

Dictamen nº: **435/18**  
Consulta: **Consejera de Justicia**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **27.09.18**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 27 de septiembre de 2018, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Justicia en funciones al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por el que se somete a dictamen el proyecto de *“Decreto del Consejo de Gobierno por el que se modifica el Decreto 86/2003, de 19 de junio, por el que se regula la asistencia jurídica gratuita en el ámbito de la Comunidad de Madrid”*.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El 19 de septiembre de 2018 ha tenido entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento, firmada por la consejera de Justicia e instada con carácter de urgencia. En la solicitud, se alude a que la urgencia viene dada por la necesidad de modificar con la mayor celeridad posible determinados aspectos de la regulación actual.

A dicho expediente se le ha asignado el número 411/18, comenzando el día señalado el cómputo del plazo de quince días hábiles para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo

23.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia correspondió, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Tomás Navalpotro Ballesteros, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por unanimidad en la reunión del Pleno de este órgano consultivo celebrada el día 27 de septiembre de 2018.

#### **SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.**

El proyecto de decreto que se somete a dictamen tiene por objeto la modificación del Decreto 86/2003, de 19 de junio, por el que se regula la asistencia jurídica gratuita en el ámbito de la Comunidad de Madrid (en adelante, RAJGCM).

La norma proyectada consta de una parte expositiva y de otra dispositiva integrada por un artículo único, una disposición adicional, otra derogatoria y, también con el carácter de única, por una disposición final.

El mandato contenido en el artículo único reside en la modificación de los artículos 4 y 36 y de determinados apartados (el 1 y el 2, respectivamente) de los artículos 37 y 38 del RAJGCM.

La disposición transitoria atiende la situación específica de las certificaciones correspondientes al último trimestre de 2018.

La disposición derogatoria se circunscribe a la derogación de aquellas normas que se opongan a la nueva regulación.

La disposición final prevé el momento de la entrada en vigor del nuevo texto reglamentario.

**TERCERO.- Contenido del expediente remitido.**

El expediente que se remitió a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid consta de los siguientes documentos, conforme al orden en que figuran integrados en el mismo:

1. Solicitud de dictamen.
2. Texto del proyecto de decreto.
3. Cuarta versión de la Memoria abreviada del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, “*La Memoria*”), sin firmas, de fecha 14 de septiembre de 2018.
4. Informe de coordinación y calidad normativa, suscrito con fecha 8 de junio de 2018 por el secretario general técnico de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno.
5. Primera versión de la Memoria abreviada del Análisis de Impacto Normativo, de 26 de junio de 2018.
6. Resolución de la misma fecha, del director general de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia, por la que se somete al trámite de audiencia e información pública el proyecto de decreto.
7. Alegaciones formuladas en el trámite de audiencia por el Consejo de Colegios de Abogados de la Comunidad de Madrid, presentadas el 19 de julio de 2018.

8. Informe de 29 de junio de 2018, de la directora general de la Mujer, que no aprecia impacto en la materia al tratarse de una norma de carácter técnico-organizativo.

9. Informe de 23 de julio de 2018, de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género de la directora general de Servicios Sociales e Integración Social. En el mismo se aprecia que *“no existe impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género, por cuanto la aplicación del proyecto de decreto no puede dar lugar a discriminación alguna por motivos de orientación sexual, identidad o expresión de género”*.

10. Informe del director general de la Familia y el Menor de 29 de junio de 2018, en el que no se hacen observaciones por no implicar la norma reglamentaria proyectada impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia.

11. Informe de 3 de julio de 2018, del director general de Contratación, Patrimonio y Tesorería, por el que se informa favorablemente la nueva forma de pago prevista en el proyecto, de forma condicionada a la existencia de crédito adecuado y suficiente y de acuerdo con las disponibilidades líquidas de Tesorería.

12 a 19. Escritos de las secretarías generales técnicas de las consejerías de la Comunidad de Madrid emitidos entre el 5 y el 17 de julio de 2018, en los que únicamente la de Sanidad ha formulado las observaciones que ha considerado oportunas al proyecto de decreto.

20. Primer informe emitido con fecha por 16 de julio de 2018 por la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos adscrita a la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, en el que, tras plantearse los diversos escenarios presupuestarios a que podría abocar la aplicación del decreto propuesto, solicita aclaración sobre las

observaciones planteadas y la ampliación de la memoria económica del proyecto mediante la justificación de la forma en la que se pretenda cubrir la insuficiencia de crédito que produciría el cambio de procedimiento en el libramiento de la subvención.

21. Memoria económica del proyecto de decreto emitida con fecha 13 de agosto de 2018 por el titular de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia adscrita a la Consejería de Justicia, que contiene las aclaraciones solicitadas por la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda.

22. Nuevo informe del último órgano referido, esta vez favorable a su aprobación en consideración a una nueva versión del proyecto de decreto que atiende a las observaciones realizadas en su primer informe.

23. Segunda versión, de 6 de septiembre de 2018, de la Memoria.

24. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería que promueve el proyecto reglamentario, de 17 de septiembre de 2018.

25. Informe de 11 de septiembre de 2018, del Servicio Jurídico en la Consejería de Justicia de la Comunidad de Madrid con el visto bueno del abogado general, de carácter favorable a la aprobación del proyecto sin perjuicio de la formulación de ciertas observaciones y recomendaciones a su texto.

26. Tercera versión de la Memoria, de 12 de septiembre de 2018.

27. Informe de la interventora general de la Comunidad de Madrid, de 13 de septiembre de 2018.

28. Recoge de nuevo el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería que promueve el proyecto reglamentario de 17 de septiembre de 2018.

29. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 18 de septiembre de 2018, relativo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

### **PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.**

La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, que establece la obligación de consultar a la misma sobre los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones, en el ámbito de la Comunidad de Madrid. Precisamente, el proyecto de decreto que se pretende aprobar supone la modificación de otro decreto que, a su vez, está dictado en ejecución de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita (en adelante, LAJG), por lo que corresponde al Pleno dictaminar sobre el mismo a tenor de lo establecido en el artículo 16.3 del ROFCJA.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en

el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de febrero de 2017 (RC 1397/2915) señala que la finalidad de tal dictamen “*es contribuir a la legalidad de la disposición proyectada: contribuye a una buena administración con el consiguiente efecto positivo en términos de seguridad jurídica, certeza y de calidad normativa en un ámbito normativamente complejo en lo sustantivo, cambiante y numeroso*”.

El dictamen se emite a solicitud de la consejera de Justicia, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo de urgencia establecido en el artículo 23.2 del precitado reglamento.

Sobre la solicitud de dictamen con carácter urgente, esta Comisión Jurídica Asesora ha declarado entre otras ocasiones en el Dictamen 3/18, de 5 de abril, que el plazo de urgencia previsto en el artículo 23.2 ROFJCA debe ponerse en relación con el artículo 33.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC):

*“Cuando razones de interés público lo aconsejen se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos”.*

De esta forma, la tramitación urgente debe acordarse al inicio del procedimiento y la reducción de plazos afectar a todos los trámites del procedimiento, y no solo a uno, como en el presente caso. Aún así, y a pesar de la considerable carga de trabajo que pesa sobre este órgano consultivo, el dictamen ha sido elaborado y aprobado en el plazo más

breve que el régimen de organización y funcionamiento de este órgano consultivo permite.

## **SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.**

El derecho a la litigar gratuitamente hunde sus bases en el texto constitucional. Así, el artículo 119 de la norma fundamental señala en su apartado 1 que “[l]a justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar”. Es evidente, por otra parte, que este reconocimiento tiene origen en la consagración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en el artículo 24 de la misma Constitución Española (CE), tal como aclaró el Tribunal Constitucional en la STC 138/1988, de 8 de julio, al considerar comprendida en el derecho a una tutela judicial efectiva sin indefensión la imposibilidad de que una persona quede procesalmente indefensa por carecer de recursos para litigar. Precisamente por esta raigambre constitucional, el mismo Alto Tribunal ha señalado que, sin perjuicio de la amplia libertad de configuración legal que se desprende del artículo 119.1 CE, existe un contenido constitucional indisponible para el legislador “que obliga a reconocer el derecho a la justicia gratuita necesariamente a quienes acrediten insuficiencia de recursos económicos para litigar” (STC 117/1998, de 2 de junio). Preservado este condicionante, prevalece la consideración de este derecho prestacional como de configuración legal, “cuyo contenido y concretas condiciones de ejercicio... corresponde delimitarlos al legislador atendiendo a los intereses públicos y privados implicados y la concretas disponibilidades presupuestarias” (STC 97/2001, de 5 de abril).

Con estos condicionantes, la configuración legal del derecho a litigar con gratuidad se llevó a cabo por el Estado mediante la aprobación de la LAJG, posteriormente desarrollado mediante el Real Decreto 996/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de asistencia jurídica gratuita. La ley de referencia unificó el tratamiento

de la materia, hasta entonces disperso en disposiciones diversas, en especial en la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881. Dicha norma respondía al ejercicio de determinadas competencias del Estado, que, según expresaba su disposición adicional primera, eran las previstas en las reglas 3.<sup>a</sup>, 5.<sup>a</sup>, 6.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> del artículo 149.1 de la Constitución Española, esto es: relaciones internacionales, Administración de Justicia, legislación procesal y bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

En concreto, del artículo 11 en relación con el párrafo 3 de la disposición adicional primera de la LAJG, se deduce que el régimen de funcionamiento de las comisiones puede ser desplazado por el que, en cada caso, establezcan las Comunidades Autónomas que sean competentes. En este punto, precisa el legislador estatal que los aspectos relativos al soporte administrativo y el apoyo técnico necesarios para el funcionamiento de las comisiones y las subvenciones para la implantación y prestación de los servicios de asistencia jurídica gratuita, pueden pertenecer, bien al Ministerio de Justicia, bien a aquellas Comunidades Autónomas con competencias en la materia.

No obstante, el Tribunal Constitucional, en la STC 97/2001, de 5 de abril, dictada en el recurso de inconstitucionalidad formulado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra determinados preceptos de la LAJG, corrigió lo afirmado por el legislador estatal en el sentido de que la regulación de las comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita pudiera incardinarse en el ámbito competencial de la Administración de Justicia. En cualquier caso, la sentencia referida, partiendo del concepto de competencias subrogatorias, estimó posible que las Comunidades Autónomas pudieran asumir funciones en materia de asistencia jurídica gratuita.

El artículo 49 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, aunque redactado en este concreto aspecto por Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, atribuye a dicha Administración las competencias que la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), reconozca o atribuya al Gobierno de la Nación en materia de Administración de Justicia.

En concreto, el Real Decreto 600/2002, de 1 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Madrid en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia le atribuyó *“el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita y la gestión de las indemnizaciones, en su caso, de las actuaciones correspondientes a la defensa por abogado y representación por procurador de los Tribunales en turno de oficio ante los órganos judiciales con competencia en la Comunidad de Madrid y a la asistencia letrada al detenido o preso cuando el lugar de custodia esté situado en el territorio de la Comunidad Autónoma”*.

Fruto de ello, la Comunidad de Madrid aprobó el RAJGCM, dictado conforme al régimen de intervención normativa autonómica previsto en la disposición adicional primera de la LAJG en relación con las Comunidades Autónomas que hayan asumido el ejercicio de las competencias referidas a la provisión de medios materiales y económicos a la Administración de Justicia. Dicha norma reglamentaria es precisamente aquella cuya modificación aborda el proyecto de decreto sometido a consulta.

Conviene detenerse en una perspectiva general de los dos aspectos a los que afecta el proyecto de decreto, que son el de la composición de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de la Comunidad de Madrid

y el del régimen de justificación y pago de los fondos destinados a cubrir la prestación de justicia sin costes.

En cuanto a la composición del órgano en sí, la LAJG ya expresaba en su exposición de motivos su propósito de llevar a cabo una “*desjudicialización*” del procedimiento para reconocer el derecho a la asistencia jurídica gratuita, que, hasta su entrada en vigor, había recibido el tratamiento propio de una función jurisdiccional en la legislación procesal española, no obstante estar considerado mayoritariamente ya en aquella época como una actividad esencialmente administrativa.

Con ello, se pretendía, de un lado, descargar a los órganos jurisdiccionales de una función situada extramuros de la potestad jurisdiccional, tal como es concebida en el artículo 117.1 de la LOPJ, de otro, el propósito igualmente nada desdeñable de agilizar la resolución de las solicitudes de los ciudadanos.

Desde el punto de vista orgánico, la función de otorgamiento, en su caso, del otrora conocido como *beneficio de pobreza*, se instrumentaba a través de una primera fase de recepción y tramitación de las solicitudes de los ciudadanos incluyendo, en su caso, la designación provisional del profesional correspondiente, y en la atribución de la competencia para el reconocimiento definitivo del derecho a unos órganos de nueva creación, que son las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita.

En este punto, ya declaró el Tribunal Constitucional, en las SSTC 12/1998, de 15 de enero, y 95/2003, de 22 de mayo, que:

*“el hecho de que no sea un órgano judicial el que, en último término, se pronuncie sobre la sostenibilidad o no de la pretensión a los efectos de la pérdida del beneficio de asistencia jurídica gratuita, tampoco puede ser tenido por contrario al art. 24.1 CE, por cuanto el*

*simple examen acerca de si el ejercicio de una pretensión procesal es o no jurídicamente viable no puede, en modo alguno, equipararse al enjuiciamiento sobre el fondo de aquella"; a lo que se añade que "la obtención de una decisión sobre la sostenibilidad de la pretensión por parte de un órgano totalmente ajeno a los intereses particulares del beneficiario de la asistencia jurídica gratuita... también se encuentra perfectamente asegurada con el sistema que reside en dicha decisión en los Colegios de Abogados y en el Ministerio Fiscal, órganos que se hallan en una posición de imparcialidad y objetividad, dado que carecen de interés propio alguno sobre la pretensión del beneficiario de la asistencia jurídica gratuita cuya sostenibilidad o no han de dictaminar, y, además, son órganos que cuentan con la adecuada cualificación técnica ... lo que les capacita específicamente para llevar a cabo la función de dictaminar si una determinada pretensión merece o no ser enjuiciada, por esta vía de la gratuidad, por los Juzgados y Tribunales del Poder Judicial".*

Ello no quiere decir que los órganos jurisdiccionales pierdan todo su peso en el reconocimiento del derecho, ya que la Ley garantiza suficientemente el control judicial sobre la aplicación efectiva del derecho, habilitando a aquéllos para decidir sobre el mismo, en vía de recurso. Así lo señalaba la Exposición de Motivos de la LAJG.

Por lo que se refiere a la financiación de este derecho, de la misma exposición de motivos de la LAJG se desprende el sometimiento a un régimen de financiación pública. En esta línea, conforme a lo indicado no solo por el Tribunal Constitucional, sino también por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Estado es el responsable del recto funcionamiento del servicio por la sola obligación constitucional de proveer a la defensa de quienes carezcan de recursos. De ello se ha deducido, igualmente, la previsión de mecanismos de control que

aseguren el adecuado destino de los fondos públicos asignados al servicio.

En línea con ello, la LAJG fija los criterios básicos de la financiación del servicio, cuyo coste deberá ser periódicamente evaluado por los poderes públicos. Tanto lo relativo a la financiación, como en lo referente a la prestación y funcionamiento del servicio, la ley se quiso dotar –según reconoce su parte expositiva– de la flexibilidad y generalidad propias de las normas de rango legal, dejando a su desarrollo reglamentario el ajuste a las cambiantes situaciones económicas y sociales. No obstante, deja ya señalado el legislador que la normativa que rija la materia deberá atender en todo caso al principio de que el servicio de asistencia jurídica gratuita esté digna y suficientemente remunerado y de que la retribución se haga efectiva en plazos razonables.

Estos son los dos aspectos que trata de desarrollar precisamente el proyecto de decreto sujeto a consulta, que, al tratarse de una disposición de desarrollo legal, utiliza el instrumento normativo adecuado. La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, y adoptará la forma de Decreto del Consejo de Gobierno, al tratarse de una disposición de carácter general emanada de dicho órgano conforme el artículo 50.2 de la precitada Ley que, además, modifica una norma de ese mismo rango jerárquico.

**TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.**

El procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias no se encuentra regulado de una manera completa y

cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

Por ello ha de acudirse a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno) tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), cuya disposición final tercera, apartado doce, ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, Real Decreto 931/2017). También habrá de tenerse en cuenta la LPAC, así como las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, las cuales han sido recogidas en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 31 de octubre de 2016, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos ha de destacarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente un Plan Anual Normativo que se publicará en el portal de la transparencia.

La Comunidad de Madrid aprobó mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 25 de abril de 2017 el Plan Anual Normativo de la Comunidad de Madrid para el año 2018. En su anexo se prevé la aprobación del proyecto de reglamento por el que se regula la Asistencia Jurídica Gratuita en el ámbito de la Comunidad de Madrid. Aunque, ciertamente, el título de esta previsión alude a una norma jurídica de contenido más amplio, la modificación de uno de los aspectos de su regulación puede considerarse incluida en ella.

Igualmente el artículo 133 de la LPAC y el artículo 26 de la Ley del Gobierno establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la Administración competente recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende aprobar.

A este respecto, el artículo 26.2 de la Ley del Gobierno, en su penúltimo párrafo, permite omitir dicho trámite, entre otros supuestos, cuando la propuesta normativa regule aspectos parciales de una materia y cuando se estime que su aplicación práctica no va a deparar un impacto significativo en la actividad económica. En ambos aspectos se ha amparado la Memoria a la hora de justificar la omisión de la consulta pública de la norma proyectada, apreciación que se estima razonada y acorde a la realidad de los hechos.

2.- En el proyecto objeto de dictamen, la norma es propuesta por la Consejería de Justicia, competente en la materia en virtud de lo dispuesto en el Decreto 58/2018, de 21 de mayo, del Presidente de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid (artículo 10), en relación con lo dispuesto en el Decreto 88/2018, de 12 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Justicia. El artículo 5.f) de esta última norma atribuye a la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia, la competencia sobre la gestión de las subvenciones relativas a la implantación y prestación de los servicios de asistencia jurídica gratuita prestados por los Colegios de Abogados y de Procuradores.

3.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del

Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 931/2017, se observa que se han incorporado al procedimiento cuatro memorias suscritas por el director general de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia, la primera al principio de la tramitación del procedimiento y las otras tres con posterioridad a los distintos trámites que han ido siendo sustanciados durante su tramitación. De esta manera cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación -artículo 2.1.i) del Real Decreto 931/2017- hasta culminar con una versión definitiva.

En concreto, se ha optado por realizar una Memoria Abreviada. Esta posibilidad aparece prevista en el artículo 3 del Real Decreto 931/2017, cuyo apartado 1 permite el recurso a la misma cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en ninguno de los ámbitos enunciados, o estos no son significativos.

*“2. La memoria abreviada deberá incluir, al menos, los siguientes apartados: oportunidad de la norma; identificación del título competencial prevalente; listado de las normas que quedan derogadas; impacto presupuestario y por razón de género, así como otros impactos detectados que se juzguen relevantes; descripción de la tramitación y consultas realizadas. También se incluirá una descripción de la forma en la que se analizarán, en su caso, los resultados de la aplicación de la norma de acuerdo con lo previsto en la letra j) del apartado 1 del artículo anterior. A este respecto la Guía Metodológica incluirá indicaciones del contenido preciso de la memoria abreviada.*”

*3. El órgano u órganos proponentes deberán justificar oportunamente en la propia memoria los motivos de su elaboración abreviada”.*

No puede sino afirmarse la corrección del recurso a la modalidad abreviada de la Memoria, derivada del hecho de no presumirse impactos apreciables en ninguno de los ámbitos a tomar en consideración. Así lo avala el hecho de que los tres únicos órganos que han tenido que ser consultados sobre posibles impactos, hayan respondido unánimemente la falta de producción de efectos sobre las parcelas objeto de su competencia. No obstante, la Memoria debería recoger de forma más nítida la justificación del recurso a su modalidad abreviada. Es cierto que en la misma, en el apartado dedicado al “Análisis de impactos”, se deja constancia de la concurrencia de los presupuestos que permiten su utilización. Sin embargo, principios de buen gobierno y transparencia llaman a que, de forma expresa, se vincule la referida ausencia de impactos con el soporte normativo que la vincula con la forma abreviada de la Memoria.

En cuanto a su contenido, la Memoria recoge el sustento jurídico competencial de la norma proyectada y razona el rango normativo del que aparece revestida, motiva la oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma, y realiza una descripción breve del contenido de la propuesta. En cambio, no hace alusión a las posibles alternativas regulatorias ni se refiere a las normas que se derogarán en caso de entrar en vigor el proyecto.

Por lo que se refiere a los impactos de la norma proyectada, la Memoria trata singularmente el impacto económico y presupuestario, pero, en cuanto al impacto por razón de género y a otros relevantes, no motiva propiamente su falta de concurrencia sino que lo hace de un modo apodíctico al justificar la ausencia de ciertos trámites o bien por referencia a los informes emitidos por los órganos consultados. Parece

por ello oportuno que, desde un punto de vista sistemático, se dé el necesario protagonismo a esta materia motivando, aunque sea de forma breve pero en cualquier caso razonada, la falta de impactos, motivación que debe hacer por sí mismo el órgano que promueve la iniciativa reglamentaria sin perjuicio de que se deje constancia del parecer de los órganos consultados al hacer el resumen de la tramitación. En particular, conviene subsanar la errata contenida en la ficha ejecutiva, en la que, en el apartado “*Impacto de género*”, se dice textualmente “[l]a norma tiene un impacto de género”, afirmación que resulta contradictoria con el informe específico emitido sobre la cuestión en el procedimiento y con alguna otra alusión a la cuestión que contiene la propia Memoria.

Asimismo contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. En especial, se han recogido las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y, bien las razones por las que no se aceptan, bien el modo en que han sido acogidas por el órgano proponente de la norma, tal y como exige el artículo 2.1.i), 2º del Real Decreto 931/2017. La inclusión de esta motivación “*refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto*”, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, aplicable en virtud de la disposición adicional primera del referido Real Decreto 931/2017.

Como resumen de todo lo expuesto hasta ahora en relación con la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, esta Comisión Jurídica Asesora no puede dejar de observar la importancia de dicho instrumento en el seno del procedimiento, que trasciende de su consideración como un mero trámite con independencia de su contenido.

4.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe la Dirección General de la Mujer, la Dirección General de la Familia y el Menor tal y como exigen el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10<sup>a</sup> de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, y la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social. Este último informe, con el objeto de valorar el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género previsto en la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y en la Ley 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBifobia y la Discriminación por Razón de Orientación e Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid. Ninguno de dichos órganos ha apreciado impactos significativos en sus respectivos ámbitos de protección.

También, conforme a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 12/2017, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2018, ha emitido informe preceptivo la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda. Al respecto, en un primer informe, la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos hizo constar una serie de observaciones a la primera versión del proyecto de decreto, de las cuales se deducía la posible insuficiencia de crédito para poner en marcha la nueva forma de pago durante el año 2018. Sin embargo, una vez modificada la versión inicial para atender a

dichas observaciones, en un segundo informe se ha manifestado conforme con su aprobación.

Conviene aclarar que, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1 a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que estos emitan dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. En el procedimiento examinado, se ha emitido dicho informe, con las observaciones que se han estimado oportunas, en la fecha del 11 de septiembre de 2018.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, se ha trasladado el proyecto a las distintas secretarías generales técnicas de las diversas consejerías de la Comunidad de Madrid, si bien, de ellas, solo la de Sanidad ha formulado observaciones.

En cambio, no parece que el proyecto de decreto que se somete a consulta deba ser informado necesariamente por el Consejo General del Poder Judicial, a la vista del artículo 561.1.6<sup>a</sup> de la LOPJ, que impone someter a dicho órgano los anteproyectos de ley y disposiciones generales que, entre otras materias, versen sobre normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales.

En este punto, conviene tener en cuenta que, según hemos dicho con anterioridad, el Tribunal Constitucional no estima incluida estrictamente la materia en la competencia de Administración de Justicia, dando preponderancia a su proyección administrativa sobre la judicial, que ha quedado claramente relegada frente a la legislación tradicional española al haber prescindido de la intervención del juez en

la concesión inicial del derecho. Y, además, la modificación que se proyecta incide sobre aspectos muy parciales de la regulación de la justicia gratuita, relacionados con la composición del órgano administrativo que la debe reconocer o denegar y con el momento en que han de realizarse los pagos y justificaciones de la subvención que costea su prestación. No obstante, razones de cautela hubieran hecho aconsejable que hubiera sido el propio Consejo General del Poder Judicial el que se hubiera pronunciado sobre este aspecto.

5.- En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, conforme al cual, los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

6.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno, de aplicación supletoria en la Comunidad de Madrid, la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno, ha suscrito el informe de calidad normativa previsto a que se refiere dicho precepto. La competencia de dicho órgano para su elaboración está prevista en el artículo 8.3,a) del Decreto 87/2018, de 12 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la referida Vicepresidencia.

7.- El artículo 133.2 de la LPAC y el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de

organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

En el caso analizado, se ha procedido a la publicación de la propuesta normativa en el portal de transparencia de la Comunidad de Madrid. Aunque se antoja evidente la existencia de organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma, como son los Colegios de Abogados y Procuradores de Madrid, y hubiera sido deseable una específica audiencia de los mismos, salvada en cuanto a los Colegios de Abogados por la comparecencia de su Consejo General en el trámite de audiencia indiferenciada publicado en la web institucional, lo cierto es que la LPAC, en la modificación de la Ley del Gobierno, ha convertido en potestativa la audiencia de las organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley.

#### **CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.**

El examen del contenido de la norma que se pretende aprobar debe comenzar por su parte expositiva. Esta, conforme a la directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, “*Directrices de técnica normativa*” o, simplemente, “*Directrices*”), debe cumplir la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

La parte expositiva refleja las finalidades perseguidas por el proyecto de reglamento, si bien, al hacerlo, debería obrar con mayor explicitud.

Así, en primer lugar, explica que uno de los aspectos que motivan la modificación proyectada, reside en modificar la composición de la

Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de la Comunidad de Madrid con el fin de adaptarse al nuevo mandato que contiene el artículo 10.2 de la LAJG después de su modificación por la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Sin embargo, las modificaciones introducidas van más allá de la simple adaptación a los cambios realizados en el texto legal. En particular, se deja de hacer referencia a una novedad importante, el cambio en la presidencia del órgano colegiado, así como a la razón por la que se prescinde de la formalización y publicación del nombramiento de sus miembros.

En cuanto al segundo polo de la reforma, constituido por la dotación de una mayor celeridad al proceso de certificación y pago de las subvenciones, que se pretende no sea ya tras cada trimestre, sino después de cada mes del año, se justifica en el hecho de dar solución a una reivindicación histórica de los Colegios de Abogados y de Procuradores. Ciertamente, a este órgano no se le escapa, al ser notoria, la existencia de esta reivindicación, como tampoco el sustento de justicia material que está tras ella. Sin embargo, son destinatarios de las normas sobre justicia gratuita, además de los profesionales llamados a realizar materialmente dicha función, los ciudadanos potencialmente beneficiarios del derecho, como también afecta la modificación, desde el punto y hora en que se está ante un régimen de ayudas públicas, al derecho de los ciudadanos a tener una información clara sobre el destino de los fondos públicos. En dicho sentido, sería conveniente que se reflejaran con mayor detalle las razones que justifican este aspecto de la reforma.

Por otro lado, en la parte expositiva se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación contemplados en el artículo 129 de la LPAC. Sería deseable una explicación más detallada sobre este particular, que es precisamente lo que la ley exige al imponer que la conformidad del texto

proyectado con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, quede “*suficientemente justificada*”.

La estructura del proyecto de decreto ya ha quedado reflejada en los antecedentes del dictamen.

El artículo único supone la modificación, en apartados separados para cada uno de ellos, de cuatro artículos del RAJGCM.

El apartado Uno del artículo único comienza modificando el artículo 4 del RAJGCM, referido, dentro del capítulo II, “*Organización y funcionamiento de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita*”, a la “*Composición y designación de miembros*”. Esta última rúbrica se mantiene en la nueva regulación proyectada del precepto.

La primera de las modificaciones introducidas en la Comisión se refiere a la participación en ella de un miembro del Ministerio Fiscal, previsión que desaparecería en la nueva regulación en caso de ser aprobada. En realidad, la novedad no es tal, puesto que la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en su disposición final 3.7, modificó el artículo 10.2 de la LAJG, en el sentido de suprimir la participación en ellas de un representante del ministerio público.

En lo demás, el referido artículo 10.2 de la LAJG contempla que las comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita dependientes de las Comunidades Autónomas estén integradas por el decano del Colegio de Abogados y el del Colegio de Procuradores, o el abogado o el procurador que ellos designen, y por dos miembros que nombren las Administraciones públicas de las que dependen.

Esta libertad electiva en cuanto a la determinación de los otros dos miembros pretende ser ejercitada por la Consejería de Justicia previendo la participación en la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de la Comunidad de Madrid de un letrado de la Comunidad de Madrid y de un técnico superior de Administración General.

En cuanto al primero, se contempla que el letrado de la Comunidad de Madrid que forme parte de la Comisión, sea designado por el abogado general y ejerza su presidencia. Consideramos que esta última previsión se justifica en que, el letrado de la Comunidad de Madrid, a la especialización en derecho que ciertamente también concurre en los miembros designados por los Colegios, suma la propia en la materia del Derecho Administrativo, que es precisamente el ámbito en el que encaja la Comisión de Justicia Gratuita en cuanto órgano administrativo de carácter colegiado, y exige manejar con soltura los conceptos propios de dicha rama del derecho. La atribución de la presidencia de este órgano a un letrado de la Comunidad de Madrid entra dentro de las facultades dadas a las Comunidades Autónomas por el artículo 10.2 *in fine* de la LAJG: *“El órgano competente de la Comunidad Autónoma determinará cuáles de sus integrantes desempeñarán la presidencia y la secretaría”*.

Por lo que se refiere al segundo de los miembros a designar por la Comunidad Autónoma correspondiente, se ha optado por atribuirle a un funcionario designado por el titular de la consejería competente en materia de Justicia, que desempeñará las funciones de secretario. Ello resulta novedoso en relación con la regulación precedente, que se refiere a *“un funcionario del Grupo A de Administración General, Licenciado en Derecho, designado por el titular de la Consejería que tenga atribuidas las competencias en materia de justicia”*. Puede advertirse un doble retroceso en esta innovación.

En primer lugar, por limitarse a exigir, sin más especificación, que este componente de la Comisión sea un funcionario. Esta modificación, ni se justifica en la Memoria ni se advierte acertada en relación con las funciones que el secretario debe desempeñar. Repárese en que le corresponde la secretaría del órgano, y que esta, según el artículo 16.2 de la LRJSP, implica las funciones de velar por la legalidad formal y material de las actuaciones del órgano colegiado, certificar las actuaciones del mismo y garantizar que los procedimientos y reglas de constitución y adopción de acuerdos sean respetados. Estas funciones, desde luego, encajan en las propias de un técnico superior -que constituye como se ha dicho la previsión actual-, según se deduce del artículo 39.1.a) de la Ley 1/1986, de 10 de Abril, de la Función Pública de la Comunidad De Madrid. De hecho, y como ya advirtiera el Servicio Jurídico en la Consejería de Justicia en su informe, en la propia LAJG, que constituye el punto de referencia en la materia, su artículo 10.3 contempla que la función de secretario sea asumida por un funcionario que ocupe un puesto de trabajo cuyo desempeño corresponda a funcionarios pertenecientes a cuerpos o escalas del subgrupo A1.

La anterior consideración tiene carácter esencial.

En segundo lugar, y en vista de las funciones que corresponden al secretario según el artículo 16.2 de la LRJSP, se antoja una mala elección el haber suprimido la de que el mencionado funcionario sea licenciado en Derecho.

En cuanto a la representación en la Comisión de los Colegios de Procuradores y de Abogados, la LAJG, en su artículo 10.2, señala que las comisiones dependientes de las Comunidades Autónomas estarán integradas por el decano del Colegio de Abogados y por el del Colegio de Procuradores, o el abogado o el procurador que ellos designen.

No se antoja dificultosa la elección del miembro del Colegio de Procuradores, que se prevé sea el decano del mismo o el procurador que aquel designe. Más complicada es la previsión relativa al miembro del Colegio de Abogados. En este punto, se parte de la dificultad, toda vez que lo previsto es que solo haya un representante de la abogacía en la Comisión, de que en Madrid existen actualmente dos Colegios de Abogados, el de Madrid y el de Alcalá.

El proyecto de reglamento confía al común acuerdo de los respectivos decanos la designación del concreto abogado que actúe en representación del sector de la abogacía. La fórmula compositiva está prevista precisamente en la LAJG en relación con las comisiones de Justicia Gratuita dependientes del Estado en las provincias donde exista más de un Colegio de Abogados o de Procuradores, en cuyo caso el representante de estas corporaciones en la Comisión se designará de común acuerdo por los decanos de aquellos.

Vista la nueva composición, se estima necesario hacer una observación de carácter general: en el régimen todavía vigente, el apartado 4 del artículo con el mismo número, se encarga de dotar de certeza al nombramiento de los miembros de la Comisión, al contemplar que el titular de la consejería competente en materia de Justicia, formalice el nombramiento de los miembros de la Comisión mediante una orden que será publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

En cambio, la redacción del artículo 4 que contiene el proyecto sujeto a consulta no prevé propiamente que los miembros de la Comisión sean nombrados formalmente por ninguna autoridad o cargo de la Comunidad de Madrid; en este punto, lo habitual en el régimen de los órganos colegiados, es prever que sean designados por la Administración en cuya estructura se imbrican, sin perjuicio de que se

dote a determinada entidad o al titular de determinado órgano, la facultad, incluso prevista con exclusividad, de proceder a la proposición de la persona o profesional concreto a designar. A esta idea responde la habitual fórmula “*se designará a propuesta de...*”. Sin embargo, en el sistema previsto en el nuevo artículo 4, se prescinde por completo de la aceptación formal de la propuesta de nombramiento, de forma que, en realidad, se ha otorgado al abogado general de la Comunidad de Madrid, al director general de Justicia y a los decanos de los Colegios de Abogados y de Procuradores, la competencia absoluta para proceder a su designación.

No parece que, desde el punto de vista de la transparencia y de la seguridad jurídica, se deba tener por mejor la opción que ahora pretende adoptar el poder reglamentario y, en cualquier caso, si se quiere suprimir el trámite de la publicación en boletín oficial, al menos debería exigirse la documentación del nombramiento de cada uno de los miembros de la Comisión. En particular, debe tenerse en cuenta que, la falta de publicación, dificulta ostensiblemente que las personas cuyas solicitudes hayan de ser revisadas por la Comisión, puedan hacer efectiva ante esta la posible recusación de sus miembros a que se refiere el artículo 24.2 de la LRJSP. Las consecuencias de esta omisión únicamente quedan mitigadas por razón de la posibilidad de impugnación judicial de la resolución del órgano administrativo en los amplios términos que contempla el artículo 20 de la LAJG (sin sumisión a motivos tasados).

El artículo 4, en la nueva redacción que se le pretende dar, culmina previendo la designación de un suplente por cada uno de los órganos que tienen la competencia para designar a un miembro de la Comisión (esto es, los decanos de los colegios, el abogado general de la Comunidad de Madrid y el director general de Justicia). A esta primera parte del mandato debemos dedicarle las mismas consideraciones realizadas con

anterioridad en cuanto al nombramiento de los titulares, al estar sometidas al mismo régimen que la designación de aquellos.

2. El artículo 36, en la redacción que se proyecta, tiene por objeto el *“Procedimiento de aplicación de la subvención”*.

Con carácter previo al examen del texto proyectado, conviene detenerse en los objetivos de la nueva regulación en cuanto a esta concreta faceta. Al respecto, indica la Memoria el designio de agilizar lo máximo que sea posible la tramitación de las certificaciones presentadas por los consejos generales de Colegios de Abogados y de Procuradores, a cuyo efecto se modifica el procedimiento de aplicación de la subvención regulado en el artículo 36 cambiando el sistema de certificación trimestral por el mensual, con el objeto de reducir los plazos para su abono.

Dentro de su apartado 1, el primer párrafo hace referencia al deber de remisión por parte de los consejos generales de Colegios de Abogados y de Procuradores, de una certificación relativa a determinados aspectos. El deber de remisión ya no ha de cumplirse dentro del mes natural siguiente a la finalización de cada trimestre, sino de los quince días siguientes a cada mes natural, lo cual, ciertamente, se expresaría con mayor sencillez aludiendo a que la documentación ha de ser aportada dentro de los primeros quince días del mes siguiente a aquel cuyas actuaciones documentan. En cualquier caso, los cambios introducidos atienden al propósito de la reforma, que es procurar un pago más rápido de la subvención, lo cual ha de presumirse redundará no solo en la necesaria dignidad de la retribución del abogado o procurador, sino también en una mejor prestación del servicio a los ciudadanos.

En un segundo párrafo del apartado primero del comentado artículo 36, se ha incluido una referencia mucho más extensa que en la

redacción anterior, a la documentación a aportar. Esta, en el texto todavía vigente, se refería como primera faceta al número y clase de actuaciones realizadas por los profesionales de cada Colegio durante el trimestre inmediatamente anterior a cada libramiento, previsión que se mantiene si bien ahora, por coherencia con el resto del texto proyectado, se alude al mes certificado.

En cambio, la referencia que antes se hacía como segundo aspecto a incluir en la certificación, de *“las bases de la compensación económica aplicables a las actuaciones certificadas”*, se pretende sustituir por una regulación mucho más minuciosa, contenida en los apartados b) a e) del artículo 36.1, según la cual las certificaciones deberán contener: el número total de turnos de guardia o asistencias individualizadas realizadas durante el mes certificado así como su distribución por cada uno de los Colegios, los importes globales correspondientes a cada uno de los conceptos anteriores y su desglose por cada uno de los Colegios, el importe global correspondiente a los gastos de tramitación calculados conforme a lo dispuesto en el artículo 34.5 del decreto y su desglose por cada uno de los Colegios, indicando el número de expedientes tramitados por cada uno de ellos durante el mes certificado y el importe global correspondiente a los gastos de infraestructura a abonar a los consejos generales de abogados y de procuradores.

Hasta aquí, cabe alabar el mayor detalle de la nueva regulación, toda vez que lleva a conseguir un más efectivo control del ejercicio de la actividad subvencionada, materializando de esta manera uno de los principios fundamentales que rigen en el campo de las ayudas públicas. Esta perspectiva también se ve favorecida por el hecho de que el artículo 36 ya no pide solo la remisión de la certificación, sino también de *“la documentación acreditativa de la misma”* (párrafo primero del apartado 1, *in fine*).

Junto a ello, ya en el apartado f), se ha incluido con mayor rango de matización la referencia a la inclusión dentro de las certificaciones, de la relación de los letrados que hayan procedido, durante el mes certificado, al reintegro de las cantidades previamente percibidas de los fondos públicos por sus actuaciones, en los siguientes supuestos:

*“1º. Cuando los profesionales designados de oficio obtengan el abono de sus honorarios como consecuencia de una revocación del derecho en los términos previstos en el artículo 19 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de una declaración de mejor fortuna en los términos previstos en el artículo 36.2 de la citada ley, o de la denegación por auto judicial de un derecho previamente reconocido.*

*2º. Cuando los profesionales designados de oficio obtengan el abono de sus honorarios en ejecución del pronunciamiento sobre costas a favor de su cliente habido en la sentencia que ponga fin al proceso.*

*3º. Cuando los profesionales designados de oficio obtengan el abono de sus honorarios en virtud de lo dispuesto en el artículo 36.3 de la Ley 1/1996, de 10 de enero”.*

Conviene notar que la nueva redacción del apartado primero del precepto entraña la alteración de lo señalado en el texto reglamentario todavía vigente, sin que haya constancia en la Memoria de las razones de esa modificación. En particular, hemos de hacer referencia al hecho de que, a diferencia de lo previsto hasta ahora, en los casos de revocación, únicamente se contemple la devolución de las cantidades cobradas por los profesionales de que se trate, cuando estos hayan obtenido *“el abono de sus honorarios”*. Esta última expresión parece dar a entender que el reintegro solo se hará efectivo si el profesional llega a cobrar de su cliente las cantidades correspondientes. Llama la atención que no se haya previsto ningún tipo de cautela para garantizar la

diligencia del abogado o procurador en el cobro de dichas cantidades, tratándose como se trata de la gestión de fondos públicos.

Ya por lo que se refiere al artículo 37, dedicado a la *“Gestión colegial de la subvención”*, se viene a modificar su apartado 1, pero con el solo propósito de adaptarlo a la nueva secuencia temporal de la certificación y del pago. En dicho sentido, se ha sustituido la referencia a que los consejos generales de los dos Colegios profesionales afectados distribuyan la subvención que corresponda a cada uno en función del número de actuaciones profesionales realizadas y acreditadas por cada uno de ellos *“durante el trimestre inmediatamente anterior al de cada libramiento”*, por la que se hace a la misma regla, si bien que referida al *“mes inmediatamente anterior a cada libramiento”*. El cambio, por consiguiente, se advierte justificado en la procuración del mantenimiento de la coherencia sistemática del conjunto del decreto.

También tiene una justificación sistemática el cambio introducido en el apartado 2 del artículo 38, al sustituir la anterior remisión que el mismo contenía al número 3 del artículo 36, por la que ahora se hace a su número 2. No obstante, conviene advertir que lo que se está denominando como número (2 o 3) es, en realidad, un apartado. La Memoria se detiene en justificar esta modificación en la finalidad de garantizar que al final del ejercicio se puedan cerrar todas las justificaciones y comprobaciones para garantizar que los pagos anticipados se corresponden con las actuaciones incluidas en las certificaciones.

Pasando a la disposición transitoria única, esta viene a establecer que las certificaciones correspondientes al último trimestre de 2018 se rijan por la normativa vigente en la fecha del inicio del citado trimestre. Ya se ha advertido que esta previsión no pone en peligro la suficiencia presupuestaria de la reforma, según se ha informado por parte de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos.

En cuanto a la derogatoria única, tiene un contenido general referido a aquellas normas que contradigan o se opongan a la nueva regulación. Tal previsión contradice lo indicado en el punto 41 de las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, al que se remite expresamente el Acuerdo de 31 de octubre de 2016, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se establecen las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento de iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria previsto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Según tal directriz, las disposiciones derogatorias deberán ser precisas y expresas, indicando las normas o partes de ellas que se derogan y las que se mantienen en vigor. En particular, se habrán de evitar cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente que en ningún caso pueden sustituir a la propia enunciación de las normas derogadas.

La disposición final única concluye disponiendo la entrada en vigor del decreto al día siguiente de su publicación oficial. Este aspecto no contradice, según los órganos pre informantes, la suficiencia económica de la nueva regulación.

#### **QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.**

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa, que, como ya se ha dicho, resultan de aplicación en la Comunidad de Madrid.

Ello no obstante hemos de efectuar algunas observaciones, las primeras de ellas de carácter general.

En algunos pasajes del proyecto de decreto, se utiliza la mayúscula inicial para designar de modo genérico a determinados cargos en casos distintos a aquellos en que la RAE lo permite, según lo recomendado en el apartado a) del anexo V de las Directrices. Así, por ejemplo, en las referencias que se hacen al presidente o al secretario de la Comisión, en el artículo 4.

Tampoco deben figurar en mayúscula las referencias genéricas a consejerías, direcciones generales, organismos autónomos, entes, departamentos y los términos y expresiones similares que no designen un órgano concreto conforme a su denominación oficial. Es el caso de la referencia a los consejos generales de Colegios de Abogados y de Procuradores que contiene el primer párrafo del artículo 36, en que todas estas palabras, salvo las preposiciones, figuran con mayúscula inicial.

Las referencias a la Comisión Jurídica Asesora, deberían realizarse a su nombre completo: Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, las referencias a la Justicia como materia o competencia, verbigracia en el apartado 1, b) del artículo 4, deberían figurar en mayúscula inicial.

Más en concreto, se ha de señalar en cuanto a determinados preceptos del proyecto de decreto:

En el apartado 1, c) del artículo 36, falta la “s” final en la palabra “*calculado(s)*”.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente,

## **CONCLUSIÓN**

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, una de las cuales tiene carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 86/2003, de 19 de junio, por el que se regula la asistencia jurídica gratuita en el ámbito de la Comunidad de Madrid.

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 27 de septiembre de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 435/18

Excma. Sra. Consejera de Justicia

Carrera de San Jerónimo nº 13 – 28014 Madrid