

**A.G.- 2/2025**

**S.G.C.- 204/2024**

**S.J.- 203/2024**

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, en relación con el **proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la asistencia jurídica gratuita en el ámbito de la Comunidad de Madrid.**

A la vista de los antecedentes remitidos, en cumplimiento de lo dispuesto en 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, tenemos el honor de emitir el siguiente

## **INFORME**

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**ÚNICO.-** Con fecha 18 de diciembre de 2024, ha tenido entrada en el Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica de ésta, en el que se interesa la emisión del preceptivo informe a propósito del proyecto de decreto indicado, cuya tramitación ha sido declarada urgente por Orden de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local de 11 de noviembre de 2024.

Junto con el citado oficio, se acompaña la siguiente documentación:

- Proyecto de decreto.
  
- Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo, elaborada por la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia, de fecha

12 de diciembre de 2024. Se acompañan otras versiones anteriores de 20 de noviembre y de 10 de mayo de 2024.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 17 de diciembre de 2024, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.5 del Decreto 52/2021, de 24 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (en adelante, Decreto 52/2021).

- Informe 44/2024, de coordinación y calidad normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, emitido el 28 de mayo de 2024, de conformidad con lo que resulta del artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

- Memoria justificativa de la tramitación de urgencia, de 31 de octubre de 2024, de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia.

- Orden de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local por la que se acuerda la tramitación urgente, de 11 de noviembre de 2024.

- Certificado de la Secretaria General del Consejo de Gobierno del que resulta que *“en su sesión de veinte de noviembre de dos mil veinticuatro, a propuesta del Consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local y según se desprende del Acta provisional correspondiente a la misma queda enterado del siguiente informe: Informe sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se regula la asistencia jurídica gratuita en el ámbito de la Comunidad de Madrid”*.

- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado por la Dirección General de la Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de fecha 16 de abril de 2024.

- Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de fecha 16 de abril de 2024.
  
- Observaciones formuladas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de fecha 6 de junio de 2024, dando también traslado de los informes emitidos al efecto por la Dirección General de Trabajo y la Dirección General de Formación, de fechas 22 y 21 de mayo de 2024, respectivamente, así como la solicitud de la Dirección General de Recursos Humanos en relación con la necesidad de que el proyecto le sea remitido desde el centro directivo proponente, por considerar su informe preceptivo.
  
- Observaciones formuladas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Digitalización, de fecha 28 de mayo de 2024.
  
- Observaciones formuladas por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, de 30 de mayo de 2024.
  
- Escritos de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías, en las fechas que se señalan a continuación, en los que se hace constar que no se formulan observaciones al texto del proyecto:
  - Educación, Ciencia y Universidades, de 21 de mayo de 2024.
  - Cultura, Turismo y Deporte, de 22 de mayo de 2024.
  - Medio Ambiente, Agricultura e Interior, de 24 de mayo de 2024.
  - Sanidad, de 28 de mayo de 2024.
  - Vivienda, Transportes e Infraestructuras, de 17 de mayo de 2024.
  
- Informe de la Dirección General de Recursos Humanos -Consejería de Economía, Hacienda y Empleo-, de fecha 10 de julio de 2024.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos -Consejería de Economía, Hacienda y Empleo-, de 26 de abril de 2024, conforme a lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 15/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2024.
  
- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia - Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local-, de 31 de mayo de 2024.
  
- Resolución de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia, de 20 de noviembre de 2024, por la que se acuerda la apertura de los trámites de audiencia e información pública. Se acompañan también las alegaciones formuladas por la Unión Interprofesional de la Comunidad de Madrid (UICM) y por el Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid (ICAM).

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS

### **PRIMERA. - FINALIDAD Y CONTENIDO.**

El proyecto de decreto tiene por objeto, según resulta de su artículo 1, *“regular el procedimiento para el reconocimiento del derecho de asistencia jurídica gratuita y el régimen de funcionamiento de los órganos que intervienen en el mismo, así como organizar las relaciones entre la Administración de la Comunidad de Madrid y las instituciones colegiales competentes para la gestión del servicio de asistencia jurídica gratuita y las subvenciones asociadas al reconocimiento de este derecho”*.

Se compone de una parte expositiva y de una parte dispositiva, conformada por un total de cuarenta y ocho artículos, una disposición transitoria, una derogatoria y tres disposiciones finales, así como tres anexos.

## SEGUNDA. - MARCO COMPETENCIAL Y COBERTURA LEGAL.

El artículo 149, apartado 1, regla 5ª, de la Constitución Española atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de “*Administración de Justicia*”.

El artículo 49 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Estatuto de Autonomía), aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, regula la organización judicial en el ámbito de la Comunidad de Madrid, en los siguientes términos:

*“En relación con la Administración de Justicia, exceptuando la militar, corresponde:*

*“1. Al Gobierno de la Comunidad, ejercer todas las facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial reconozca o atribuya al Gobierno de la Nación.*

*2. A la Asamblea, fijar los límites de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales de la Comunidad de Madrid y la capitalidad de las mismas, de conformidad con la Ley Orgánica del Poder Judicial.*

*3. A ambas instituciones, coadyuvar en la organización e instalación de los Tribunales y Juzgados, con sujeción, en todo caso, a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial”.*

Una adecuada articulación de las competencias estatales y autonómicas sobre la materia exige diferenciar, por un lado, un concepto de Administración de Justicia en sentido amplio, y, por otro lado, un concepto estricto -ligado a la función jurisdiccional propiamente dicha y a la ordenación de los elementos intrínsecamente unidos a la determinación de la independencia con que debe desarrollarse-.

Dicha distinción está presente en el proceso constituyente y en el de aprobación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, pues con la organización de un sistema de autogobierno articulado en torno a un órgano específico -el Consejo General del Poder Judicial- se hacía necesario, antes de proceder a un reparto de poder territorial, delimitar el campo de autogobierno que

garantizara la independencia respecto de otras funciones accesorias o de auxilio no incluidas, ni en la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, ni en ese autogobierno, garantía de la independencia funcional.

Dicha circunstancia justifica que la asunción de competencias en la materia se articulase con base en la técnica subrogatoria, en virtud de la cual es precisa una previa definición de campos por el legislador estatal para asumir luego las Comunidades Autónomas lo que no se reserve al ejecutivo estatal. Dicho de otra manera, la introducción de un nuevo sistema de autogobierno llevó a los poderes públicos a aplazar la decisión sobre el alcance de las facultades de los distintos entes territoriales hasta que se realizara una previa operación de deslinde: qué afectaba al autogobierno y qué no afectaba al autogobierno (STC 56/1990, de 29 de marzo).

En materia de asistencia jurídica gratuita, la delimitación de las competencias estatales y autonómicas debe realizarse a partir del artículo 119 de la Constitución Española, que declara que *“la justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar”*.

Dicho precepto ha sido desarrollado por el artículo 20, apartados 1 y 2, de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante, LOPJ), que dispone:

*“1. La justicia será gratuita en los supuestos que establezca la ley.*

*2. Se regulará por ley un sistema de justicia gratuita que de efectividad al derecho declarado en los artículos 24 y 119 de la Constitución, en los casos de insuficiencia de recursos para litigar”*.

Recientemente, la Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del Derecho de Defensa (en lo sucesivo, LO 5/2024), en los apartados 4, 5 y 6 de su artículo 4, en relación con el derecho a la asistencia jurídica, señala que:

*“4. Las personas que acrediten insuficiencia de recursos tendrán derecho a la asistencia jurídica gratuita en los casos y términos establecidos en la Constitución Española y las leyes, que determinarán, asimismo, los supuestos en los que esta deba extenderse a personas en situaciones de especial vulnerabilidad y en otras situaciones reconocidas legalmente. La asistencia jurídica será siempre accesible universalmente para asegurar el cumplimiento del derecho de defensa en igualdad de condiciones. Se tendrá en especial consideración la accesibilidad de las personas con discapacidad, particularmente las necesidades específicas de las mujeres y los menores con discapacidad.*

*Una ley regulará las funciones de los profesionales del turno de oficio en el servicio público de asistencia jurídica gratuita.*

*5. La designación, sustitución, renuncia y cese del profesional de la abogacía designado por turno de oficio se regirá, en todo caso, por lo dispuesto en las normas especiales.*

*6. La asistencia jurídica será siempre accesible universalmente para asegurar el cumplimiento del derecho de defensa en igualdad de condiciones para todas las personas”.*

Actualmente, las previsiones contenidas en el precepto transcrito, se encuentran recogidas en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita (en lo sucesivo, Ley 1/1996), en cuya disposición adicional primera se delimita la naturaleza de los preceptos de dicha norma, en lo que al reparto competencial se refiere, en consonancia con el régimen de competencias definido en los artículos 148 y 149 de la Constitución Española.

Concretamente, la indicada disposición adicional determina cuanto sigue:

*“1. El capítulo I, los artículos 9, 10.1, 12 y 16 a 21 del capítulo II, los artículos 27 a 29 y 31 a 36 del capítulo IV, el capítulo VII, las disposiciones adicionales tercera, cuarta y quinta, la disposición derogatoria y la disposición final primera bis se dictan al amparo de las competencias que al Estado atribuye el artículo 149.1.3.ª, 5.ª y 6.ª de la Constitución Española, sobre relaciones internacionales, Administración de Justicia y legislación procesal, respectivamente.*

*2. Los artículos 25 y 26 del capítulo III y el capítulo VI, se dictan en virtud de la competencia del Estado reconocida en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución Española, conforme al cual corresponde a éste dictar las «Bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas».*

*3. Los restantes preceptos serán de aplicación en defecto de normativa específica de las Comunidades Autónomas que hayan asumido el ejercicio efectivo de las competencias en materia de provisión de medios para la Administración de Justicia”.*

Asimismo, en desarrollo de esta Ley 1/1996, el Real Decreto 141/2021, de 9 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de asistencia jurídica gratuita (en lo sucesivo, Real Decreto 141/2021) en su disposición final primera, advierte que el mismo “*se dicta en virtud del artículo 149.1. 5.ª y 18.ª de la Constitución Española, por el cual el Estado tiene competencia exclusiva sobre la Administración de Justicia y bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas*”, señalando en su artículo 1.3 que serán de aplicación general en todo el territorio nacional “*los artículos 17; 21; 32; apartados 1, 3 y 4 del artículo 33; 39; 40 y 41 de este reglamento, que, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita*”.

Con base en lo expuesto, la asunción de competencias por parte de las Comunidades Autónomas debe respetar el marco definido en la disposición adicional primera de la Ley 1/1996 y en el artículo 1.3 del Real Decreto 141/2021 en lo que es de aplicación general en todo el territorio nacional.

En consonancia con lo anterior, el Tribunal Constitucional ha establecido las pautas para delimitar el ámbito competencial estatal y autonómico en la materia de asistencia jurídica gratuita a la que va referida el decreto proyectado.

Así, procede traer a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional 97/2001, de 5 de abril, en la que se declara:

“(…) es cierto que el derecho a la asistencia jurídica gratuita es instrumental o complementario y constituye uno de los presupuestos del derecho a la tutela judicial efectiva y que, como se dijo en la STC 16/1994, de 17 Feb., citada por el Abogado del Estado, aquel derecho «es no sólo garantía de los intereses de los particulares, sino también de los intereses generales de la justicia en tanto que tiende a asegurar los principios de contradicción e igualdad procesal entre las partes y a facilitar así al órgano judicial la búsqueda de una sentencia ajustada a Derecho» (FJ 3). No cabe negar, pues, que indirectamente coadyuva al ejercicio de la función jurisdiccional. Sin embargo, la relación orgánica y funcional de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita con la función jurisdiccional ejercida por los órganos que conforman el Poder Judicial es tan indirecta y mediata que no puede incluirse en al ámbito de la Administración de Justicia, so pena de desfigurar totalmente el concepto constitucional de la misma.

En efecto, como ya hemos avanzado, la LAGJ en su propósito de «desjudicialización» del procedimiento de reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita ha atribuido esta función a un órgano administrativo, dependiente de la Administración de Estado o, en su caso, de las Comunidades Autónomas y regido en su funcionamiento por las normas que regulan el procedimiento administrativo. Se trata, según esa «exposición de motivos», de un servicio público, dispensado fundamentalmente por los Colegios de Abogados y de Procuradores, en el que los jueces tan sólo intervienen en la fase de recurso judicial contra las decisiones adoptadas por las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita respecto del reconocimiento o no del derecho a la asistencia gratuita. Esta competencia administrativa de reconocimiento del derecho, a diferencia de la que ejerce el personal al servicio de la Administración de Justicia al que se refiere el art. 454.1 LOPJ, no consiste propiamente en una función de auxilio y colaboración con la función jurisdiccional llevada a cabo por los Jueces y Tribunales, sino que su objeto inmediato y directo es la garantía de un interés particular de los ciudadanos y sólo mediata e indirectamente coadyuva a la realización de la función jurisdiccional en sí misma considerada. Se trata de una función administrativa conceptualmente previa y sustancialmente autónoma respecto de la función jurisdiccional. Así se declaró en la citada STC 16/1994 en la que, tras afirmar que el derecho a la asistencia gratuita es garantía «de los intereses generales de la justicia», se añadía, «aunque sin duda su finalidad inmediata radica en permitir el acceso a la justicia, para interponer pretensiones u oponerse a ellas, a quienes no tienen medios económicos suficientes para ello». A diferencia de las funciones de auxilio y colaboración que ejerce el personal previsto en el art. 454 LOPJ que tiene una finalidad meramente instrumental

de la actividad desarrolla por los Jueces y Tribunales, la función llevada a cabo por las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita tiene una plena autonomía y una finalidad y entidad propias. Constituye un fin en sí misma, aunque indirectamente pueda subvenir a la prestación de la tutela judicial. Orgánicamente las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita y sus miembros nada tienen que ver con los Cuerpos creados por Ley para el auxilio y colaboración con los jueces y tribunales a los que se refiere el art. 454.1 LOPJ” (el subrayado es nuestro).

En este mismo sentido, el Consejo de Estado en su Dictamen 1581/2003, de 22 de mayo de 2003, señaló:

*“Tercera. Entrando, pues, en ese examen de índole sustantiva, y volviendo sobre lo que se avanzó en la primera de estas consideraciones, ha de insistirse en que la regulación de la asistencia jurídica gratuita -en la que aspira a integrarse el texto resultante del Proyecto- combina normativas estatales y autonómicas, cuyos respectivos ámbitos de desenvolvimiento aparecen enunciados por las disposiciones adicionales primeras de la Ley 1/1996 y de su Reglamento, conforme a las cuales: - La definición del derecho a la asistencia jurídica gratuita, la atribución de su reconocimiento a unos órganos administrativos "ad hoc", la solicitud, resolución, revocación y efectos del reconocimiento de ese derecho, los requisitos mínimos de formación y especialización de los profesionales que deban atenderlo, el régimen de actuación de estos últimos, la responsabilidad patrimonial de los servicios de asistencia jurídica gratuita de los Colegios de Abogados y Procuradores de los Tribunales, la aplicación en España de tratados y convenios internacionales sobre derecho a la asistencia jurídica gratuita y la legislación procesal relativa a ese derecho corresponden al Estado. - Los restantes extremos del régimen de asistencia jurídica gratuita pueden ser regulados por las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de provisión de medios para la Administración de Justicia” (énfasis añadido).*

En el caso de la Comunidad de Madrid, la asunción de competencias en materia de asistencia jurídica gratuita se materializó a través del 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 (en adelante, Real Decreto 600/2002).

En particular, el Anexo del Real Decreto 600/2002, en su letra B), apartado 1.e), enumera, entre las competencias objeto de traspaso a la Comunidad de Madrid, “*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*”.

En ejercicio de las citadas competencias se aprobó por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid 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 (en lo sucesivo, Decreto 86/2003), que va ser derogado por el texto proyectado con el objetivo, declarado en su propio preámbulo, de que esta nueva regulación, por un lado, sea conforme con las diferentes modificaciones que la Ley 1/1996 ha sufrido desde su aprobación y, por otro, incorpore todas aquellas cuestiones que la experiencia de estos veinte años que lleva vigente el Decreto 86/2003 aconsejan.

Por otro lado, teniendo en cuenta el contenido del texto proyectado y, en particular, lo que se refiere a la regulación de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, CAJGR de la Comunidad Madrid), debemos también hacer referencia al artículo 148.1 de la Constitución Española, que atribuye competencia exclusiva a las comunidades autónomas en materia de “*organización de sus instituciones de autogobierno*”.

En relación con la potestad de autoorganización, el Tribunal Constitucional ha declarado que la más genuina expresión del derecho de las nacionalidades y regiones a la autonomía es la capacidad de autoorganizarse libremente, con respeto a los mandatos constitucionales.

Recordamos, en este punto, que el Tribunal Constitucional ha reconocido la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica como “*algo inherente a la autonomía*” (STC 50/1999, de 6 de abril) y ha afirmado que la “*potestad autoorganizatoria de las Comunidades Autónomas constituye una manifestación central del principio de autonomía*” (STC 251/2006, de 25 de julio).

Concretamente, la Sentencia 50/1999, de 6 de abril, establece:

*“Respecto de la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica, que con carácter de competencia exclusiva alegan las dos Comunidades Autónomas, debe advertirse que esta competencia, que efectivamente ha sido reconocida por este Tribunal en diversas ocasiones como algo inherente a la autonomía (STC 227/1988, fundamento jurídico 24) en tanto que competencia exclusiva tiene como único contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas (SSTC 35/1982, 165/1986, 13/1988 y 227/1988). Hemos declarado que «conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo» (STC 165/1986, fundamento jurídico 6º), establecer cuáles son «los órganos e instituciones» que configuran las respectivas Administraciones (STC 35/1982, fundamento jurídico 2º), son decisiones que corresponden únicamente a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el Estado debe abstenerse de cualquier intervención en este ámbito (STC 227/1988 y «a sensu contrario» STC 13/1988)”. (El subrayado es nuestro).*

Esa competencia se incluye en el artículo 26.1.1 del Estatuto de Autonomía, que declara que la Comunidad de Madrid ostenta competencia exclusiva en materia de *“organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno”*.

Cabe señalar, por último, que la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en su artículo 21.g), establece que corresponde al Consejo de Gobierno aprobar, mediante decreto, los reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud de su Estatuto de Autonomía.

Por tanto, la Comunidad de Madrid goza de competencia para regular la asistencia jurídica gratuita en los términos a que se refiere el texto remitido a esta Abogacía General para su informe.

### **TERCERA.- NATURALEZA JURÍDICA Y TRAMITACIÓN.**

El proyecto sometido a informe se configura como una disposición de carácter general, que se dicta con vocación de permanencia, innova el ordenamiento jurídico y se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios.

Visto que el proyecto analizado goza de naturaleza reglamentaria, procede examinar ahora si se ha seguido el procedimiento previsto legalmente para la elaboración de disposiciones de carácter general.

En lo referente a su tramitación, la Comunidad de Madrid ha aprobado el ya mencionado Decreto 52/2021 que, en el apartado 2 de su artículo 1, señala que es de aplicación a “*los procedimientos de elaboración y tramitación de los anteproyectos y proyectos de normas con rango de ley, proyectos de decretos legislativos y resto de proyectos de disposiciones reglamentarias cuya aprobación corresponda al Consejo de Gobierno o a cualquiera de sus miembros*”, siendo por tanto aplicable al proyecto normativo que nos ocupa.

Igualmente, debemos tener en consideración la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), cuyo artículo 60 dispone lo siguiente:

*“1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.*

*2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.*

*3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración*

*autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.*

*4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.*

Entrando en el examen de la documentación remitida, se aprecia la elaboración por la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia de la Memoria ejecutiva de análisis de impacto normativo (en adelante, MAIN), fechada el 12 de diciembre de 2024 en su última versión, y cuyo contenido se ajusta, en términos generales, a lo previsto en el artículo 6 del Decreto 52/2021.

Se incorporan al expediente otras versiones anteriores de la citada Memoria, de modo que ha ido actualizándose su contenido con ocasión de la tramitación de la norma.

Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias, la actualización de la MAIN permitirá comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada. Así, por todos, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero.

En la misma línea, los más recientes dictámenes 223/2024, de 25 de abril y 385/2024, de 27 de junio, entre otros, precisan que la MAIN “*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, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva*”.

Constan los informes de impacto social a que se refiere el artículo 7.3.c) del Decreto 52/2021. En concreto, el informe de impacto por razón de género, confeccionado por la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, en aplicación del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres; el informe de impacto de la norma en la familia, la infancia y la adolescencia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, exigido por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y por la Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

De igual forma constan, en los términos reseñados en el antecedente de hecho único, los informes de la Dirección General de Presupuestos, de la Dirección General de Recursos Humanos, ambas de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, así como el de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia -Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local-.

Asimismo, consta en la documentación remitida a esta Abogacía General, el informe 44/2024, de coordinación y calidad normativa, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

No consta, sin embargo, el informe del Consejo General del Poder Judicial, que resulta exigible al amparo de lo estipulado en el artículo 561.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, a cuyo tenor: *“Se someterán a informe del Consejo General del Poder Judicial los anteproyectos de ley y disposiciones generales que versen sobre las siguientes materias; (...) 6. “Normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales”.*

En este sentido, interesa destacar que el Consejo de Estado, en su Dictamen 114/2021, de 25 de febrero (en el que examinara el *“Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento*

*de Asistencia Jurídica Gratuita*”, que ulteriormente fue aprobado mediante el precitado Real Decreto 141/2021, actualmente en vigor), sentó el siguiente criterio al respecto:

*“Desde luego, ese órgano constitucional puede ser facultativamente consultado por el Gobierno en relación con cualquier cuestión que considere oportuna (artículo 561, número 1, 9.ª, de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial). Sin embargo, al dictaminar el proyecto que dio finalmente vida al Real Decreto 996/2003 y, por tanto, al vigente Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita (dictamen de 24 de julio de 2003, referido al expediente número 2.395/2003) y al informar un proyecto de reforma parcial de ese mismo Reglamento (dictamen de 17 de noviembre de 2005, emitido en relación con el expediente número 1.892/2005), este Consejo tuvo ocasión de señalar que la intervención del Consejo General del Poder Judicial en relación con los proyectos de Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita tiene carácter preceptivo por corresponderse a la intervención que le está reconocida, con tal carácter, a propósito de las normas que "afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales" (apartado número 1, 6.ª, del citado artículo 561)” (el subrayado es nuestro).*

Baste recordar, asimismo, que, con ocasión de la tramitación de la normativa actualmente vigente en la Comunidad de Madrid, esto es, el Decreto 86/2003, se recabó el meritado *“informe del Consejo General del Poder Judicial (apartado cuarto, b), de antecedentes), emitido con el carácter preceptivo previsto por el artículo 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial”* (Dictamen 1581/2003, de 22 de mayo, del Consejo de Estado).

La perentoriedad de contar con este informe es igualmente remarcada tanto en la MAIN (página 35), como en el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente del proyecto (página 5).

Se ha de recordar, de igual modo, que el artículo 15.3 del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, dispone cuanto sigue en relación con el momento de solicitar informes a la misma: *“Los informes sobre los anteproyectos de ley y proyectos reglamentarios deberán*

*recabarse una vez cumplimentados los trámites de consulta, audiencia e información pública, en su caso, y emitidos todos los demás informes preceptivos o facultativos, salvo el informe del Consejo de Estado o de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid” (el resaltado es nuestro).*

Pese a ello, y como bien indicamos, no consta su incorporación al expediente, extremo que, en consecuencia, debe ser subsanado.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En aplicación del artículo 4.3 del Decreto 52/2021, el proyecto ha sido remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las restantes Consejerías que integran la Administración de la Comunidad de Madrid.

Por último, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60.2 de la Ley 10/2019 y el artículo 9 del Decreto 52/2021, mediante Resolución de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia, de 20 de noviembre de 2024, se acordó la apertura de los trámites de audiencia e información pública, habiéndose formulado alegaciones por la Unión Interprofesional de la Comunidad de Madrid (UICM) y por el Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid (ICAM), que se acompañan al expediente que nos ha sido remitido.

No se ha sustanciado el trámite de consulta pública previsto en el artículo 5 del Decreto 52/2021, en relación con lo dispuesto en el artículo 60.3 de la Ley 10/2019, al considerarse que el proyecto carece de impacto significativo en la actividad económica, no impone obligaciones relevantes para sus destinatarios y regula aspectos parciales de una determinada materia, todo ello de conformidad con el apartado c) del artículo 5.4 de dicho decreto.

Debe señalarse también que la propuesta del decreto está incluida en el plan normativo de la XIII Legislatura, (2023-2027), aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno, con fecha 20 de diciembre de 2023, así como que, según señala la MAIN, “De acuerdo con lo previsto en los artículos 3.3, 3.4, 6.1.i) y 13 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, no concurre en este proyecto ninguno de los criterios conforme a los cuales procedería su evaluación ex post”.

A propósito de este último aspecto, es menester recordar que contemplar la forma de hacer dicha evaluación resulta ser lo más conforme con el principio de control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas, incorporado al artículo 3.1.g) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y que, a su vez, puede considerarse integrado dentro del más amplio de buen gobierno emergente en el Derecho administrativo español contemporáneo.

En dicho sentido, la Comisión Jurídica Asesora advierte que *“el hecho de que sea una facultad discrecional del órgano promotor prever el análisis del impacto de la norma y su eficacia en el cumplimiento de los objetivos no exime del deber de recoger una motivación de su exclusión [...], y no puede obviarse que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante en el futuro»* (entre otros, en su Dictamen 677/22, de 25 de octubre).

De ahí que se deba exigir una motivación más acabada al respecto que la contenida actualmente en la MAIN, que se limita a señalar que *“no concurre en este proyecto ninguno de los criterios conforme a los cuales procedería su evaluación ex post”*.

Para finalizar, respecto a la declaración de urgencia que afecta a la tramitación del proyecto que nos ocupa, conviene traer a colación el criterio que fuera expuesto por el Consejo de Estado en su Dictamen 779/2009, de 21 de mayo:

*“Desde una perspectiva general, es preciso traer a colación las observaciones realizadas tanto por el Tribunal Supremo como por este Consejo a propósito de la urgencia (dictamen 2.268/98, de 28 de junio). A este respecto, cabe reiterar lo ya indicado por este Consejo en su Memoria de 1990 y reiterado con posterioridad en algunos dictámenes (entre ellos, el dictamen 2.268/98, citado):*

*“Es importante elevar al Gobierno la preocupación del Consejo de Estado respecto de la conveniencia -si no necesidad- de que se haga un uso meditado y prudente de las declaraciones de urgencia. Esta observación se apoya, básicamente, en las siguientes razones:*

*- Las declaraciones de urgencia se suelen producir -según acredita una simple verificación estadística- en asuntos de especial complejidad y envergadura, en los que, por lo mismo, puede padecer más la calidad que el Consejo de Estado se esfuerza en mantener en sus dictámenes.*

*- No es insólito que la declaración final de urgencia recaiga en expedientes que han experimentado notoria lentitud en su tramitación anterior; ni lo es que se remita la documentación incompleta, obligando a su devolución en petición de antecedentes.*

*- Es característica de la Administración consultiva clásica la de operar con sosiego y reflexión, en un proceso no siempre rápido de maduración, que puede quedar frustrado si se trasladan al Consejo de Estado, en demasía, las exigencias y apremios propios de la Administración activa".*

Y en análogo sentido, los dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid 233/2015, de 6 de mayo, 387/2016, de 6 de septiembre, y 253/2017, de 19 de junio. En este último se expone además cuanto sigue:

*“En la tramitación del procedimiento se deberá tener la previsión necesaria para calcular los plazos que conllevan los distintos trámites previstos, de suerte que, si pretende aprobar una disposición reglamentaria para una determinada fecha, se inicie su tramitación con la suficiente antelación para la aprobación de la disposición en la fecha prevista o, en caso de estimarse insuficiente, se acuerde su tramitación urgente, de manera que se acorten los plazos de todos los trámites”* (el resaltado es propio).

En similares términos se pronuncia el Dictamen 120/2019, de 28 de marzo, al indicar que *“la tramitación urgente debe acordarse al inicio del procedimiento y la reducción de plazos ha de afectar a todos los trámites del procedimiento”*; asimismo, recuerda que *“La declaración de urgencia ha de estar motivada, sin que valga la genérica afirmación de la existencia de razones de urgencia. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo en su sentencia de 27 de febrero de 2008 (recurso núm. 5608/2004) que exige que la urgencia esté debidamente motivada y con una explicación razonable y razonada”* (el subrayado es nuestro).

El más reciente Dictamen 333/2024, de 6 de junio, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, reitera que *“la tramitación urgente debe acordarse al inicio del procedimiento y la reducción de plazos afectar a todos los trámites del procedimiento”*. En la misma línea, si bien de forma más detallada, el Dictamen 341/2024, de 6 de junio, advierte:

*“La tramitación urgente, con carácter general, debe acordarse al inicio del procedimiento, con anterioridad a la elaboración de la Memoria, por el consejero competente cuando concurren circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.*

*La urgencia debe estar debidamente justificada y razona, tal y como recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 11 de noviembre de 2021 (Rec. 928/2020), diciendo: “es precisamente dicho carácter excepcional o extraordinario de la tramitación urgente el que exige la constatación de una explicación explícita que permita averiguar y verificar cuales son las razones que han llevado a la utilización de esta forma de tramitar una iniciativa normativa, pues son dichas razones las que permiten sustentar la disminución de los días de tramitación y la eliminación en su caso de la consulta pública”.*

En el presente caso, la urgencia no ha sido declarada al tiempo de incoarse el procedimiento, sino con posterioridad a su inicio, por concurrir ulteriores circunstancias que, a juicio del órgano gestor, justificarían la aceleración de su tramitación.

En efecto, figura en el expediente remitido la pertinente Orden del Consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local de 11 de noviembre de 2024, en la que, tras exponer las razones que conducen a la aprobación de esta nueva norma -básicamente, la pretensión de adaptar la regulación de la asistencia jurídica gratuita contenida en el Decreto 86/2003 a la situación actual, tras más de veinte años de vigencia de la misma- justifica la necesidad de declarar su tramitación urgente en tal fecha (11 de noviembre de 2024), pese a haberse incoado la tramitación de este proyecto en el mes de mayo -según se reconoce-, en los siguientes términos:

*“Cumpliendo el mandato legal de desarrollar la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita y, transcurridos 20 años desde la aprobación 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, desde la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia se ha elaborado, a efectos de su tramitación, un nuevo proyecto de decreto que regule esta materia en nuestra Comunidad Autónoma.*

*Con este nuevo decreto se pretende adaptar la regulación de la asistencia jurídica gratuita a la situación actual, mejorando su gestión y garantizando el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 119 de la Constitución Española.*

*En el mes de mayo se inicia la tramitación del citado proyecto de decreto mediante su remisión a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local para la solicitud de los informes preceptivos.*

*En fecha 11 de noviembre de 2024 la Presidenta de la Comunidad de Madrid ha suscrito el “Acuerdo 2024-2027 para garantizar la asistencia jurídica gratuita en la Comunidad de Madrid” con los Ilustres Colegios de la Abogacía de la Comunidad de Madrid y de Alcalá de Henares. En dicho Acuerdo se recogen los nuevos baremos aplicables en 2025 a las actuaciones realizadas tanto por los abogados como por los procuradores designados de oficio, así como un incremento en los gastos de tramitación que perciben los Colegios de Abogados, que pasan de 30,05 euros a 35 euros.*

*Por lo tanto, como consecuencia del compromiso que ha adoptado la Comunidad de Madrid en dicho acuerdo, es necesario que el nuevo decreto de asistencia jurídica gratuita entre en vigor a la mayor brevedad posible para dar cumplimiento al incremento de baremos a través de lo establecido en el propio decreto”.*

#### **CUARTA. - ANÁLISIS DEL CONTENIDO.**

Se estudiará, a continuación, el articulado del proyecto desde una doble perspectiva: por un lado, su contenido sustantivo y, por otro lado, su forma, teniendo en cuenta, en ese segundo

aspecto, la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, directrices) que “*sin ser de obligada observancia en el ámbito de la Comunidad de Madrid, sirven de referente normalizador en la elaboración normativa*”, como señalara el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid 18/2023, de 12 de enero.

Respecto al **título**, de conformidad con la directriz 6, se ha identificado correctamente como “*Proyecto de decreto*”.

La **parte expositiva** describe el contenido de la norma e indica su objeto y finalidad, las competencias en cuyo ejercicio se dicta, así como los trámites esenciales seguidos para su aprobación, por lo que cumple con el contenido que le es propio, en consonancia con lo previsto en las directrices 12 y 13.

También se indica que el proyecto de decreto es coherente con los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015) y en el artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose la adecuación de la norma a dichos principios, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sentada en el Dictamen de 18 de enero de 2018, que señala lo siguiente:

*“(…) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos”.*

En cualquier caso, podemos formular las siguientes sugerencias:

- De acuerdo con lo previsto en la directriz 80, según la cual “*La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha*”, sería conveniente revisar el texto remitido en este sentido. Así, por ejemplo, se advierte que la referencia a la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que se realiza completa en el párrafo décimo tercero, podrá hacerse a la Ley 42/2015, de 5 de octubre, al haberse citado con anterioridad, en el párrafo quinto, de forma completa.
- Por otro lado, respecto al cumplimiento del principio de transparencia, se hace necesario revisar la redacción del último inciso: “*dado que al través del mismo se centralizarán los mencionados trámites*”, en el que se usa un tiempo verbal de futuro, por cuanto los trámites a que se está haciendo referencia son los “*de audiencia e información pública*”, ambos ya materializados.
- Asimismo, se advierte que no resulta adecuado emplear en la parte expositiva la expresión “*proyecto*” en el párrafo relativo al cumplimiento del principio de eficiencia, más propia de la Memoria del análisis de impacto normativo, debiéndose sustituir por el término “*decreto*”, la expresión “*disposición normativa*” u otra equivalente.
- Por último, y teniendo en cuenta la reciente aprobación de la LO 5/2024, que, como ya hemos señalado en este informe, se refiere al derecho a la asistencia jurídica en los apartados 4, 5 y 6 de su artículo 4, sería conveniente hacer una mención a ésta en este expositivo.

En cuanto a la **parte dispositiva**, el proyecto que se somete a informe se compone, como hemos visto, de un total de cuarenta y ocho artículos, una disposición transitoria, una derogatoria, tres disposiciones finales y tres anexos.

Con carácter previo al análisis de esta parte dispositiva, se considera adecuado formular las siguientes consideraciones generales en relación con el contenido de este proyecto normativo.

- Es preciso significar que en diversos preceptos del proyecto de decreto se reproducen -de manera no siempre exacta- distintos artículos de aplicación general o de carácter básico de la Ley 1/1996 y del Real Decreto 141/2021. En este sentido podemos citar, a título de ejemplo, el artículo 13 del decreto proyectado en relación con la revocación del derecho de asistencia jurídica gratuita (art. 19 de la Ley 1/1996); el artículo 14 a propósito de la declaración de mejor fortuna (art. 36.2 de la Ley 1/1996); el artículo 20 respecto de las obligaciones profesionales (art. 31 de la Ley 1/1996); el artículo 21 sobre la renuncia a la designación (art. 28 de la Ley 1/1996); el artículo 23 respecto de la insostenibilidad de la pretensión (art. 32 de la Ley 1/1996); el artículo 29 en relación con la formación y especialización (art. 25 de la Ley 1/1996); el artículo 39 sobre la responsabilidad patrimonial (art. 40 del Real Decreto 141/2021), etc.

A propósito de la transcripción de preceptos legales en una norma de desarrollo procede traer a colación la doctrina de la Abogacía General recogida, entre otros, en su informe de 1 de diciembre de 2014, en virtud de la cual:

*“Se recoge la posición favorable que ha mantenido el Consejo de Estado a la posibilidad de transcribir preceptos de una norma legal cuyo desarrollo se pretende, cuando ello sea necesario para facilitar la comprensión y manejo de la norma reglamentaria, pero siempre que se advierta tal circunstancia y que dicha transcripción sea literal.*

*El Dictamen 991/2011, de 21 de julio, con cita del Dictamen 1221/97, de 13 de marzo (cuya doctrina ha sido reiterada, entre otros, en los Dictámenes 3359/98, 1897/2004, 1564/2006 y 1290/2008), señala:*

*“la transcripción literal de los preceptos de la ley en una norma reglamentaria de desarrollo únicamente debe utilizarse en la medida en que sea imprescindible para que la norma reglamentaria alcance un grado de comprensión suficiente. En estos casos, cuando se opta por*

*advertir que efectivamente se está transcribiendo un precepto legal, dicha transcripción deberá ser literal, no siendo admisible en ningún caso que, a pesar de advertir dicha transcripción a través de la cita del precepto legal correspondiente, se altere, aunque sea mínimamente, su dicción literal".*

En el mismo sentido se recoge el Dictamen 132/2014, de 2 de febrero:

*“(...) gran parte de los preceptos del Proyecto son reproducción de los preceptos de la Ley Orgánica de Educación pero que, sin embargo, no se respeta el orden que el legislador orgánico ha dado a las correspondientes materias. (...). Este modo de abordar la elaboración de una norma reglamentaria es disfuncional. Es posible incorporar en normas de rango inferior preceptos de una de rango superior para dar coherencia y sistemática a la norma que desarrolla o al completo grupo normativo. Pero esas reproducciones no pueden ser parciales, dispersas o confusas.*

*Debe revisarse el Proyecto para respetar el orden y disposición de los preceptos fijados por el legislador orgánico”.*

Al hilo de lo expuesto, debieran reformularse los preceptos del decreto proyectado que no sigan el mismo orden sistemático, o no sean reproducción literal o completa de los preceptos originales. En todo caso, el recurso a esta técnica debe orientarse a facilitar la comprensión de la norma.

En este mismo sentido, se recuerda lo previsto en la directriz 4, que bajo el epígrafe “Reproducción de preceptos legales en normas reglamentarias”, dispone: “No es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma. Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal)” (el subrayado es nuestro).

Al mismo tiempo, la técnica empleada en el proyecto de decreto genera más de una discordancia entre su contenido y el de los preceptos básicos de las normas estatales en la materia, según habrá ocasión de analizar individualizadamente a propósito del examen de cada uno de sus preceptos.

- Por otro lado, se sugiere ajustar el texto proyectado a lo previsto en la directriz 69, según la cual, *“Cuando se cite un precepto de la misma disposición, no deberán utilizarse expresiones tales como «de la presente ley», «de este real decreto», excepto cuando se citen conjuntamente preceptos de la misma disposición y de otra diferente. Se actuará del mismo modo cuando la cita afecte a una parte del artículo en la que aquella se produce”*. Así, por ejemplo, en los artículos 4.1, 5.2, 9.3 y 4, 12.2, 13.2, 14.3, 15.1, 17.2 f), 26.5.c), 27.1.f), 32.4 c) y d), 38.2, 39.e), 41 y 44.2, así como en los apartados 2, 3 y 4 de la disposición final primera y en la disposición final segunda.
- En cuanto a las referencias a la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de la Comunidad de Madrid, se establece en el artículo 5.2 la abreviatura CAJGR para referirse en lo sucesivo a la misma. A pesar de ello, en los artículos 16 y 17.2 vuelve a reproducirse su nombre completo. Asimismo, en otros preceptos viene referida simplemente como «comisión», normalmente cuando ya existe una alusión previa a la CAJGR de la Comunidad de Madrid, si bien en algunos casos se escribe aquel término en mayúscula y otros en minúscula, debiendo homogeneizarse todas estas referencias.
- Por último, se advierte que, con carácter general, los plazos establecidos en la Ley 1/1996 no especifican si vienen referidos a días naturales o días hábiles. Así, por ejemplo, podemos citar el plazo de 30 días que para dictar la resolución establece en su artículo 17. Pues bien, el texto proyectado establece todos sus plazos referidos a días hábiles, lo cual, más allá de que en todos los casos el número de días coincide con el que al efecto del trámite del que se trata fija la Ley 1/1996, es conforme con lo que resulta del artículo 30.2 de la Ley 39/2015, según el cual *“Siempre que por Ley o en el Derecho de la Unión Europea no se exprese otro cómputo, cuando los plazos se señalen por días, se entiende que éstos son hábiles, excluyéndose*

*del cómputo los sábados, los domingos y los declarados festivos*”. En este sentido, podemos también advertir que el Real Decreto 141/2021 fija también esos mismos plazos referidos a días hábiles.

Realizadas estas consideraciones previas, nos referiremos a continuación exclusivamente a aquellos artículos de la parte dispositiva sobre los que es preciso hacer algún tipo de observación.

El **Título Preliminar (artículos 1-3)** es conforme con lo previsto tanto en la Ley 1/1996 como en el Real Decreto 141/2021, si bien referido al ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

Así, según resulta del artículo 2 del texto proyectado, éste será de aplicación *“en los procedimientos judiciales que se tramiten ante los órganos judiciales dentro del ámbito territorial del Tribunal Superior de Justicia de Madrid”*, lo cual reproduce el ámbito contemplado en el artículo 2.2 del vigente Decreto 86/2003 y es congruente con las previsiones contenidas en el artículo 45 del Estatuto de Autonomía y en los artículos 70 y 71 de la LOPJ. Con todo, a fin de eliminar cualquier inseguridad jurídica, sería más conveniente precisar que lo será respecto de los procedimientos judiciales que se tramiten ante los órganos judiciales con competencia territorial limitada a la Comunidad de Madrid, toda vez que los órganos judiciales situados en nuestra Comunidad -ámbito territorial del Tribunal Superior de Justicia de Madrid-, pero con competencia en el territorio nacional, se encuentran sujetos a la normativa estatal sobre la materia.

Cabe advertir también la errata contenida en este artículo 2, en el que se dice *“ajusta”* donde debe decir *“ajuste”*.

Los **artículos 4 a 9** vienen referidos a la iniciación del procedimiento para el reconocimiento de la asistencia jurídica gratuita, siendo coherentes, sin perjuicio de que lo a continuación se señala, con lo que al respecto de su contenido se establece en la normativa sobre la materia que es de aplicación general, advirtiéndose, en cualquier caso, respecto de los mismos lo siguiente:

1.- El artículo 4.2 relaciona los lugares en que se facilitarán los impresos con el modelo normalizado de solicitud que obra como anexo I. Entre tales lugares, se observa, a efectos de su consideración, que se ha omitido la sede de la CAJGR, a diferencia de lo que sucede con el artículo 8.2 del Decreto 86/2003 y, en el ámbito estatal, con el artículo 8 del Real Decreto 141/2021. También cabe señalar que, en la actualidad, además de la disponibilidad física en las distintas sedes, los impresos se encuentran disponibles en el portal de internet de la CAJGR.

2.- En el apartado 2 del artículo 5 convendría incluir entre paréntesis la abreviatura de la CAJGR que se introduce al final de su primer párrafo “(en adelante, CAJGR de la Comunidad de Madrid)”.

3.- El apartado 4 del artículo 5 regula la prestación del consentimiento para que los colegios de abogados puedan recabar de las administraciones públicas datos personales y económicos.

A estos efectos, la Ley 1/1996 únicamente regula, en su artículo 17.1, la posibilidad de recabar tales datos por la CAJGR y no por los colegios de abogados, que tienen una intervención preliminar en el procedimiento, a través de la recepción de solicitudes y las designaciones provisionales de abogado, en su caso, pero que no resuelven con carácter definitivo.

Sin embargo, no parece que exista óbice jurídico para que los interesados puedan prestar voluntariamente su consentimiento para la consulta de datos, además de por la CAJGR, por los colegios profesionales, en su condición de corporaciones de derecho público que intervienen en la primera fase del procedimiento administrativo de concesión del beneficio de justicia gratuita (artículo 2.4 de la Ley 39/2015), siendo los encargados de recibir las solicitudes y, en su caso, requerir su subsanación y la reclamación de documentación adicional a los interesados. Así, se observa que en el anexo I se contempla diferenciadamente la autorización para la consulta de los datos en favor de los colegios de abogados (apartado 7) y la no oposición a la consulta por parte de la CAJGR y la consejería competente (apartado 9), en consonancia con lo dispuesto en el artículo 28.2 de la Ley 39/2015.

Al mismo tiempo, otras disposiciones de derecho comparado contemplan esta posibilidad, como sucede con el artículo 10 del Decreto 26/2023, de 27 de abril, de asistencia jurídica gratuita de la Comunidad Autónoma de Cantabria, conforme al cual *“El modelo de solicitud incorporará la opción de prestación de consentimiento o no oposición, para que el Colegio de la Abogacía y, en su caso, la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, puedan solicitar a las Administraciones correspondientes los datos de carácter patrimonial, económico y tributario necesarios para justificar la condición de persona beneficiaria del derecho a la asistencia jurídica gratuita, así como los de su cónyuge o pareja de hecho”*.

Además, este aspecto fue valorado positivamente por el Consejo General del Poder Judicial en el informe que emitió sobre el decreto cántabro (informe aprobado por acuerdo adoptado por el Pleno del CGPJ en su reunión del día 24 de noviembre de 2022), manifestando cuanto sigue: *“El párrafo segundo del apartado 1 del artículo 10 recoge que el modelo de solicitud incorporará la opción de prestación de consentimiento o no oposición, para que el Colegio de la Abogacía y, en su caso, la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, puedan solicitar a las Administraciones correspondientes los datos de carácter patrimonial, económico y tributario necesarios para justificar la condición de persona beneficiaria del derecho a la Asistencia Jurídica Gratuita, así como los de su cónyuge o pareja de hecho, en línea con la novedad introducida en este punto por el artículo 17.1 de la LAJG tras ser reformado por la Ley 42/2015, de 5 de octubre, lo que se valora positivamente por su impacto en materia de familia, y a efectos de respetar el consentimiento del solicitante para la obtención de datos sensibles, todo ello de conformidad con el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales, y a la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales”* (el subrayado es añadido).

En todo caso, se advierte de la existencia de una contradicción entre las dos frases de este apartado 4 del artículo 5, ya que, si bien la primera alude a los colegios de abogados, la segunda se refiere –erróneamente, a nuestro juicio- a la CAJGR de la Comunidad de Madrid y a la consejería competente en materia de justicia, cuando el apartado 7 del anexo I también refiere

esa autorización en favor de los colegios de abogados (frente a la no oposición a la consulta por el CAJGR y la consejería competente de su apartado 9, en línea con la previsión del artículo 28.2 de la Ley 39/2015), por lo que debe revisarse este extremo.

4.- El apartado 6 del artículo 5 prevé la posibilidad de que el órgano judicial requiera la designación provisional de abogado y procurador, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 17 *in fine* y 21 de la Ley 1/1996. Por su parte, su segundo párrafo exige que a la resolución judicial se adjunte la solicitud del beneficio de justicia gratuita, a semejanza del artículo 13.2 del Real Decreto 141/2021, que no es de aplicación general.

5.- El artículo 6.1 establece en relación con el lugar de presentación de la solicitud que *“Las solicitudes de asistencia jurídica gratuita se presentarán ante los servicios de orientación jurídica del colegio de abogados del lugar en que se halle el órgano judicial que haya de conocer del proceso principal para el que se solicita, ante el órgano judicial que conoce del procedimiento o ante el juzgado del domicilio de la persona solicitante. Si el proceso no se hubiese iniciado todavía, cabe, asimismo, la presentación de la solicitud ante el decanato de los juzgados del partido judicial del domicilio de la persona solicitante”*.

Sin embargo, el artículo 12.2 de la Ley 1/1996 –de general aplicación y al que, en consecuencia, debe ajustarse la norma autonómica- dispone que *“El reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita, que podrá comprender todas o algunas de las prestaciones previstas en el artículo 6, se instará por los solicitantes ante el Colegio de Abogados del lugar en que se halle el juzgado o tribunal que haya de conocer del proceso principal para el que aquél se solicita, o ante el juzgado de su domicilio. En este último caso, el órgano judicial dará traslado de la petición al Colegio de Abogados territorialmente competente”*. En análogo sentido se pronuncia el artículo 9.1 del Real Decreto 141/2021.

Como puede observarse, a los dos supuestos contemplados en la normativa estatal –colegio de abogados del lugar en que se halle el órgano judicial que haya de conocer del proceso principal y juzgado del domicilio del solicitante- el precepto autonómico proyectado añade un tercer supuesto, consistente en *“el órgano judicial que conoce del procedimiento”*, pudiendo entenderse

que no se ajusta a aquella. Y ello, sin perjuicio del supuesto especial previsto en el artículo 5.6 del decreto proyectado, cuando sea el propio órgano judicial el que requiera la designación de profesionales.

Por otro lado, la frase final, consistente en que *“Si el proceso no se hubiese iniciado todavía, cabe, asimismo, la presentación de la solicitud ante el decanato de los juzgados del partido judicial del domicilio de la persona solicitante”*, aun cuando pretenda resultar aclaratoria, es reiterativa e innecesaria (baste contrastarla con la redacción de los preceptos estatales citados).

Como regla especial, el apartado 1 del artículo 5 de la Ley 1/1996, de aplicación general, en relación con el reconocimiento excepcional del derecho, señala que:

*“1. En atención a las circunstancias de familia del solicitante, número de hijos o familiares a su cargo, las tasas judiciales y otros costes derivados de la iniciación del proceso, u otras de análoga naturaleza, objetivamente evaluadas y, en todo caso, cuando el solicitante ostente la condición de ascendiente de una familia numerosa de categoría especial, la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita ante la que se presente la solicitud podrá conceder excepcionalmente, mediante resolución motivada, el reconocimiento del derecho a las personas cuyos recursos e ingresos, aun superando los límites previstos en el artículo 3, no excedan del quintuplo del indicador público de renta de efectos múltiples, teniendo en cuenta además la carencia de patrimonio suficiente”* (el énfasis en nuestro).

Es decir, este artículo 5 reconoce expresamente la posibilidad de que, para el caso del reconocimiento excepcional del derecho, la solicitud se presente ante la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita.

En este sentido, el artículo 9.2 del Real Decreto 141/2021 -no incluidos dentro de los preceptos de aplicación general que se relacionan en su artículo 1.3- señala que *“Cuando el interesado fundamente su pretensión en las circunstancias excepcionales previstas en el artículo 5 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, para obtener el reconocimiento del derecho, la solicitud se presentará ante la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, que resolverá determinando*

*cuáles de los beneficios del artículo 6 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, y con qué alcance, son de aplicación a la persona solicitante”.*

Pues bien, de acuerdo con lo señalado y no obstante no ser de aplicación general el artículo 9.2 del Real Decreto 141/2021, se considera que, de acuerdo con lo resulta del artículo 5.1 de la Ley 1/1996, es necesario reconocer en el texto proyectado la posibilidad de que, en los casos de reconocimiento excepcional del derecho, los interesados puedan presentar su solicitud ante la CAJGR de la Comunidad de Madrid, así como establecer el procedimiento a seguir en estos casos.

Esta consideración tiene carácter esencial.

6.- En aras a dotar de una mayor seguridad jurídica los procedimientos contenidos en el texto proyectado, sería conveniente fijar un plazo para los traslados de los expedientes a la CAJGR de la Comunidad Madrid a que se refieren los artículos 7.2 y 9.2 del proyecto de decreto.

Así mismo, sería conveniente aclarar si los plazos de tres días hábiles y cinco días hábiles a que se refieren los apartados 3 y 4 del artículo 8, respectivamente, son comunes o el segundo comienza a contar una vez realizado el trámite previsto en el artículo 8.3.

7.- El apartado 4 del artículo 9 no se adapta plenamente al régimen establecido en los artículos 27 y 28 de la Ley 1/1996, toda vez que estos impiden que puedan actuar simultáneamente un abogado de oficio y un procurador libremente elegido, o viceversa, salvo que el profesional de libre elección renunciara por escrito a percibir sus honorarios o derechos. Por el contrario, el apartado analizado, en su tercera frase, prevé que el colegio de abogados requiera al colegio de procuradores la designación de este profesional de oficio en los casos en que el peticionario nombre un abogado de libre designación, lo cual solamente podría suceder en los casos en que este renunciase por escrito a percibir los honorarios. En consecuencia, debe matizarse este extremo, constriñendo los casos en que el colegio de abogados vaya a requerir al de

procuradores la designación de representante de oficio a aquellos en que el defensor libremente elegido haya renunciado a sus honorarios.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Desde el punto de vista gramatical, en el apartado 1.e) de este mismo artículo debe sustituirse el indicativo “*renuncia*” por el subjuntivo “*renuncie*”.

El **artículo 10** regula la instrucción del procedimiento de manera esencialmente coherente con lo que al respecto se establece en el artículo 17 de la Ley 1/1996, de aplicación general, al que en algunos aspectos se remite expresamente.

En cualquier caso, y como novedad, en el párrafo segundo de su apartado 1 se reconoce la posibilidad de que, de manera excepcional, la CAJGR de la Comunidad de Madrid pueda “*requerir directamente al solicitante de asistencia jurídica gratuita aclaración sobre cualquiera de los datos contenidos en la solicitud o aportación de documentación acreditativa*”, posibilidad que no se encuentra expresamente reconocida en la normativa estatal.

A propósito de esta cuestión, el apartado 5 del preámbulo de la Ley 1/1996 explica que el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita se articula en dos fases, de manera que “*El reconocimiento del derecho pasa, por tanto, a convertirse en una función que descansa sobre el trabajo previo de los Colegios profesionales, que inician la tramitación ordinaria de las solicitudes, analizan las pretensiones y acuerdan designaciones o denegaciones provisionales, y, por otra parte, sobre la actuación de unos nuevos órganos administrativos, las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, como órganos formalmente responsables de la decisión final, y en cuya composición se hallan representadas las instancias intervinientes en el proceso*”.

En este proceso en dos fases, son los colegios de abogados quienes reciben las solicitudes y recaban la documentación de los interesados, de modo que, en caso de existir deficiencias u omisiones, se encargan de solicitar su subsanación a aquellos. Por ello, en caso de que los peticionarios no subsanen los defectos advertidos en el plazo conferido al efecto, tanto el

artículo 14 de la Ley 1/1996 –a nivel estatal- como el artículo 11 del Decreto 86/2003 –a nivel autonómico madrileño- establecen que los colegios de abogados archivarán la correspondiente solicitud.

Por el contrario, en la normativa estatal no se contempla expresamente el requerimiento directo de subsanación por parte de la CAJGR a los interesados –ni la consiguiente posibilidad de archivo por esta causa por parte de la CAJGR que se regula en los artículos 11.1 y 12.2 del proyecto de decreto-, pudiendo entenderse que (i) el expediente ya ha debido llegar completo desde los colegios de abogados; (ii) de no ser así, se prevé su devolución al colegio para que se complete, pues la CAJGR recibe el expediente de aquel y no de este, y (iii) la CAJGR tiene el deber y la facultad de realizar las comprobaciones y recabar telemáticamente toda la información que fuere necesaria para la resolución de la solicitud. Es por ello que el artículo 17.2 de la Ley 1/1996 dispone que *“La Comisión, una vez efectuadas las comprobaciones anteriores, dictará resolución, en el plazo máximo de treinta días, contados a partir de la recepción del expediente por la Comisión, reconociendo o denegando el derecho a la asistencia jurídica gratuita”*, sin que en ningún caso contemple la posibilidad de archivo. Y lo mismo sucede actualmente en la Comunidad de Madrid con el artículo 16.1 del Decreto 86/2003.

A pesar de ello, sí que existen normas autonómicas que han introducido esta posibilidad de requerimiento directo de subsanación y, en caso de no ser atendido, de archivo por la CAJGR. En este sentido pueden citarse los artículos 35.3 y 36.2 del Decreto 175/2021, de 29 de octubre, de aprobación del reglamento de asistencia jurídica gratuita de la Comunidad Valenciana, o el artículo 17.3 del Decreto 26/2023, de 27 de abril, de asistencia jurídica gratuita de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Este último es, además, examinado en el apartado 41 del informe del Consejo General del Poder Judicial aprobado por acuerdo plenario de 24 de noviembre de 2022, sin realizar objeción alguna al respecto. Tal posibilidad, además, redundaría en la eficiencia en la tramitación de los procedimientos, acumulando trámites y evitando que el CAJGR haya de devolver al colegio de abogados el expediente para que sea este el que requiera al interesado y, una vez completado, vuelva a elevarlo a aquella.

Los **artículos 11 y 12** regulan la resolución del procedimiento y los efectos de ésta, siendo conformes, en términos generales y sin perjuicio de lo que a continuación se dirá, con lo que al efecto se establece en los artículos 17 y 18 de la Ley 1/996 y 17 del Real Decreto 141/2021, todos ellos de aplicación general.

Conviene detenerse, no obstante, en la posibilidad introducida en los apartados 1 del artículo 11 y 2 del artículo 12 para el archivo del procedimiento por la CAJGR cuando no se haya atendido el requerimiento formulado por ésta para completar el expediente. Esta posibilidad de archivo constituye una novedad del proyecto de decreto, que no se contempla ni en la normativa estatal ni en el actual Decreto 86/2003, y que es consecuencia, a su vez, de la ya examinada novedad que prevé el artículo 10.1 del proyecto de decreto, de que la CAJGR pueda requerir a los interesados directamente la subsanación de su solicitud, adicionalmente al requerimiento que puedan formular los colegios de abogados en una fase anterior.

Para los supuestos en que no sea atendido por los interesados el requerimiento de subsanación de la solicitud de inicio de los procedimientos administrativos, el artículo 68.1 de la Ley 39/2015 dispone que *“Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 66, y, en su caso, los que señala el artículo 67 u otros exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21”*.

Por su parte, el artículo 21 de la Ley 39/2015, al que remite el artículo 68, regula la obligación de resolver, estableciendo en su apartado 1, párrafo segundo, que *“En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como de desaparición sobrevinida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables”*.

Como puede observarse, en puridad, la normativa citada no prevé en tales casos el archivo del procedimiento, sino el dictado de una resolución, como acto administrativo finalizador del

mismo, declarando el desistimiento de los interesados. Por ello, se sugiere sustituir en el artículo 11.1 proyectado la expresión “*archivando la solicitud*” por la de “*declarando el desistimiento*”. Y lo mismo sucede en el artículo 12.2.

También se observa la procedencia de revisar la mención que el apartado 4 del artículo 11 contiene a “*las unidades administrativas a que se refiere el artículo 16*”, toda vez que este precepto no hace alusión a las mismas.

Finalmente, el apartado 2 del artículo 12 prevé el reintegro, por los profesionales de oficio, de las cantidades percibidas hasta la resolución desestimatoria de la CAJGR. Sin embargo, de un modo análogo a como se hace en el artículo 13.2, convendría introducir un párrafo precedente indicando que tales cantidades habrán de serles abonadas por los solicitantes de la asistencia jurídica gratuita a tales profesionales.

Asimismo, para facilitar la comprensión del párrafo en cuestión –concretando a quién debe realizarse el reembolso- y mejorar su precisión –ya que, si bien los abogados perciben honorarios, los procuradores perciben derechos arancelarios-, se sugiere añadir los siguientes incisos que seguidamente se subrayan: “*Obtenido, en su caso, el pago de los honorarios o derechos devengados hasta ese momento, por los profesionales de oficio, éstos estarán obligados a reintegrar a la Administración las cantidades que hayan percibido con arreglo a los baremos recogidos en el anexo II del decreto por su intervención en el proceso. En caso de que la cantidad percibida por éstos fuera inferior al módulo cobrado sólo deberán reintegrar esa cantidad*”.

El **artículo 14**, en su apartado 1, considera que vendrán a mejor fortuna aquellos interesados cuyos “*ingresos y recursos económicos superen el doble del módulo previsto en el artículo 3 o 5, en su caso, de la Ley 1/1996, de 10 de enero, que hubiese sido aplicable para el reconocimiento del derecho o cuando se hayan alterado sustancialmente las circunstancias y condiciones tenidas en cuenta para reconocer el derecho conforme a la citada ley*”. Sin embargo, el artículo 36.2 de la Ley 1/1996 –de aplicación general- no contiene la referencia al artículo 5, lo cual resulta lógico puesto que, regulando este precepto un reconocimiento excepcional del derecho, el quintuplo del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM) no opera como un límite automático por debajo

del cual deba concederse, sino que deberá atenderse a “*las circunstancias y condiciones concretas tenidas en cuenta*” para su otorgamiento, según se contempla en la parte final del fragmento transcrito. En consonancia con lo anterior, y a fin de respetar la normativa estatal, no procede esperar necesariamente a que se supere el doble de ese módulo (esto es, diez veces el IPREM) para la declaración de mejor fortuna, debiendo apreciarse casuísticamente tal circunstancia en dichos supuestos.

A continuación, debemos centrar nuestra atención en el **artículo 15** del decreto proyectado que, bajo la rúbrica “*impugnación*”, contiene una relación de los distintos tipos de resoluciones que resultarían impugnables por los titulares de un derecho o interés legítimo, con remisión a lo preceptuado en el artículo 20 de la Ley 1/1996, dedicado a la “*Impugnación de la resolución*”.

Se trata esta de una materia que fácilmente puede entenderse incardinada en el ámbito de la legislación procesal, de competencia exclusiva estatal *ex* artículo 149.1.6ª de la Constitución Española. *De facto*, el dictado del meritado artículo 20 de la Ley 1/1996, a tenor de su disposición adicional primera, queda enmarcado en ese haz de competencias estatales.

Siendo esto así, no cabe sino traer a colación, en este punto, la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional a propósito de las competencias autonómicas en relación con la legislación de carácter procesal, no sin antes recordar la dicción del referido artículo 149.1.6ª, a cuyo tenor: “*El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...) 6ª (...) legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas*”.

Así, la STC 47/2004, de 25 de marzo, precisa cuanto sigue:

*“(...) la atribución al Estado de la competencia exclusiva sobre legislación procesal responde a la necesidad de salvaguardar la uniformidad de los instrumentos jurisdiccionales [TC SS 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 20; 83/1986, de 26 de junio, FJ 2; 173/1998, de 23 de julio, FJ 16 c)]; en segundo lugar, que la competencia asumida por las Comunidades Autónomas al amparo de la salvedad recogida en el art. 149.1.6 CE no les permite, sin más, introducir en su*

ordenamiento normas procesales por el mero hecho de haber promulgado regulaciones de Derecho sustantivo en el ejercicio de sus competencias, esto es, innovar el ordenamiento procesal en relación con la defensa jurídica de aquellos derechos e intereses que materialmente regulen, lo que equivaldría a vaciar de contenido o privar de todo significado a la especificidad con que la materia procesal se contempla en el art. 149.1.6 CE, sino que, como indica la expresión «necesarias especialidades» del citado precepto constitucional, tan sólo pueden introducir aquellas innovaciones procesales que inevitablemente se deduzcan, desde la perspectiva de la defensa judicial, de las reclamaciones jurídicas sustantivas configuradas por la norma autonómica en virtud de las particularidades del Derecho creado por la propia Comunidad Autónoma, o, dicho en otros términos, las singularidades procesales que se permiten a las Comunidades Autónomas han de limitarse a aquéllas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengan requeridas por éstas (TC SS 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 20; 83/1986, de 26 de junio, FJ 2; 121/1992, de 28 de septiembre, FJ 4; 127/1999, de 1 de julio, FJ 5), correspondiendo al legislador autonómico o, en su defecto, a quienes asuman la defensa de la Ley en su caso impugnada, ofrecer la suficiente justificación sobre la necesidad de alterar las reglas procesales comúnmente aplicables por venir requeridas por las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, salvo que del propio examen de la Ley se puedan desprender o inferir esas «necesarias especialidades» (STC 127/1999, de 1 de julio, FJ 5)” (el subrayado es nuestro).

La más reciente STC 76/2024, de 8 de mayo, con ocasión de un nuevo análisis sobre el alcance de la doctrina atinente a la *lex repetita*, advierte que “Un precepto autonómico será inconstitucional por invasión competencial siempre que regule cuestiones que le están vedadas, con independencia de la compatibilidad o incompatibilidad entre la regulación autonómica controvertida y la dictada por el Estado, dado que en virtud de la doctrina sobre la *lex repetita* al legislador autonómico le está prohibido reproducir la legislación estatal que responde a sus competencias exclusivas. «Y, con mayor razón, le está vedado parafrasear, completar, alterar, desarrollar, o de cualquiera otra manera directa o indirecta incidir en la regulación de materias que no forman parte de su acervo competencial» [por todas, SSTC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 6 c), y 13/2019, de 31 de enero, FJ 2]” (el resaltado es propio).

Para matizar, no obstante, en lo que atañe a la materia procesal, que “que en aquellos supuestos en que “la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la comunidad autónoma carece de competencias, «la falta de habilitación autonómica debe conducirnos», como regla general,

*«a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal, salvo supuestos excepcionales, como el aludido en la STC 47/2004, de 25 de marzo», sobre repetición de normas estatales procesales [artículo 149.1.6.ª CE; por todas, SSTC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9, y 51/2019, de 11 de abril, FJ 6.a)].*

En efecto, entre otras, en la STC 341/2004, de 25 de marzo, con cita de la previa STC 47/2004, de 25 de marzo, acoge un supuesto de excepción al señalar:

*“(...) también hemos precisado que «esta proscripción de la reiteración o reproducción de normas ... por el legislador autonómico (*leges repetitae*) no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico” (el subrayado es nuestro).*

De conformidad con la doctrina que acabamos de exponer, son dos las ideas básicas que cabría predicar en relación con la posible regulación de normativa procesal por parte de las comunidades autónomas: (i) las singularidades procesales que se les permita establecer han de limitarse a aquéllas que, por la conexión directa con las particularidades del Derecho sustantivo autonómico, vengán requeridas por éstas; (ii) la reiteración o reproducción, en normas autonómicas, de previsiones de carácter procesal dictadas por el Estado con fundamento en sus competencias exclusivas, solo resulta admisible en cuanto técnica orientada a dotar de mayor inteligibilidad al texto normativo.

Pues bien, el artículo 15 del proyecto que nos ocupa, en sus apartados 1 y 3, en la medida en que reitera los supuestos objeto de eventual impugnación en los términos fijados por la normativa estatal -en el entendimiento de que con ello se procura una mayor completitud e inteligibilidad de la norma-, no resultaría merecedor de reproche a tenor de la doctrina constitucional expuesta, máxime en tanto contiene una remisión a lo preceptuado en los artículos 20 y 21 bis de la Ley 1/1996. Nos referimos, en concreto, a las resoluciones que, de modo definitivo, reconozcan, revoquen o denieguen el derecho a la asistencia jurídica gratuita

(artículo 20.1), las resoluciones que denieguen el derecho a la designación de nuevo profesional (artículo 21 bis.5) y las resoluciones por las que se declare que el beneficiario ha venido a mejor fortuna. Se trata esta última de una posibilidad que acoge el artículo 36.2 *in fine* de la Ley 1/1996, cuya mención debiera ser incorporada en el precepto examinado.

No cabe decir lo mismo respecto a la posibilidad, contemplada en el apartado 1 de este artículo 15, de impugnar *“las resoluciones que denieguen el derecho por insostenibilidad de la pretensión cuando dicha impugnación se limite al examen de la regularidad del procedimiento seguido para desestimar el derecho”*, puesto que tal supuesto no se contempla en la normativa estatal de continua cita (Ley 1/1996 y Real Decreto 141/2021), sin que tampoco pueda identificarse como una singularidad procesal vinculada al derecho sustantivo autonómico. Constituye, por ello, una regulación *ex novo* de un aspecto de carácter procesal, que se situaría extramuros de la competencia autonómica, suponiendo, en consecuencia, una injerencia en la competencia estatal en materia de legislación procesal.

La MAIN justifica su incorporación en el decreto proyectado en los siguientes términos: *“En el artículo 19 (actual 15), que regula la impugnación de resoluciones, respecto de las resoluciones que deniegan el derecho por haberse declarado insostenible la pretensión judicial, de la que trae causa la solicitud de asistencia jurídica gratuita, se incorporó la posibilidad de impugnar dichas resoluciones, siempre y cuando se limite al examen de la regularidad del procedimiento que se ha seguido para declarar la insostenibilidad y la subsiguiente denegación del derecho. Con ello se recoge la excepción establecida por el Tribunal Constitucional a su propia doctrina que determina que dichas resoluciones no son impugnables”*.

La explicación apuntada carece, a nuestro juicio, de entidad suficiente para enervar la observación previamente formulada, ya que la regulación de tal aspecto no dejaría de ser propia de la materia procesal, sobre la que el Estado ostenta competencia exclusiva.

Es por ello por lo que estimamos necesaria la supresión del supuesto descrito en el proyecto sometido a consulta.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Esta consideración resulta extrapolable al contenido del artículo 24.1, segundo párrafo, en tanto presenta un contenido análogo.

Adicionalmente a lo expuesto en relación con la impugnación por razones exclusivamente procedimentales de la denegación del derecho por insostenibilidad de la pretensión, se sugiere igualmente adaptación de la mención a las resoluciones de archivo a lo señalado a propósito de los artículos 11 y 12.

Por lo que respecta al apartado 2 del artículo 15, se trata de un mandato interno que requiere a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid la remisión de *“las resoluciones judiciales de las impugnaciones a la CAJGR de la Comunidad de Madrid en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la correspondiente notificación”*. A estos efectos, el artículo 8.3 de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, ya establece que *“los Letrados remitirán con la mayor celeridad posible a los órganos de la Administración interesados en los procesos aquellas comunicaciones recibidas de órganos jurisdiccionales, especialmente cuando ordenen alguna actuación por parte de la Administración”*, mientras que el artículo 21.c) del Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid contempla, como obligación de los letrados, la siguiente:

*“c) Mantener informados a la consejería, organismo autónomo y, en su caso, entidad pública cuyos intereses se representen y defiendan en juicio, de la tramitación y el resultado de los procesos, de conformidad con lo que dispongan las instrucciones dictadas al respecto.*

*La anterior comunicación deberá enviarse a la Secretaría General Técnica de la Consejería correspondiente. No obstante, se remitirán directamente al centro directivo interesado en casos de urgencia o cuando lo solicite la Secretaría General Técnica correspondiente. En el caso de los organismos autónomos o entidades públicas, las solicitudes y comunicaciones se entenderán directamente con ellos”*.

De este modo, el artículo 15.2 introduce una excepción al régimen general, en el que las comunicaciones se canalizan a través de la correspondiente secretaría general técnica, sugiriéndose su supresión en aras a la simplicidad y congruencia del ordenamiento.

La organización y funcionamiento de la CAJGR de la Comunidad de Madrid viene establecida en los **artículos 16 a 19 (Título II)** del texto proyectado, y lo están en el ejercicio de las competencias de autoorganización que le corresponden a la Comunidad de Madrid en los términos que ya hemos señalado en este informe y con respeto a lo que en relación con esta materia establece la Ley 1/1996.

El artículo 17, en su apartado 1, vuelve a aludir al ámbito territorial del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, por lo que nos remitimos a la observación realizada en relación con el artículo 2.

Por su parte, el apartado 2 de dicho precepto relaciona las competencias que corresponden a esta CAJGR de la Comunidad de Madrid, refiriéndolas en algunos casos, pero no en todos, a los preceptos correspondientes de la Ley 1/1996, siendo conveniente que se siga el mismo criterio en todos los casos, así como que se señale también el precepto del texto proyectado que se corresponde con esa competencia.

Asimismo, existen determinadas facultades que se relacionan que no son competencias propiamente dichas, sino potestades administrativas derivadas de las competencias que tiene asignadas la CAJGR, que se encuentran atribuidas por la normativa general y que deberían suprimirse, como sucede con la revocación y rectificación de errores contemplada en la letra e), ya regulada en el artículo 109 de la Ley 39/2015, u obligaciones como el deber de remisión del expediente administrativo al órgano judicial a que hacen referencia las letras g) y h), que es una exigencia del artículo 48 de la LJCA.

Por su parte, debería suprimirse la letra b), en consonancia con lo expuesto a propósito del archivo de los procedimientos en relación con los artículos 11 y 12.

Por otro lado, puede observarse que el contenido del inciso inicial del proyectado artículo 18.2 (“*Al objeto de garantizar la continuidad de los trabajos y el buen funcionamiento de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita*”) no es propio de una proposición jurídica, por lo que se recomienda su supresión. En cuanto al nombramiento de suplentes, es una posibilidad que no se contempla en la normativa estatal –concretamente, en los artículos 10.2 de la Ley 1/1996 y 3 del Real Decreto 141/2021-, si bien la misma no es general ni básica en estos extremos, por lo que se estima válida dicha previsión.

Por último, se observan en estos preceptos dos errores formales; en primer lugar, en el artículo 16 se vuelve a referir lo que ya se había señalado en el artículo 5.2 respecto a la forma de denominar a la CAJGR de la Comunidad de Madrid y, en segundo lugar, se advierte que en artículo 17.2.i) deberá sustituirse “*ley*” por “*Ley*”.

El **Título III** comprende los **artículos 20 a 25**, refiriéndose el primero de ellos a las obligaciones de los profesionales que prestan el servicio obligatorio de justicia gratuita, y lo hace de conformidad con lo que resulta de los artículos 31 de la Ley 1/1996 y 33 del Real Decreto 141/2021, ambos de aplicación general (este último, en sus apartados 1, 3 y 4). En cualquier caso, se advierte que en el apartado 3 de este artículo 20, la expresión “*incluida la sentencia*”, debería hacerse a “*incluida la ejecución de la sentencia*”, pues aunque el artículo 33.2 del Real Decreto 141/2021 no resulte de aplicación general, sí lo son los artículos 31 de la Ley 1/1996 y 33.1 del Real Decreto 141/2021, que extienden la asistencia jurídica gratuita hasta “*la ejecución de las sentencias, si las actuaciones procesales en esta se produjeran dentro de los dos años siguientes a la resolución judicial dictada en la instancia*”.

En cuanto a los casos de violencia de género, el apartado 7 del artículo 20 regula la representación por un único procurador en todos los procedimientos de la misma víctima. Esta regulación resulta llamativa, por cuanto que el artículo 33.3 del Real Decreto 141/2021 y el artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, establecen tales previsiones para la defensa por abogado y no para la representación por procurador, debiendo tenerse en cuenta que ambos preceptos son de

aplicación general. En particular, el apartado 1 del artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2004 dispone que *“una misma dirección letrada deberá asumir la defensa de la víctima”*, mientras que, por el contrario, su apartado 6 señala que *“El abogado o abogada designado para la víctima tendrá también habilitación legal para la representación procesal de aquella hasta la designación del procurador o procuradora, en tanto la víctima no se haya personado como acusación conforme a lo dispuesto en el apartado siguiente. Hasta entonces cumplirá el abogado o abogada el deber de señalamiento de domicilio a efectos de notificaciones y traslados de documentos”*. Por ello, debe revisarse y adaptarse el apartado 7 examinado.

Esta consideración tiene carácter esencial.

En el segundo párrafo del artículo 21.1, debe sustituirse la expresión *“ante el colegio de abogados”* por la de *“ante el colegio en que se halle colegiado”*, en consonancia con el artículo 27 de la Ley 1/1996, pues, refiriéndose a abogados y procuradores el precepto, formarán parte, respectivamente, de colegios de abogados y procuradores.

En el artículo 21.3, se recomienda sustituir el sustantivo *“queja”* por el de *“solicitud”*, empleado por el artículo 21 bis de la Ley 1/1996.

El artículo 23, su apartado 3, establece que *“La CAJGR de la Comunidad de Madrid podrá acordar motivadamente la inadmisión de la formulación de la insostenibilidad que haya sido presentada por los letrados designados de oficio, sin que, en ningún caso, se pueda plantear la insostenibilidad de la pretensión en el orden penal, respecto de los investigados, encausados o condenados”*.

Sin embargo, debemos advertir que la Ley 1/1996, cuando regula la insostenibilidad de la pretensión en sus artículos 32 a 35, todos ellos de aplicación general, y cuando lo hace el Real Decreto 141/202 en su artículo 41, también de aplicación general, en ningún caso reconocen la posibilidad de que la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita acuerde la inadmisión de la formulación de la insostenibilidad.

No obstante ello, podemos reconocer esta posibilidad, pero limitada exclusivamente a los casos de formulación de la insostenibilidad de la pretensión fuera de los quince días hábiles siguientes a su designación a que se refiere el apartado 1 de este artículo 23, de manera que esta inadmisión no suponga en ningún caso valoración alguna sobre el fondo del asunto que exigiría su tramitación conforme a lo previsto en los artículos 32 a 35 de la Ley 1/1996.

Por otro lado, y en lo que refiere a este plazo de quince días hábiles, debemos también advertir que la STS 757/2022, de 15 de junio, anuló el apartado 1 del artículo 41 del Real Decreto 141/2021 -de aplicación general tal y como acabamos de señalar- que fijaba en los diez días hábiles siguientes a la designación del Letrado, el plazo para comunicar a la Comisión de Jurídica Gratuita la insostenibilidad de la pretensión, por no respetar el plazo de 15 días que al efecto establece el artículo 32 de la Ley 1/1996, plazo este de 15 días que como ya hemos reseñado sí es respetado por el artículo 23.1 del texto proyectado según el cual *“Cuando el abogado designado para un proceso considere insostenible la pretensión que pretende hacerse valer, deberá comunicarlo a la CAJGR de la Comunidad de Madrid dentro de los quince días hábiles siguientes a su designación”*.

En lo que atañe al artículo 24, nos remitimos a lo ya argumentado con ocasión del examen del artículo 15 del proyecto sometido a consulta.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El artículo 25, por su parte, regula, como si de una reglamentación propia se tratase, la *“insostenibilidad en vía de recurso”*, incluyendo una previsión netamente procesal (que, recordemos, es competencia exclusiva del Estado al albur del artículo 149.1.6ª de la Constitución), como es la suspensión del plazo para interponer recurso hasta la resolución de aquella pretensión, si bien lo hace en el marco de lo estipulado en el artículo 35 de la Ley 1/1996 y en el artículo 41 del Real Decreto 141/2021, que resultan de aplicación general. Resultaría necesario, por ello, que el precepto analizado, de mantenerse, contuviera una remisión expresa a tales preceptos -técnica a la que recurre la disposición proyectada en otros artículos- toda vez

que la materia regulada se incardina en el ámbito propio de la legislación procesal, de competencia exclusiva estatal en los términos antes explicados. Solo de este modo, cabría sostener la adecuación de la norma al orden constitucional de competencias.

El **Título IV** regula la organización de los servicios de asistencia letrada, defensa y representación gratuitas y comprende los **artículos 26 a 31**.

Con carácter general, en relación con esta materia, debemos tener en cuenta que, según resulta del artículo 1.1 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, sobre Colegios Profesionales, éstos son *“Corporaciones de derecho público, amparadas por la Ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines”*, a los que corresponde, entre otras, y según resulta del artículo 5 de esta Ley 2/1974, ejercer en su ámbito territorial *“cuantas funciones les sean encomendadas por la Administración y colaborar con ésta mediante la realización de estudios, emisión de informes, elaboración de estadísticas y otras actividades relacionadas con sus fines que puedan serles solicitadas o acuerden formular por propia iniciativa”*.

Así mismo, la Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid, establece en su artículo 5 que les corresponde a éstos ejercer *“además de sus funciones propias, las competencias administrativas que les atribuya la legislación estatal y autonómica”*, y todo ello dentro del respeto a su autonomía de organización y funcionamiento a la que expresamente se refiere la exposición de motivos de esta Ley 19/1997.

Es en este sentido en el que podemos encuadrar estos preceptos del texto proyectado, si bien se advierte que tanto en el artículo 26 como en el 27, cuando se recogen las funciones a desarrollar por los colegios de abogados y los servicios de orientación jurídica, respectivamente, sería conveniente incluir un apartado residual referido a todas aquellas funciones que le sean atribuidas por la normativa de aplicación.

Convendría igualmente coordinar el contenido de los artículos 26.4.b) y 31, aclarando si el informe y memoria anuales que se contemplan en ambos son el mismo o no, unificando su

denominación, en su caso, y concretando su contenido, puesto que, mientras que en aquel solo se alude al número de quejas y reclamaciones presentadas, en este se hace referencia de forma genérica al funcionamiento de los servicios de asistencia jurídica gratuita, con lo que su contenido parece más amplio, si bien no se determina.

Se advierte también de un error formal en el artículo 26.5.c) toda vez que la referencia al artículo 29 ha de hacerse al artículo 28. De igual modo, en el artículo 26.5.b), la mención al “*departamento*” competente en materia de justicia resultaría más ajustada a la normativa administrativa aludiendo al órgano (o, si se prefiere, a la consejería, de forma más general).

Por último, en lo que respecta al artículo 30.3, convendría mejorar la redacción de su letra a), tomando como referencia la del artículo 40.3.a) del Real Decreto 141/2021. En cuanto a la letra b), el artículo 40.3.b) del Real Decreto 141/2021 se refiere expresamente al dictamen del Consejo de Estado, si bien, a pesar de declararse este precepto de aplicación general por su artículo 1.3, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, “*no sólo hay que reconocer las competencias de las Comunidades Autónomas para crear, en virtud de sus potestades de autoorganización, órganos consultivos propios de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado, sino, por la misma razón, estimar posible constitucionalmente la sustitución del informe preceptivo de este último por el de un órgano superior consultivo autonómico, en relación al ejercicio de las competencias de la respectiva Comunidad, en tanto que especialidad derivada de su organización propia*” (STC 204/1992, FJ 5).

El **Título V, artículos 32 a 46**, viene referido a la subvención y supervisión de los servicios de asistencia jurídica gratuita, materias respecto de las que el artículo 37 de la Ley 1/1996 señala que “*Las Administraciones públicas competentes, asegurando el derecho a la asistencia jurídica gratuita al que se refiere el artículo 119 de la Constitución, subvencionarán con cargo a sus dotaciones presupuestarias la implantación, atención y funcionamiento de los servicios de asistencia jurídica gratuita por los Colegios de Abogados y de Procuradores*”, añadiendo el artículo 38 que “*Reglamentariamente se establecerá el sistema a través del cual se subvencionará, con cargo a las dotaciones presupuestarias de las Administraciones públicas competentes, el coste que genere a los Consejos Generales y Colegios profesionales de Abogados y Procuradores el funcionamiento operativo*

*de los servicios de asistencia jurídica gratuita, de las unidades encargadas del asesoramiento y la orientación previos al proceso a los ciudadanos y de la calificación provisional de las pretensiones solicitadas”.*

Todas estas cuestiones son reguladas en el texto proyectado de forma detallada, remitiéndose en ocasiones a lo que al efecto se establece en el Anexo II “*Bases económicas y Módulos de Indemnización*” y en el Anexo III “*Momento del devengo de la indemnización*”.

Ciertamente, y a diferencia del Decreto 86/2003 actualmente en vigor, el decreto proyectado acomete una regulación decididamente más exhaustiva de este tema, lo que se traduce, entre otros extremos, en regular de forma más pormenorizada el contenido de las certificaciones mensuales y de la justificación anual que han de ser presentadas (artículos 39, 40 y 45).

Se advierte, por otro lado, que el artículo 44, relativo a la presentación de la justificación anual de aplicación de la subvención, parece contener en su apartado 2 una remisión errónea al artículo 41 del decreto. Se observa, a los efectos oportunos, que la mención a los libramientos mensuales se contiene en el artículo 38.2.

Así mismo, y teniendo en cuenta la materia que se regula, el artículo 32.3 se remite también a “*lo establecido en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y en el Reglamento de la misma aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, así como en la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, y en el Decreto 76/1993, de 26 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para la concesión de ayudas y subvenciones públicas en la Comunidad de Madrid*”.

Con sujeción, en todo caso, a la normativa subvencional previamente referida, ningún óbice cabe apreciar a que se aborde la regulación de esta materia en el texto proyectado por cuanto la Comunidad de Madrid ostenta competencia plena para ello, una vez asumido el ejercicio efectivo de competencias en materia de provisión de medios para la Administración de Justicia operado mediante el Real Decreto 600/2002 y habida cuenta que la normativa estatal al respecto

(artículos 37 a 41 de la Ley 1/1996) no reviste carácter básico por mor de lo previsto en su disposición adicional primera.

Como correcciones formales, se advierten las siguientes: (i) en el artículo 32.5, se ha omitido la referencia al título aplicable, debiendo referirse al capítulo II del título V; (ii) en los artículos 39 y 40 deben suprimirse las numerosas mayúsculas incorrectas, siendo estas todas las que figuran a continuación de los dos puntos (“*Nombre y apellidos*”) y cada vez que se cita el “*Pasaporte*”; (iii) en la letra b) del artículo 39, debe coordinarse el género de sujeto y predicado, aludiendo a los turnos de guardia realizados –se dice indebidamente en femenino “*realizadas*”-; (iv) en la letra a) del artículo 41, cuando se alude únicamente a los honorarios, debe igualmente hacerse referencia a los derechos de otros profesionales; y (v) deben armonizarse las citas a los consejos generales, a veces en mayúsculas y otras en minúsculas en los artículos 36 y 44, siendo correcto el empleo de la minúscula, al ser sustantivos indeterminados o comunes que no designan un consejo en particular.

Los **artículos 47 y 48**, que integran el **Título VI**, vienen referidos a la asistencia pericial gratuita, materia que regula el artículo 6.6 de la Ley 1/1996.

Cabe apreciar un evidente ánimo sintetizador en la regulación contenida en estos preceptos, en contraste con los artículos concordantes del decreto vigente (artículos 41- 43 del Decreto 86/2003) que acometen una regulación más completa de esta materia.

Sin perjuicio de elogiar este intento de síntesis, se hace una llamada a reconsiderar una reglamentación más acabada de este aspecto -la asistencia pericial gratuita- de modo que se proporcione mayor claridad a la redacción propuesta, todo ello, en orden a procurar una mejor comprensión de la norma por sus destinatarios; así lo impera el principio de seguridad jurídica, que expresamente invoca el artículo 2.4 del Decreto 52/2021 como principio de buena regulación, a cuyo tenor: “*A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de*

*certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas”.*

En aras precisamente de esa mayor claridad, parece aconsejable incorporar un nuevo precepto de cabecera en este título -que bien pudiera rubricarse “*régimen jurídico*” u otra expresión de análoga significación- en el que se contuviera una remisión a lo prevenido en el artículo 6.6 de la Ley 1/1996, por cuanto es este precepto el que contiene la reglamentación atinente a los diferentes supuestos en que puede ser prestada la asistencia pericial gratuita.

El tenor literal de este precepto legal determina, en efecto, que:

*“El derecho a la asistencia jurídica gratuita comprende las siguientes prestaciones:*

*(...) 6. Asistencia pericial gratuita en el proceso a cargo del personal técnico adscrito a los órganos jurisdiccionales, o, en su defecto, a cargo de funcionarios, organismos o servicios técnicos dependientes de las Administraciones públicas.*

*Excepcionalmente y cuando por inexistencia de técnicos en la materia de que se trate, no fuere posible la asistencia pericial de peritos dependientes de los órganos jurisdiccionales o de las Administraciones públicas, ésta se llevará a cabo, si el Juez o el Tribunal lo estima pertinente, en resolución motivada, a cargo de peritos designados de acuerdo a lo que se establece en las leyes procesales, entre los técnicos privados que correspondan.*

*El Juez o Tribunal podrá acordar en resolución motivada que la asistencia pericial especializada gratuita se lleve a cabo por profesionales técnicos privados cuando deba prestarse a menores y personas con discapacidad psíquica que sean víctimas de abuso o maltrato, atendidas las circunstancias del caso y el interés superior del menor o de la persona con discapacidad, pudiendo prestarse de forma inmediata”* (el resaltado es nuestro).

Urge apuntar, en este momento, que el artículo *ut supra* transcrito se incardina en el Capítulo I de la meritada Ley 1/1996, dictado al amparo de competencias exclusivas del Estado en los términos previstos en su disposición adicional primera, por lo que resulta perentorio salvaguardar la aplicabilidad del régimen que este precepto estatuye en relación con la asistencia pericial gratuita. La incorporación, en el decreto proyectado, de una remisión al

citado artículo 6.6 de la Ley 1/1996, en los términos previamente sugeridos, permitiría soslayar cualquier equívoco interpretativo que, en aplicación de la norma, pudiera plantearse.

Sentado cuanto antecede, cabe formular, adicionalmente, una serie de observaciones respecto a los artículos que integran este título.

Así, observamos, en primer término, que el título conferido al artículo 47 (“Ejecución”) no parece suficientemente expresivo de su real contenido, por lo que se sugiere su revisión.

En lo que respecta al contenido del precepto, la omisión de toda referencia a que la asistencia pericial gratuita en el proceso correrá a cargo, en primer término, “*del personal técnico adscrito a los órganos jurisdiccionales*”, pudiera llevar a pensar, erróneamente, que la prestación de este servicio “*a cargo de funcionarios, organismos o servicios técnicos dependientes de las Administraciones públicas*” resulta ser una posibilidad alternativa, cuando, en verdad, la Ley 1/1996 instituye un régimen de carácter subsidiario, pues prevé que la asistencia pericial gratuita en el proceso correrá “*a cargo del personal técnico adscrito a los órganos jurisdiccionales, o, en su defecto, a cargo de funcionarios, organismos o servicios técnicos dependientes de las Administraciones públicas*” (el resaltado es nuestro).

Se hace indeclinable, en consecuencia, que, por evidentes razones de seguridad jurídica, se clarifique este aspecto, reformulando el precepto en los términos que resulten precisos.

Esta consideración tiene carácter esencial.

De igual modo, y puesto que en la regulación propuesta se omite toda mención a la posibilidad y circunstancias que permitirían designar como peritos a técnicos privados, pudieran surgir dudas en relación con la procedencia de efectuar tal designación. Si bien es cierto que la regulación atinente a los mismos se incorpora en el subsiguiente precepto (artículo 48 del proyecto), la escueta remisión que en el mismo se contiene a “*lo dispuesto en el artículo 6.6 de la Ley 1/1996*” no parece suficientemente elocuente a los efectos de que en la norma proyectada

quede determinado, con meridiana claridad, que se trata de un supuesto excepcional que requiere de la cumplimentación de ciertos presupuestos y formalidades.

La redacción del apartado 2 del artículo 47 que venimos examinando genera, de igual forma, cierto desconcierto, pues no parece tener sentido que, tras el requerimiento del órgano judicial al que se alude, se haga referencia, de nuevo, “*al órgano judicial competente*”, a fin de que sea este quien facilite la identidad del “*técnico u organismo que reúna los conocimientos que la pericia precise*”, máxime en el caso de que tal función se atribuya a funcionarios, organismos o servicios técnicos dependientes de la Comunidad de Madrid. Se insta, por ello, a revisar y clarificar tal extremo.

Por su parte, el artículo 48 del texto sometido a informe contiene, como anticipábamos *ut supra*, la regulación atinente a los “*peritos privados*”.

Sin perjuicio de remitirnos a lo previamente expuesto en relación con la procedencia de acudir a los mismos en los términos legalmente previstos, se hace necesario advertir que la redacción conferida al apartado 1 de este precepto adolece de cierto grado de indefinición en cuanto se limita a señalar: “*Los honorarios devengados por los profesionales que intervengan como peritos privados de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6.6 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, serán abonados por la Comunidad de Madrid, a través de la consejería competente en materia de justicia (...)*”.

Ciertamente, tal previsión habría de ponerse en relación con la habilitación contenida en el apartado 5 de la disposición adicional tercera del proyecto, en tanto prevé que “*Mediante orden del titular de la consejería competente en materia de justicia se determinarán la cuantía y la forma de pago de la retribución a satisfacer a técnicos privados por la realización de pruebas periciales en procedimientos de justicia gratuita*”. Si bien la ubicación de esta habilitación en la parte final de la norma resulta acertada desde un punto de vista sistemático, además de acorde con lo estipulado en la directriz 42, en aras de salvaguardar una mayor claridad en la redacción de la norma, pudiera valorarse la pertinencia de contener, al menos, una remisión a la misma en el precepto examinado.

Por otro lado, el segundo inciso que contiene este apartado no presenta una dicción apropiada para un texto normativo (“*Por lo tanto (...)*”). Se sugiere, en consecuencia, su reformulación.

Finalmente, advertimos que en el apartado 5 de este precepto se consigna la obligación para los peritos de relacionarse con la Administración “*por medios electrónicos*”, previsión que encuentra acomodo legal en el artículo 14.3 de la Ley 39/2015, según el cual: “*Reglamentariamente, las Administraciones podrán establecer la obligación de relacionarse con ellas a través de medios electrónicos para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios*” (el resaltado es propio).

Se estima oportuno, por ello, que en la MAIN se aborde tal extremo, incluyendo una justificación adecuada en los términos legalmente previstos.

Por último, en relación con las **disposiciones de la parte final** debe advertirse, en primer lugar, que están ordenadas según establece la directriz 34, así como que la **disposición transitoria única, la disposición derogatoria única y la disposición final tercera** ajustan su contenido a lo que al efecto establecen las directrices 40, 41 y 42, respectivamente.

Respecto de la **disposición final primera**, en la que se contiene la habilitación normativa al titular de la consejería competente en materia de justicia, debemos hacer las siguientes observaciones.

Sus apartados 1, 2 y 5 son conformes con la directriz 42 al habilitar al titular de la consejería competente en materia de justicia para el desarrollo y ejecución del texto proyectado, así como la modificación del formulario normalizado de solicitud de asistencia jurídica gratuita, recogido en el anexo I.

En particular, en relación con la posible modificación del formulario normalizado recogido en el anexo I, debemos tener en cuenta la directriz 48, que respecto de la modificación de los anexos establece que “*Cuando se considere necesario y la naturaleza del anexo lo permita, las*

*cláusulas de habilitación para el desarrollo reglamentario podrán autorizar para la modificación del contenido de los anexos”.*

Significamos, en este sentido, que tal posibilidad ha sido avalada por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, entre otros, en su Dictamen 486/2016, de 27 de octubre, a cuyo tenor:

*“(…) por aplicación del principio de simplicidad normativa es conveniente que la misma norma contenga los modelos normalizados si bien, con la previsión de que puedan ser objeto de modificación habilitando al consejero competente para evitar la congelación de rango de la norma” (el resaltado es propio).*

Sin embargo, el apartado 3 habilita al titular de la consejería competente en materia de justicia a modificar las bases económicas y módulos de indemnización recogidos en el anexo II, así como crear nuevos módulos.

En este sentido conviene traer a colación la doctrina que viene sosteniendo la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, desde los dictámenes de 26 de abril y 21 de mayo de 2012, en los que se afirma la viabilidad de este tipo de habilitaciones reglamentarias cuando se limite a *“la regulación de cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar”*.

Cabe plantearse, por tanto, si la “modificación” de las bases económicas y módulos de indemnización, así como la “creación” de nuevos módulos, puede tener encaje en tal planteamiento.

A fin de dilucidar tal cuestión, podríamos acudir, siquiera como criterio hermenéutico, al parecer que fuera sentado por el Consejo de Estado en su Dictamen 1581/2003, de 22 de mayo, en el que se analizó el todavía vigente decreto autonómico que regula la asistencia jurídica gratuita en la Comunidad de Madrid. En este, y a propósito de la habilitación consignada en

favor del titular de la consejería competente en relación con los módulos y bases económicos detallados en el pertinente anexo, puede leerse:

*“Con un carácter más general, el apartado número 2 del artículo 32 del Proyecto habilita al Consejero de la Comunidad de Madrid competente en materia de justicia a actualizar periódicamente los aludidos módulos y bases.*

*Ninguna objeción merece esa habilitación en la medida en que se dirige a actualizar las cantidades de esos módulos y bases y no a modificar los conceptos y actuaciones a que éstos se refieren, operación normativa que está reservada al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.*

*En la medida en que se trata de una actualización sujeta a las disponibilidades presupuestarias, convendría suprimir el calificativo "periódica", que parece sugerir un cierto compromiso de llevarla a cabo por razones de índole temporal, lo que no es el caso” (el resaltado es nuestro).*

De acuerdo con los parámetros expuestos, la “modificación” a que alude el apartado 3 de la disposición final primera del texto proyectado, no habría de alcanzar a los “conceptos” y/o “actuaciones” que aparecen relacionados en el anexo II, pues ello, no solo supondría desbordar el ámbito de las cuestiones secundarias o puramente operativas, sino situarse en el ámbito mismo de decisión que correspondería al Consejo de Gobierno.

Se conmina, por ello, a reformular la redacción de este apartado 3, de modo que la habilitación que contempla se ciña a la posible actualización de las cantidades referidas a tales módulos y bases, tal y como fuera expuesto por el Consejo de Estado en su Dictamen 1581/2003, de 22 de mayo.

Análoga consideración resultaría predicable, a mayor abundamiento, respecto a la creación de nuevos módulos, de forma que tal posibilidad solo podría ser entendida como la atribución de una potestad reglamentaria de desarrollo y ejecución en tanto referida a cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial del texto que se desarrolla, pues en caso de no ser así ello supondría tanto como otorgar la posibilidad de modificar en virtud de

una orden los postulados establecidos en un decreto, lo cual supondría vulnerar el principio de jerarquía normativa reconocido en el apartado 2 del artículo 1 de nuestro Código civil.

De no acomodarse a los anteriores criterios, la habilitación conferida en favor del titular de la consejería competente para “crear” nuevos módulos comportaría, en consecuencia, una extralimitación, con clara afección a *“ese núcleo esencial de la normación que el Gobierno debe por sí realizar”*.

Deberá, por tanto, en su caso, hacerse uso de esta facultad de incorporar nuevos módulos al anexo II respetando los límites que se acaban de señalar.

En este mismo sentido, la habilitación que se contiene en el apartado 4 para fijar cuantías superiores a las recogidas en el anexo II en los casos de procedimientos judiciales de especial complejidad, exige que se concrete todo lo posible esta facultad a fin de que pueda asimilarse a cuestiones secundarias no integrantes del núcleo esencial del texto que se desarrolla, y poder, por tanto, ser objeto de habilitación. En particular, se insta a determinar con precisión las premisas, presupuestos o eventualidades que permitirían fijar unas cuantías superiores a las determinadas en el decreto proyectado, eludiendo la generalidad de la expresión *“u otra circunstancia”*, que adolece de un alto grado de imprecisión.

Sobre este extremo, interesa traer a colación el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid 26/2023, de 19 de enero, que, reiterando lo señalado en el previo Dictamen 163/2021, de 13 de abril, y a propósito del contenido de las habilitaciones contenidas en la parte final de las disposiciones de carácter normativo, señala:

*“(…) en relación con las mencionadas habilitaciones, cabe recordar que la potestad reglamentaria originaria corresponde al Consejo de Gobierno, lo que no significa que sea exclusiva y que por tanto no pueda ser conferida válidamente a otros órganos diferentes [así, entre otras, la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1988, de 4 de febrero “(…) es de rechazar el argumento según el cual la potestad reglamentaria corresponde exclusivamente al Gobierno, sin que éste pueda a su vez conferirla válidamente a otros órganos diferentes, toda*

*vez que la potestad reglamentaria, por ser originaria (art. 97 C. E.), no excluye la posibilidad de delegaciones singulares (...)”] y en consecuencia que se pueda habilitar al consejero para su desarrollo y aplicación. Ahora bien, dicha habilitación no puede implicar un abandono de competencias propias, lo que obliga a indagar si el desarrollo reglamentario por el Consejo de Gobierno ha sido suficiente al alcanzar un mínimo razonable de regulación... Entendemos por tanto que, por lo que se refiere a esta cuestión, el desarrollo reglamentario reservado al Consejo de Gobierno por la LRHCM exige un mayor esfuerzo de concreción, al menos de los elementos fundamentales que pueden determinar la elección de una u otra forma de control posterior, de modo que la habilitación al consejero que se contempla en el precepto que analizamos se configure como un complemento de dicha regulación, que como hemos dicho es el ámbito en el que se mueve la potestad reglamentaria de los consejeros, y no como un desarrollo completo de las previsiones que la ley ha reservado a la competencia del Consejo de Gobierno” (el subrayado es nuestro).*

Este mismo criterio se reitera en el posterior Dictamen 258/2023, de 18 de mayo.

Estas consideraciones, relativas a los apartados 3 y 4 de la disposición final tercera del proyecto, tienen carácter esencial.

En lo que atañe a la **disposición final segunda**, y a fin de evitar cualquier tipo de confusión, se aconseja revisar su título en cuanto se rubrica “*Aplicación transitoria*”. Recordamos, a tal efecto, que la directriz 40 *in fine* dispone: “*No pueden considerarse disposiciones transitorias las siguientes: las que se limiten a diferir la aplicación de determinados preceptos de la norma sin que esto implique la pervivencia de un régimen jurídico previo*”, circunstancia que concurriría en el supuesto descrito en la meritada disposición que pospone la aplicación del título V del decreto proyectado, así como de las bases económicas y módulos de indemnización establecidos en el anexo II, “*a la primera certificación presentada con posterioridad a la fecha de entrada en vigor de este decreto*”.

Se sugiere, de este modo, que la rúbrica de la disposición examinada se titule “*Aplicación de efectos económicos*” u otra expresión semejante.

Para finalizar, advertimos la incorporación al proyecto de decreto de tres **anexos**, con el contenido ya descrito, que se acomodan a lo preceptuado en las directrices 44 y 46.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente

### CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente el **proyecto de decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la asistencia jurídica gratuita en el ámbito de la Comunidad de Madrid**, una vez sean atendidas las consideraciones de carácter esencial contenidas en este informe y sin perjuicio de las demás observaciones que en el mismo se señalan.

Es cuanto se tiene el honor de informar. No obstante, V.I. resolverá.

Madrid, a fecha de firma.

**El Letrado-Jefe del Servicio Jurídico**

### CONFORME

**El Abogado General de la Comunidad de Madrid**

**ILMA. SRA. SECRETARIA GENERAL TÉCNICA. CONSEJERÍA DE  
PRESIDENCIA, JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL.**