ganadas. En el ejercicio 2013 por este concepto se ingresaron 106.335,93 €, mientras que en el ejercicio 2014 contabilizado a la fecha los ingresos han sido de 236.927,41.

Una magnitud difícil de prever es la cuantificación del flujo financiero que pueda suponer lo previsto en el artículo 2.5 de este Anteproyecto en lo relativo a la posibilidad de asumir la defensa jurídica de otras Administraciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco mediante la suscripción del oportuno convenio, en el que se determinará la compensación económica a abonar por dicha asistencia.

A continuación reproduciremos, para su conocimiento y efectos, la Memoria presentada por la Viceconsejería de Régimen Jurídico para su inclusión en los presupuestos del ejercicio 2015:

«A la Viceconsejería de Régimen Jurídico corresponde la función consultiva y asesoramiento de la Administración General e Institucional de la CAPV, y la representación y defensa de dichas Administraciones ante cualquier jurisdicción. También ejerce las funciones de dirección, impulso y desarrollo de la política en materia de autogobierno, desarrollo autonómico, y el proceso de transferencias que implica, así como la dirección de los conflictos de competencia y constitucionales en relación con el Estado, otras CC.AA. y órganos forales de los Territorios Históricos».

| Nº PROCEDIMIENTOS | OBJETIVO-ACCIÓN-INDICADOR |
|----------------------|---|
| | <p>1. DEFENSA DE LOS INTERESES, NORMAS Y ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO</p> <p>1. Además de continuar con la tramitación de los ya iniciados, tramitar los nuevos procedimientos que se reciban.</p> <p>1. Número de procesos.</p> |
| 680 | 1- Procedimientos Contencioso-Administrativos Abreviados. |
| 210 | 2- Procedimientos Contencioso-Administrativos Ordinarios. |
| 250 | 3- Procedimientos Laborales. |
| 20 | 4- Procedimientos Civiles. |
| 30 | 5- Procedimientos Penales. |
| 990 | 6- Procedimientos de Justicia Gratuita. |
| 70 | 7- Procedimientos Mercantiles. |
| 30 | 8- Protección Jurisdiccional. |
| 45 | 9- Ofrecimiento de acciones. |
| | 2. Tribunal de Cuentas. |
| 6 | 1- Número de procedimientos. |
| | 3. Tribunal Supremo / Otras jurisdicciones. |

| | |
|-----|--|
| 1 | 1- Número de procedimientos. |
| | <p>2. LOGRAR LA MÁXIMA ADECUACIÓN AL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LAS NORMAS Y ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO</p> <p>1. Control de legalidad (examen y estudio de los anteproyectos y borradores de disposiciones generales que no deban ser objeto de dictamen por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi).</p> |
| 150 | 1. Número de informes. |
| | 2. Otros informes de legalidad y actuaciones de elaboración normativa. |
| 50 | 1. Número de informes. |
| 6 | 2. Elaboración de anteproyectos. |
| | 3. IMPULSAR Y ANALIZAR EL DESARROLLO AUTONÓMICO |
| 90 | 1. Informes sobre legislación, jurisprudencia y doctrina. |
| 15 | 2. Dirección de conflictos competenciales y constitucionales. |
| | 3. Defensa de las competencias ante la Comisión Arbitral. |
| 2 | 1. Número de actuaciones. |

4. Aspectos que inciden o repercuten en materias propias de la Hacienda General del País vasco

Procede analizar las consecuencias del Anteproyecto en términos de costes inducidos, esto es, realizar una evaluación del coste que pueda derivarse de su aplicación para otras Administraciones Públicas, los particulares o incluso para la economía en general. Asimismo trataremos de analizar la cuestión de si se implementarían o no con esta norma las cargas administrativas determinadas en el ordenamiento en vigor.

Debemos reiterar que, en general, el Anteproyecto prácticamente no altera el estatus ya vigente sobre el funcionamiento del Servicio Jurídico, aunque algunos cambios fruto de

la regulación pretendida procede que sean analizados desde la perspectiva que nos ocupa:

1. El artículo 2.5 de nuestro Anteproyecto de Ley de Ordenación del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco contempla la posibilidad de que el Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco asuma 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 a 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.

La finalidad de dicha disposición —similar a la existente en la mayor parte de las normas de otras administraciones de nuestro entorno¹— 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.

¹ Art. 1.4 Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia jurídica al Estado e Instituciones Públicas; Art. 7.2 Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Asistencia Jurídica a la Generalitat; Art. 2.1 Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Art. 12 Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias; Art. 30.2 Decreto 99/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura; art. 11 Ley 6/2003, de 3 de abril, reguladora de la Asistencia Jurídica a la Comunidad de Castilla y León; Art. 3.1 Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; Arts. 1.2 y 2.1 Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid; Art. 41.3 Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía; Art. 74 Ley 3/2003, de 26 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears; Art. 66.2 Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja; Arts. 2.2, 2.3 y 2.5 Ley de Cantabria 11/2006, de 17 de julio, de organización y funcionamiento del Servicio Jurídico; Art. 1.3 Decreto 343/2003, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento orgánico de la Asesoría Jurídica de la Xunta de Galicia.

El convenio de naturaleza jurídico-administrativa es el instrumento adecuado para articular ese ámbito de colaboración, atendida la naturaleza jurídica de las partes que suscriben mismo y las obligaciones recíprocas que asumen las partes, en las que el abono de una compensación económica ni es la única obligación existente ni la fundamental en el marco de colaboración establecido.

A pesar de los sólidos argumentos esgrimidos y de la numerosa normativa comparada que lo avala, es obligado patentizar que en el expediente constan alegaciones (Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura) por las que se solicita aclarar si esa relación constituiría o no un contrato público, así como, en su caso, precisar la naturaleza jurídica de la citada compensación.

Puede corresponder a la OCE el análisis de tal cuestión y, en su caso, que sea dicha Oficina la que considere recabar si es preciso el análisis del órgano consultivo especializado o si puede con su actuación aportar la validación suficiente del Anteproyecto en tal extremo novedoso.

2. El art. 13.4 atribuye el abono con cargo a los Presupuestos de las costas y demás gastos del proceso que correspondan (tanto fuera condenada o no en costas la Administración General), al Departamento sectorial (en el texto inicial se identificó como referido al autor del acto impugnado y en el texto final se mejora la seguridad al referirse al competente para la ejecución del fallo), lo que supone en todo caso alterar la situación actual, en la que dicho pago lo asume el departamento de Administración Pública y Justicia como titular del servicio jurídico central. Todo ello acarrea consecuencias económicas y gestoras evidentes.

La evolución en los últimos años de los gastos por los conceptos implicados ha sido la que refleja el siguiente cuadro:

| 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 |

La evolución de costes que se aprecia en el cuadro ha sido analizada a nivel global como consecuencia de los cambios procurados por la legislación procesal de competencia estatal (es 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).

Con el Anteproyecto se produciría un reparto de las cargas económicas citadas entre todos los Departamentos y demás destinatarios de la asistencia jurídica correspondiente.

Vitoria-Gasteiz,

Alberto Saiz Garitaonandia
 Director de lo Contencioso