Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº **153/2022**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 29 de junio de 2022, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Presidencia, Turismo, Cultura y Deportes (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 7 de junio de 2022 (COMINTER 168962 2022 06 07-00_50), sobre Anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (exp. 2022_187), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO. - Con fecha 6 de mayo de 2022, la Dirección de los Servicios Jurídicos remite a la Secretaría General de la Consejería de Presidencia Turismo, Cultura y Deportes el Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 4/2004 de Asistencia Jurídica (LAJ) de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM), junto con la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) abreviada, para que se proceda a su tramitación de acuerdo con lo dispuesto en el art. 46.4 de la Ley 6/2004 del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno (EPCG).

La MAIN abreviada se justifica en que tiene una repercusión limitada solo a la Dirección de los Servicios Jurídicos, y de la cual no se derivan impactos apreciables, ni en lo relativo a los aspectos económicos y presupuestarios, ni en lo que se refiere al impacto por razón de género, de orientación sexual, identidad y expresión de género, o en la infancia, adolescencia o en la familia.

a) Una justificación de su oportunidad que incluye la motivación técnica y jurídica de la norma a aprobar, en especial de las novedades que se introducirán en el ordenamiento y la adecuación de la norma a los principios de proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia, así como la justificación de la competencia de la Comunidad Autónoma para su aprobación.

b) Un informe de impacto presupuestario que evalúa la repercusión de la futura disposición en los recursos personales y materiales y en los presupuestos de la Administración.

c) Una relación de las disposiciones cuya vigencia resulte afectada por la norma proyectada.

d) Un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo.

e) Un informe sobre el impacto por razón de la orientación sexual, identidad o expresión de género.

f) Por último, se añaden informes de impacto sobre la familia, la infancia y la adolescencia.

SEGUNDO. - Con fecha 12 de mayo de 2022 se emite informe por el Servicio Jurídico de la Consejería

proponente en el que se realizan observaciones sobre la tramitación efectuada y sobre los trámites posteriores preceptivos, así como sobre el texto del Anteproyecto.

TERCERO. – Con fecha 24 de mayo de 2022, se elabora una segunda MAIN y se analizan las observaciones realizadas en el informe del Servicio Jurídico, elaborándose a partir de la misma un nuevo anteproyecto de Ley con esa misma fecha.

CUARTO. – Con fecha 2 de junio de 2022, el Servicio Jurídico de la Consejería proponente emite informe favorable al Anteproyecto de Ley.

QUINTO. - Con el nuevo borrador resultante de la tramitación del procedimiento el Secretario General de la Consejería de Presidencia, Turismo, Cultura y Deportes (por delegación del Consejero), remite el expediente en solicitud del Dictamen preceptivo de este Consejo jurídico con fecha 7 de junio de 2022.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA. - Carácter del Dictamen.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, la consulta se formula preceptivamente, emitiéndose el Dictamen con tal carácter.

SEGUNDA. - Procedimiento de elaboración y competencia orgánica, material y técnica normativa.

I. La tramitación para la elaboración del Anteproyecto de Ley sometido a consulta ha de adecuarse a las normas que sobre el ejercicio de la iniciativa legislativa establece el artículo 46 EPCG.

Los artículos 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), no son aplicables a la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas por haber sido declarados contrarios al orden constitucional de competencias por la STC 55/2018, de 24 de mayo.

a) La iniciación del procedimiento se llevó a cabo mediante la remisión por parte de la Dirección de los Servicios Jurídicos a la Secretaría General de la Consejería de Presidencia, Turismo, Cultura y Deportes del Anteproyecto de Ley, junto con la MAIN, para que se proceda a su tramitación de acuerdo con lo dispuesto en el art. 46.4 EPCG.

b) Consta también una MAIN inicial y una final, de las que cabe destacar su carácter integrador y argumentativo, y que cumple con los requisitos exigidos por la Guía Metodológica que fue aprobada por acuerdo de Consejo de Gobierno de 6 de febrero de 2015 y publicada en el BORM del día 20 siguiente.

También se incluyen en la MAIN los informes sobre impacto por razón de género, de diversidad de género, sobre la familia, y sobre la infancia y la adolescencia.

No obstante, es necesario precisar, en primer lugar, que si bien se trata de una MAIN abreviada, y, por tanto, no se requiere el informe de impacto económico, hay que tener en cuenta que, según la Guía Metodológica, el informe de impacto presupuestario debe seguir el esquema recogido en el apartado B5 de esta (el informe de impacto presupuestario que se incluye en la MAIN no sustituye a la memoria económica que recoge la Disposición Adicional primera del Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia), en el que se exige la elaboración de una memoria económica en todo proyecto de disposición legal o reglamentaria cuya aprobación y aplicación pudiera generar mayores obligaciones económicas o una disminución de los ingresos, en el presente o en futuros ejercicios; memoria económica cuyo contenido básico viene establecido en la Orden, de 6 de mayo de 1991, de la Consejería de Haciend a.

En el informe de impacto presupuestario que contiene la MAIN se justifica que, en relación con los medios humanos que la entrada en vigor de la Ley requiera, se articularían, como hasta ahora, mediante el mecanismo de la habilitación antes mencionado, de forma que tampoco comportaría incremento del gasto. La posibilidad de

aumentar la plantilla de letrados de la Dirección de los Servicios Jurídicos constituye una mera hipótesis que, cuando se pretendiera ejecutar, sí requeriría efectivamente informes de las Direcciones Generales competentes en Presupuestos y Función Pública, pero que, en la actualidad, ni resulta exigida por la ley ni está prevista su implementación, por lo que en este aspecto no sería necesaria la elaboración de una memoria económica.

Por otro lado, se indica también en la MAIN que la entrada en vigor de la Ley supondría una minoración del presupuesto de ingresos en cuantía de 5.000 euros en los que se cuantifica el Convenio de Asistencia Jurídica actualmente vigente con el SMS, por lo que, en principio, se podría considerar que la memoria económica a la que nos venimos refiriendo resultaría necesaria.

No obstante lo anterior, y dado que en el presupuesto consolidado de la Comunidad Autónoma esa inicial disminución de ingresos del presupuesto general se ve compensado por un aumento de ingresos en la misma proporción en el presupuesto del SMS, consideramos que dicha memoria no resultaría necesaria.

c) Los apartados 4 y 6 del artículo 46 EPCG establecen:

"4. La Consejería o consejerías proponentes, remitirán el anteproyecto acompañado de los documentos indicados en los párrafos anteriores, a la Comisión de Secretarios Generales a efectos de que, tras su examen, se eleve por la misma una propuesta de acuerdo al Consejo de Gobierno, relativa a los ulteriores trámites que deben obrar en el expediente, con especial referencia a otras consultas, dictámenes o informes que, a juicio de la Comisión, resulten oportunos, sin perjuicio de los que tengan carácter preceptivo…

6. Cuando razones de urgencia, debidamente acreditadas en el expediente, así lo aconsejen, se podrá prescindir de los trámites contemplados en el apartado 4 de este artículo, salvo aquellos que tengan carácter preceptivo".

En el expediente remitido a este Consejo Jurídico no consta el envío del Anteproyecto a la Comisión de Secretarios Generales, ni la propuesta de acuerdo de ésta al Consejo de Gobierno ni el acuerdo adoptado por éste.

d) Sí consta el informe (en este caso dos) de la Vicesecretaría de la Consejería Consultante.

e) Tampoco consta la propuesta del Consejero consultante de acuerdo del Consejo de Gobierno para la aprobación del Anteproyecto como proyecto de ley y su inmediata remisión a la Asamblea Regional.

f) Considera el informe de la Vicesecretaría de la Consejería consultante que resulta oportuno que se recabe el informe del Servicio Murciano de Salud como principal afectado por la modificación propuesta, indicando en la MAIN que no se considera preciso ya que sería un trámite innecesario, dado que, no sólo no es preceptivo sino que, además, la modificación normativa propuesta responde a una decisión organizativa que trasciende a dicho ente y se enmarca dentro de la planificación general de la función de representación y defensa en juicio de la CARM.

No obstante, este Consejo Jurídico considera que hubiera resultado oportuno solicitar el parecer del SMS, no solo porque es el principal destinatario de la reforma del artículo 2.1, sino que en dicha reforma se plantea la posibilidad de que el SMS aporte recursos materiales y personales para el ejercicio de la función de representación y defensa de éste, por lo que, pudiendo comprometer su presupuesto, es por lo que debería solicitarse su conformidad.

Así pues, se considera que el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley se ha ajustado, en términos generales, al previsto en el artículo 46 de la Ley 6/2004, salvo las observaciones realizadas.

II. Competencia orgánica.

En lo que a la competencia orgánica se refiere, cabe señalar que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 22 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, aprobado por Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio (en adelante EAMU), la Asamblea Regional ostenta la potestad legislativa, correspondiendo al Consejo de Gobierno, como órgano colegiado que dirige la política y la Administración regional, la iniciativa legislativa (artículo 30.1, en relación con el 23 EA), y artículo 22.2 EPCG.

III. Competencia material ejercitada**.**

La memoria de oportunidad y la exposición de motivos del Anteproyecto, sitúan en el artículo 10.Uno, 1 y 51 EAMU la competencia que habilita a éste, el cual estaría comprendido en el ámbito de la organización, régimen jurídico y funcionamiento de las instituciones de autogobierno.

Según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional -se dice en la S. 132/1989, de 18 de julio, FJ 21- tal título competencial se extiende exclusivamente a la organización política fundamental de la Comunidad Autónoma, sin afectar a la simple organización administrativa. En el plano teórico no cabe confundir esta potestad con la tradicionalmente reconocida a cualquier Administración pública para organizarse, que puede considerarse fundada hoy en el Capítulo I del Título V EAMU; el artículo 10.Uno.1 EAMU alude a la potestad de organizar al ente político en su globalidad, comprendiendo la totalidad de la organización institucional autonómica a partir de la referida en el artículo 152 CE. Este criterio no quiere decir que tal deslinde haya de ser aplicado de manera radical, porque el ámbito de lo político y lo administrativo siempre va a tener zonas fronterizas de difícil adscripción o de adscripción dual, pero sí parece claro que, en principio, no se puede atri buir a la expresión *"instituciones de autogobierno"* un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (art.152.1) y de los propios estatutos -Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente- y debe distinguirse, por tanto, entre esta competencia y aquella que las comunidades autónomas han asumido respecto a *"la organización de sus propias administraciones"* (SS 76/1983, de agosto, y 165/1986, de 18 de diciembre), que es el verdadero apoyo del Anteproyecto.

Pero desde el punto de vista competencial el Anteproyecto ofrece aspectos y matices que inciden en variadas materias. La representación y defensa en juicio de las Comunidades Autónomas está inicialmente condicionada por el artículo 551 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que encomienda en su apartado 3 dichos cometidos a los Letrados integrados en los servicios jurídicos de cada Comunidad Autónoma, salvo que designen Abogado colegiado que les represente y defienda. En relación con ello, la Ley estatal 52/1997, de 27 de noviembre, reguladora del Régimen de la Asistencia Jurídica del Estado e Instituciones Públicas, estableció las especialidades procesales básicas que afectan a la representación y defensa en juicio de las Comunidades, dictadas al amparo de la competencia estatal en materia de legislación procesal (artículo 149.1.6ª CE).

IV. Técnica normativa.

El texto elaborado es, esencialmente, modificativo de normas anteriores, y ha elegido la técnica de reproducir los apartados completos que se modifican incorporando incluso los apartados que no son modificados, lo cual parece adecuado en tanto facilita el manejo del derecho vigente. No obstante, la información resultante puede ser insuficiente, como señalamos en nuestro Dictamen 73/2000, cuando se desconoce en cada artículo qué modificaciones concretas se han introducido, dificultad que se obvia, como hace el Anteproyecto, expresando en la Exposición de Motivos con claridad y precisión el objeto de la modificación y el tipo de cambios que se realizan a través del artículo único.

Por lo demás, la configuración general del Anteproyecto no presenta aspectos problemáticos sobre técnica normativa.

TERCERA. - Estructura y contenido del Anteproyecto.

El Anteproyecto consta de una Exposición de Motivos y un artículo único, que comprende a su vez dos apartados y una Disposición Final, respondiendo dicho artículo único al siguiente contenido:

-El apartado UNO recoge la modificación del artículo 2, apartado 1, de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ampliando a todo el sector público regional, con la excepción del Servicio Murciano de Salud, la posibilidad de suscribir convenio para que los letrados de la Dirección de los Servicios Jurídicos puedan asumir su representación y defensa.

-El apartado DOS recoge la modificación del artículo 11, apartado 1, de la Ley 6/2004, añadiendo un segundo párrafo que atribuye al Director de los Servicios Jurídicos la facultad, por razones de urgencia, de autorizar el ejercicio de acciones judiciales; facultad que se incluyó en la redacción original de la Ley y que fue suprimida en la modificación que de la misma hizo la Disposición Adicional tercera de la Ley 2/2017, de 13 de febrero, de medidas urgentes para la reactivación de la actividad empresarial y del empleo a través de la liberalización y de la supresión de cargas burocráticas.

Por lo demás, el texto del Anteproyecto no requiere ninguna observación sobre su contenido.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIONES

ÚNICA. – Se dictamina favorablemente la propuesta de modificación legal sometida a consulta, procediendo modificar los artículos 2.1 y 11.1, de la Ley 4/2004, de 22 de octubre, de Asistencia Jurídica de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

No obstante, V.E. resolverá.