



INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY ORDENACIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL GOBIERNO VASCO

I. COMPETENCIA

El presente informe se emite en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.1 a) de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca, en relación con el artículo 6.1 del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, 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 y el artículo 16.a) del Decreto 188/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura y funciones del Departamento de Administración Pública y Justicia.

El mismo se centra exclusivamente en aquellas cuestiones que de forma expresa o derivada afectan a la materia de función pública, quedando el resto de los asuntos no sometidos a la consideración de esta dirección.

II. OBJETIVO Y FINALIDAD

El objetivo y finalidad se encuentra recogido en la Orden del Consejero de Administración Pública y Justicia, por la que se acuerda el inicio del procedimiento para la elaboración del anteproyecto de ley de ordenación del servicio jurídico del Gobierno Vasco, en el segundo y tercer resuelto, en donde se relaciona el objeto y finalidad y el contenido de la regulación propuesta y que reproducimos a continuación:

“SEGUNDO.- Objeto y finalidad

El objeto del anteproyecto de Ley es la ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, esto es, 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.

TERCERO.- Contenido de la regulación propuesta

El contenido de la norma propuesta, atendido el ámbito a regular, será el siguiente:

- Disposiciones generales relativas al objeto de la Ley, al ámbito de actuación de las unidades que prestan asistencia jurídica al Gobierno Vasco y funciones atribuidas a dichas unidades.
- Regulación de la función consultiva o de asesoramiento jurídico tanto la que corresponde a las Asesorías Jurídicas de los departamentos o entidades institucionales como al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, que se presta a través del necesario asesoramiento en derecho y la emisión de los informes y dictámenes de carácter jurídico que resulten preceptivos o que la actuación administrativa exija.

- Se regulará también la función contenciosa, o lo que es lo mismo la representación y defensa en juicio por parte del Servicio Jurídico Central de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como de sus autoridades y personal, estableciendo los criterios y reglas procesales para ello.

- Organización del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco, en lo que atañe, entre otros extremos, a la dirección del mismo y al personal que lo integra, dictando las normas precisas en relación al ingreso, la provisión de los puestos de trabajo y al estatuto de dicho personal.”

III. LEGALIDAD

Para la emisión del presente informe se ha de tener en cuenta la normativa vigente y en consecuencia, la adecuación a la misma del proyecto presentado; en concreto:

- la Ley 7/1981 de Gobierno
- la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca (LFPV)
- la ley 7/2007 de 12 de abril del Estatuto Básico del Empleado Público

IV. CONTENIDO

1.-ÁMBITO DE ACTUACIÓN

A) En la redacción del artículo 1 se hace referencia a las entidades institucionales.

En el ámbito de aplicación se encuentran incluidos los Departamentos y las entidades institucionales. Se entiende que el término “entidades institucionales” hace referencia a los entes que conforman la administración Institucional tal y como están éstos definidos en el artículo 7 de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, según redacción dada tras la modificación realizada en la Ley 5/2006, de 17 de noviembre, del Patrimonio de Euskadi; es decir, los organismos autónomos y los entes públicos de derecho privado.

Sería pertinente modificar la redacción en este punto recogiendo la expresión “entes que conforman la Administración Institucional.”

B) Asesorías Jurídicas

Actualmente la función de asesoramiento jurídico es propia del puesto de asesor/a jurídico/a cuyas dotaciones están adscritas a diferentes servicios y unidades administrativas. Con la propuesta presentada se pretende reconocer el ejercicio de esta función sólo al nuevo servicio jurídico central del Gobierno Vasco que se crea y a las asesorías jurídicas de los Departamentos. Así se desprende del capítulo II: *La función de asesoramiento jurídico*, en el que expresamente atribuye la función de asesoramiento jurídico a las asesorías jurídicas de los departamentos o entidades que comprenden la administración Institucional, al servicio jurídico central del Gobierno Vasco y a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

Según la propuesta presentada el servicio jurídico del Gobierno Vasco está formado por las asesorías jurídicas de los departamentos y por el Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco formado por los Letrados y Letradas. La asesoría jurídica de los Departamentos presta la función de asesoramiento jurídico. El Servicio Jurídico

Central presta las funciones de asesoramiento jurídico y la representación y defensa en juicio del Gobierno Vasco.

El servicio jurídico del gobierno vasco solo recoge las asesorías jurídicas de los departamentos. Se desconoce que significa las asesorías jurídicas de los departamentos, y se solicita que se aclare.

El puesto de asesor jurídico es único y tiene 210 dotaciones. De ellas, algunas están en las asesorías jurídicas de los Departamentos, que habitualmente se adscriben a las Direcciones de Servicio, o en otras asesorías jurídicas de otras unidades administrativas; y otras dotaciones, que se adscriben en otros centros orgánicos, que no son asesorías jurídicas.

Dentro de la aplicación GIP se han encontrado, del puesto de asesor/a jurídico/a, código 510060, los siguientes centros orgánicos:

- Administración
- Administración y Seguridad Industrial
- Área de Defensa derechos igualdad ciudadanía
- Área de Deportes
- Asesoría Jurídica/Servicio Jurídico/Área Jurídica/Área de Asesoría Jurídica
- Asesoría Jurídica (A)/Asesoría Jurídica(B)/Asesoría Jurídica(G)
- Asesoría Jurídica – Cultura
- Asesoría Jurídica - Educación
- Asesoría Jurídica e Información
- Asesoría Jurídica – Propiedad Intelectual
- Asistencia Jurídica
- Calidad Agroalimentaria
- Centro automatizado tramitación infracciones de Tráfico - CATIT
- Conciliaciones
- Cooperativas
- Delegación de Trabajo –Alava
- Delegación Territorial de Alava
- Delegación Territorial de Bizkaia
- Delegación Territorial de Gipuzkoa
- Desarrollo Comunitario
- Dirección de Economía Social
- Dirección de Prevención y Salud Laboral
- Dirección de Servicios
- Dirección de Servicios Sociales
- Dirección de Víctimas y derechos humanos
- Dirección de Viviendas
- Ejecución de Pago Organismo Pagador
- Elecciones Sindicales
- Energía y minas
- Familia
- Gestión de Personal
- Gestión de Suelo
- Gestión Jurídico-Administrativa
- Infraestructura Ferroviaria y Metro
- Inspección General de Servicios
- Justicia de Adulto
- Justicia Gratuita y Cooperación con la Justicia
- Justicia Juvenil y Puntos de Encuentro Familiar
- Medios de Comunicación Social
- Oficina Territorial de Alava

- Oficina Territorial de Bizkaia
- Oficina Territorial de Gipuzkoa
- Oficina Territorial de Tráfico de Alava
- Oficina Territorial de Tráfico de Bizkaia
- Oficina Territorial de Tráfico de Gipuzkoa
- Ordenación Laboral
- Ordenación del Territorio y Planeamiento
- Órgano administrativo de recursos contractuales
- Patronato de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai
- Planes normalización lingüística AA.PP. Locales y derechos lingüísticos del ciudadano
- Planificación y Ordenación Pesquera
- Política Familiar
- Prevención
- Producción y Mercados Agrarios
- Régimen Jurídico
- Registros Administrativos
- Regulación de empleo
- Relaciones Colectivas
- Relaciones Colectivas y Elecciones Sindicales
- Relaciones con Administraciones Locales
- Relaciones con la Administración de Justicia
- Sanciones
- Sanciones Ordenación Laboral y Cooperativas
- Secretaría Técnica
- Secretaría y Cooperativas
- Servicio de Patrimonio
- Servicio Territorial de Kontsumo de Bizkaia
- Servicios de Negociación Colectiva y Relaciones Laborales
- Servicios de Selección
- Servicios del Tribunal E.A.E.
- Servicios Generales
- Sistemas y Gestión
- Subdirección de administración, organización y recursos humanos
- Subdirección de la Inspección de Trabajo
- Trabajo
- Trazabilidad y Seguridad Alimentaria
- Unidad de Reclamación, mediación y arbitraje
- Unidad de servicios generales

Realizado un estudio estadístico sobre las monografías de varias dotaciones distintas, se observa que las funciones son iguales en todas las dotaciones y que, con relación a las tareas, lo habitual es que solo existan una o dos funciones distintas entre las siete que suelen recogerse.

Funciones:

- Elaborar propuestas de resoluciones administrativas en área jurídica
- Elaborar propuestas de disposiciones normativas en área jurídica
- Gestionar reclamaciones y recursos administrativos
- Elaborar convenios en área jurídica
- Elaborar informes de legalidad
- Asesorar actividades en área jurídica
- Elaborar informes jurídicos en área jurídica
- Defender a la Administración de la CA en procedimientos tasados

Tareas:

- Asesorar en su ámbito de actuación
- Coordinar actuaciones en su ámbito de actuación
- Elaborar estudios en materias propias de su ámbito de actuación
- Elaborar informes jurídicos en su ámbito de actuación
- Elaborar proyectos de disposiciones generales y anteproyectos de ley en su ámbito de actuación
- Tramitar expedientes en su ámbito de actuación
- Elaborar propuestas de resoluciones a los recursos administrativos

Se les ubica en la misma área de conocimiento

Área de conocimiento: área Jurídica

Considerando que todas las dotaciones del puesto de asesor jurídico tienen las mismas funciones y todas las dotaciones del puesto de asesor/a jurídico/a realizan funciones de asesoramiento jurídico, se solicita se aclare qué se entiende por asesorías jurídicas de los departamentos, cuáles dotaciones se integrarían en el Servicio Jurídico, cuáles no, su justificación y en qué situación quedan cada una de las dotaciones de dicho puesto.

El puesto de Responsable de asesoría jurídica es único y tiene 13 dotaciones. De ellas, algunas están en las asesorías jurídicas de los Departamentos, que habitualmente se adscriben a las Direcciones de Servicio, o en otras asesorías jurídicas de otras unidades administrativas; y otras dotaciones, que se adscriben en otros centros orgánicos, que no son asesorías jurídicas.

Dentro de la aplicación GIP se han encontrado, del puesto de responsable de asesoría jurídica, código 510061, los siguientes centros orgánicos:

- Dirección de Política Financiera y Recursos Institucionales
- Dirección de Administración Ambiental
- Dirección de Planificación y procesos operativos Vivienda
- Dirección de Trabajo y Seguridad Social
- Dirección de Economía Social
- Órgano administrativo recursos contractuales de la CAE
- Dirección de Relaciones con Administraciones Locales y Registros Administrativos
- Dirección de Patrimonio y contratación
- Dirección de Función Pública
- Dirección de Tráfico
- Dirección de Patrimonio Cultural

Realizado un estudio estadístico sobre las monografías de varias dotaciones distintas, se observa que las funciones son iguales en todas las dotaciones.

Funciones:

- Establecer criterios en el área sectorial
- Elaborar propuestas de resoluciones administrativas en área jurídica
- Elaborar propuestas de disposiciones normativas en área jurídica
- Supervisar la legalidad de las actividades
- Elaborar convenios en área jurídica
- Elaborar informes de legalidad
- Asesorar actividades en área jurídica
- Elaborar informes jurídicos en área jurídica

Considerando que todas las dotaciones del puesto de responsable de asesoría jurídica tienen las mismas funciones, se solicita se aclare qué se entiende por asesorías jurídicas de los departamentos, cuáles dotaciones se integrarían en el Servicio Jurídico, cuáles no, su justificación y en qué situación quedan cada una de las dotaciones de dicho puesto.

Con relación a las funciones de las asesorías jurídicas, plasmadas en el artículo 3, se observa que en las mismas no se hace referencia a algunas competencias asignadas a cada Departamento, como son las relativas a ejercer las potestades disciplinarias conforme a las disposiciones vigentes y que, en la actualidad, son ejercidas por las asesorías jurídicas de cada Departamento.

C) Creación de asesorías jurídicas en determinados ámbitos

Se prevé la existencia de asesorías jurídicas en ámbitos determinados. La previsión es a futuro cuando, al día de hoy, ya existen. Podemos mencionar, a modo de ejemplo, a la Dirección de función pública que tiene carácter transversal porque presta asistencia jurídica, no solo al propio departamento, como es el caso de las asesorías jurídicas, sino a todos los departamentos y a la administración institucional, dentro de su ámbito. En este caso concreto se puede definir la dirección de función pública no sólo con el carácter de servicio común de las asesorías jurídicas de un departamento, sino con el carácter de "servicio común plus". Por tanto se debe valorar la inclusión de una previsión que mencione estas unidades administrativas existentes (como sucede con la Asesoría Jurídica de la Dirección de Función Pública).

D) Personal Funcionario Interino

Al crear la especialidad se propicia el acceso al cuerpo superior facultativo opción derecho, mediante dos accesos distintos, con especialidad y sin especialidad.

En la propuesta presentada se recoge en la disposición adicional primera la integración en la especialidad de Letradas y Letrados del Gobierno Vasco del personal funcionario de carrera del Gobierno Vasco del cuerpo superior facultativo 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.

Parece razonable que el proyecto de Ley incorpore alguna regulación sobre la situación del personal funcionario interino o interina que está ocupando una dotación del puesto de asesor/a jurídico/a. En concreto sobre si los servicios prestados en dichas dotaciones serán valorados a efectos de presentarse a los procesos selectivos de acceso a la condición de funcionario de carrera del cuerpo superior facultativo opción derecho especialidad letrado.

También debe realizarse una valoración jurídica sobre la necesidad de rellenar la laguna jurídica que se produciría sobre la integración en bolsas de trabajo del puesto de Letrado sobre el personal interino que actualmente se encuentra en la bolsa de Asesores Jurídicos y cuente con una determinada experiencia en el desempeño de puestos del Cuerpo Facultativo de Licenciados en Derecho

2.- CREACION DE LA ESPECIALIDAD

La especialidad de letrado, perteneciente al cuerpo superior facultativo o A2 opción derecho, se crea por Decreto del Gobierno.

Las especialidades pueden crearse cuando para determinados puestos se exija como requisito para su desempeño una mayor especialización de conocimientos que para ejercer las funciones del cuerpo superior facultativo opción derecho.

La especialidad se crea, regula y modifica por Decreto de gobierno que concretará la denominación, los especiales conocimientos exigidos y los procedimientos de acreditación y, en su caso, de pérdida de los requisitos exigidos.

La justificación de la creación de esta especialidad no se encuentra soportada en la actualidad por la documentación soporte del proceso de "Análisis Funcionales" ya que el puesto de asesor/a jurídico/a, en todas sus dotaciones, tiene como una de sus funciones propias "A013.023 Defender a la administración de la CAE en procedimientos tasados". Parece necesario en todo caso valorar si la entrada en vigor de la Ley va a implicar una modificación sobre el contenido de las monografías de los puestos de trabajo de asesor/a jurídico/a en todas sus dotaciones.

3.- CREACIÓN DEL SERVICIO

Parte de la organización del servicio jurídico central se crea en esta norma ya que menciona a sus órganos directivos del servicio jurídico central, asistidos por un órgano colegiado especializado denominado Junta de Coordinación Jurídica.

En la organización del servicio, artículo 15, remite a las normas que establecen la estructura orgánica y funcional, si bien ya mencionan en el punto 2 la existencia de órganos directivos.

Resulta adecuado recordar, en este momento, la Disposición Final Primera del Decreto 20/2012, de 15 de diciembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de las funciones y áreas de actuación de los mismos, por lo que se priman los principios de austeridad.

"Primera.- 1.- Los Consejeros y Consejeras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Ley de Gobierno, procederán a presentar al Lehendakari, para su aprobación, con anterioridad al 31 de marzo de 2013, los proyectos de reglamentos orgánicos de sus respectivos Departamentos, que se adecuarán a los principios inspiradores y a los objetivos previstos en el programa del Gobierno para cada una de las áreas de actuación asignadas a los mismos.

2.- Dichos reglamentos seguirán los siguientes criterios organizativos: austeridad y reducción organizativa, aplanamiento de estructuras, agrupación de áreas funcionales, construcción de áreas funcionales con amplios contenidos, identificación de áreas funcionales staff no estructurales y el máximo aprovechamiento de las tecnologías de la información."

El Personal que integrará el Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco serán los titulares de los puestos de trabajo de Letrados y Letradas del servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco y personal de apoyo.

El artículo 11 de la ley 30/1992 de 26 de noviembre, del Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común prohíbe una duplicidad de órganos:

"Artículo 11. Creación de órganos administrativos

1.- Corresponde a cada Administración Pública delimitar, en su propio ámbito competencial, las unidades administrativas que configuran los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización:

2.- La creación de cualquier órgano administrativo exigirá el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Determinación de su forma de integración en la Administración Pública de que se trate y su dependencia jerárquica*
- b) Delimitación de sus funciones y competencias*
- c) Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento*

3.- No podrán crearse nuevos órganos que supongan duplicación de otros ya existentes si al mismo tiempo no se suprime o restringe debidamente la competencia de éstos."

Se debe valorar en la memoria que acompañe al proyecto de ley cuál es el impacto de la creación de este nuevo órgano administrativo en la estructura actualmente existente.

Se crea la Junta de Coordinación Jurídica del que no forman parte las asesorías jurídicas de otras unidades administrativas distintas de las Asesorías Jurídicas de los Departamentos. Se considera necesario incluirlas, en aras a que realmente sea efectiva la coordinación de las actuaciones en materia jurídica.

Las funciones que se recogen, sobre todo la de compartir información, parece que hace referencia dentro del Servicio Jurídico central pero no se transmite al resto de los asesorías jurídicas de otras unidades administrativas.

Se considera imprescindible que dentro de la Junta de Coordinación esté representada la Dirección de Función Pública, que es una unidad administrativa de carácter transversal no sólo con relación a su propio Departamento, como es el caso de las asesorías jurídicas, sino con relación a todos los Departamentos y Entes públicos en materia de personal.

También participará en la Junta de Coordinación Jurídica una representación de las Letradas o letrados el servicio jurídico Central del gobierno Vasco y de las asesorías jurídicas de los departamentos y entidades institucionales. Este personal no percibirá retribución por su participación si bien se le aplicará el decreto de indemnizaciones con los mismos criterios que se aplican al personal que participa en los tribunales y comisiones de valoración de los procesos selectivos, lo cual debe concretarse en el anteproyecto.

Los puestos de trabajo de Letradas y letrados del Servicio Jurídico Central se reservan, atendida a la especificidad de las funciones asignadas a dichos puestos, al personal funcionario de una nueva especialidad a crear por Decreto del gobierno Vasco.

En el reglamento de organización y funcionamiento del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco deben reflejarse las unidades administrativas que la componen y

cada uno de los puestos y dotaciones señalando el personal relacionado con alguno de ellos. De este modo, debe concretarse los puestos y el personal afectado, los letrados y letradas adscritos, el personal de los servicios de biblioteca y documentación y de apoyo administrativo, así como de cualquier otra unidad administrativa que se pueda crear. Así como los puestos y dotaciones de cada una de las asesorías jurídicas de los Departamentos.

Finalmente, la referencia al consentimiento previo del Consejo de Gobierno cuando el Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco ha de emitir informe jurídico preceptivo —art. 5.2 a)— o ejercer acciones o interponer recursos o querellas —art. 9.1—, tal vez deba ser objeto de matización. Se considera pertinente que se realice un análisis de eficiencia y pertinencia de tal propuesta, al exigir con carácter general la previa autorización del Consejo de Gobierno.

CONCLUSIONES

Parece que por razones de oportunidad sería más conveniente habilitar expresamente al Consejo de Gobierno para el desarrollo de esta ley, desarrollo en el que se procederá a la creación de la especialidad. En este caso, el anteproyecto de ley eliminaría todos aquellos apartados que hagan referencia a extremos que se concretarían en el Decreto de creación de la especialidad de Letrados y Letradas.

Con base en la legislación vigente, 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, la creación de una especialidad se realiza por decreto de Consejo de Gobierno, en el que se establecerá su denominación, los procedimientos de acreditación y, en su caso, de pérdida de las mismas y los requisitos exigidos y sus funciones. Todas estas características ya se recogen, expresamente, en el anteproyecto de ley presentado. Además, en el artículo 17.2, se reservan expresamente los puestos de trabajo de letradas y letrados del Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco a la especialidad de Letradas y Letrados del Gobierno Vasco.

Al mismo tiempo, resulta necesario valorar, además, si el acceso en procesos de selección de personal a un Cuerpo/Opción en una determinada especialidad debe suponer una exigencia de mínima permanencia del personal nombrado en la misma en el desempeño de los puestos de la citada especialidad (de igual manera como sucede en la regulación de las especialidades de los Cuerpos de la Ertzaintza) lo que podría suponer una limitación en los procesos de movilidad para desempeñar otros puestos de trabajo también reservados al Cuerpo/Opción Derecho sin requisito de especialidad.

Se entiende que el Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 13 de junio de 1995 relativo a las disposiciones e iniciativas en las que será preceptiva la emisión del informe de control de legalidad por la Secretaría General de Régimen Jurídico y Desarrollo Autonómico – actualmente Dirección de desarrollo legislativo y control normativo- sigue vigente, entendiéndose que cuando en su punto primero se establece el carácter preceptivo de la emisión del informe de legalidad de los anteproyectos de ley, proyectos de decreto legislativo o decretos cuando se trate de disposiciones con contenido normativo, debe emitirse este informe de legalidad por la dirección de desarrollo legislativo o control normativo, salvo que exista un acuerdo de consejo de gobierno que establezca la emisión de informe jurídico por el servicio jurídico central del Gobierno Vasco.

De esta manera podemos decir que se ha creado un escalón más en la jerarquía de emisiones de informes jurídicos que informan disposiciones de carácter general, siendo éstos: el emitido por las asesorías jurídicas de los departamentos; el informe de legalidad de la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo; el emitido por el Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco y el informe emitido por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

Este es el informe que se emite y que se somete a cualquier otro mejor fundado en derecho.

En Vitoria-Gasteiz, a de enero de 2015

Fdo.: Juan Carlos Soto Pérez
Jefe de la Asesora Jurídica de la Dirección de Función Pública

Vº Bº

Fdo.: Juan María Barasorda Goicoechea
Director de Función Pública