

Dictamen n.º: **235/25**
Consulta: **Consejero de Presidencia, Justicia y
Administración Local**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **29.04.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 29 de abril de 2025, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, por la que se somete a dictamen 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.*”

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 3 de abril de 2024 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo firmada por el consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 198/25, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión

Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 29 de abril de 2025.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto de decreto sometido a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora tiene por objeto regular la organización y prestación de la asistencia jurídica gratuita en la Comunidad de Madrid, en procedimientos que se tramiten ante los órganos judiciales con competencia territorial limitada a la Comunidad de Madrid, regulando la materia, hasta ahora contenida en el Decreto 86/2003, de 19 de junio, con los siguientes objetivos:

a) Adecuar la normativa reglamentaria de la Comunidad de Madrid en materia de asistencia jurídica gratuita a los cambios normativos que se han producido a lo largo de los últimos veinte años.

b) Clarificar el marco normativo que regula el derecho a la asistencia jurídica gratuita, hacer más fácil, para los destinatarios de justicia gratuita, la comprensión del procedimiento y del alcance del derecho, así como facilitar la tramitación de las solicitudes de asistencia jurídica gratuita.

c) Actualizar el formulario de solicitud de asistencia jurídica gratuita, incluyendo los datos y requisitos que establece la normativa actual, recogiendo de forma más sistemática y precisa datos que son necesarios para su tramitación y resolución,

adaptándolo a la gestión electrónica de expedientes y añadiendo información más exhaustiva y actualizada sobre protección de datos de carácter personal.

d) En lo que respecta a la subvención y supervisión de los servicios de asistencia jurídica gratuita, regular de forma más detallada el contenido y tramitación de las certificaciones que los Consejos de los Colegios Profesionales de Abogados y de Procuradores deben presentar ante la Comunidad de Madrid.

e) Actualizar las bases económicas y módulos de indemnización a aplicar a las distintas actuaciones de los profesionales en los procedimientos judiciales en los que deben intervenir.

El texto remitido consta de una parte expositiva, una parte dispositiva y tres anexos.

La parte dispositiva comprende cuarenta y nueve artículos, divididos en siete títulos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales, con el siguiente contenido:

Títulos Preliminar: regula las disposiciones generales, contenidas en los siguientes artículos:

Artículo 1. Objeto.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

Artículo 3. Titulares del derecho y contenido material del derecho.

Título I: bajo la rúbrica “Procedimiento para el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita”, recoge doce artículos con la siguiente división y objeto:

Capítulo I. Iniciación

Artículo 4. Iniciación del procedimiento.

Artículo 5. Requisitos de la solicitud.

Artículo 6. Lugar de presentación de la solicitud.

Artículo 7. Subsanción de deficiencias.

Artículo 8. Traslado de expedientes a la CAJGR de la Comunidad de Madrid con designaciones provisionales de abogado y procurador.

Artículo 9. Traslado de expedientes a la CAJGR de la Comunidad de Madrid sin designaciones provisionales de abogado y procurador.

CAPÍTULO II. Instrucción

Artículo 10. Instrucción del procedimiento.

CAPÍTULO III. Resolución

Artículo 11. Resolución del procedimiento.

Artículo 12. Efectos de la resolución.

Artículo 13. Revocación del derecho.

Artículo 14. Declaración de mejor fortuna.

Artículo 15. Impugnación.

Título II: de la organización y funcionamiento de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de la Comunidad de Madrid. Contiene cuatro artículos:

Artículo 16. Dependencia orgánica y funcional, soporte administrativo y sede.

Artículo 17. Competencias.

Artículo 18. Composición y designación de miembros.

Artículo 19. Normas de funcionamiento

Título III: de la designación de abogado y de procurador de oficio, aportación de documentación para la evaluación de la pretensión, formulación y tramitación de la insostenibilidad de la pretensión. Comprende los siguientes artículos:

Artículo 20. Obligaciones profesionales.

Artículo 21. Efectos del reconocimiento del derecho y renuncia a la designación de profesionales del turno de oficio.

Artículo 22. Solicitud de documentación para la evaluación de la pretensión.

Artículo 23. Formulación de la insostenibilidad de la pretensión.

Artículo 24. Efectos de la declaración de insostenibilidad.

Artículo 25. Insostenibilidad en vía de recurso.

Título IV: bajo el epígrafe “Organización de los servicios de asistencia letrada, defensa y representación gratuitas”, recoge seis artículos con el siguiente objeto:

Artículo 26. Gestión colegial de los servicios de asistencia letrada, de defensa y representación gratuitas.

Artículo 27. Servicios de Orientación Jurídica.

Artículo 28. Turnos de guardia permanentes.

Artículo 29. Formación y especialización.

Artículo 30. Responsabilidad patrimonial.

Artículo 31. Memoria anual.

Título V: versa sobre subvención y supervisión de los servicios de asistencia jurídica gratuita. Se subdivide en dos capítulos con el siguiente contenido

Capítulo I. Objeto de la subvención, conceptos indemnizados y devengo.

Artículo 32. Objeto, naturaleza y régimen jurídico de la subvención.

Artículo 33. Indemnización por defensa y representación gratuita.

Artículo 34. Indemnización por guardias.

Artículo 35. Indemnización en concepto de Gastos de Tramitación.

Artículo 36. Indemnización en concepto de Gastos de Infraestructura.

Artículo 37. Devengo de los conceptos subvencionados.

Capítulo II. Certificaciones Mensuales y Justificación Anual.

Artículo 38. Presentación de las certificaciones mensuales.

Artículo 39. Contenido de la certificación expedida por el Consejo de Colegios de Abogados de Madrid.

Artículo 40. Contenido de la certificación expedida por el Consejo General de Procuradores de los Tribunales de España.

Artículo 41. Reintegro de cantidades previamente percibidas por los profesionales designados de oficio.

Artículo 42. Condena en costas.

Artículo 43. Verificación de los servicios prestados por los profesionales designados de oficio.

Artículo 44. Presentación de la justificación anual de la aplicación de la subvención.

Artículo 45. Contenido de la justificación anual.

Artículo 46. Contabilización separada.

Título VI: bajo la rúbrica de “Asistencia pericial gratuita”, concluye el articulado con los siguientes tres artículos:

Artículo 47. Régimen jurídico

Artículo 48. Prestación del Servicio

Artículo 49. Peritos privados.

El proyecto de decreto se cierra con el siguiente contenido:

Disposición transitoria única. Solicitudes de asistencia jurídica gratuita presentadas con anterioridad a la entrada en vigor de este Decreto.

Disposición derogatoria única. Derogación del Decreto 86/2003, de 19 de junio y de la Orden de 17 de abril de 2024, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local.

Disposición final primera. Habilitación normativa.

Disposición final segunda. Aplicación de efectos económicos.

Disposición final tercera. Entrada en vigor.

La regulación expuesta se completa con tres anexos que contiene el modelo de solicitud, las bases económicas y módulos de indemnización y el momento de devengo de las indemnizaciones.

TERCERO.- Contenido del expediente.

El expediente que se remitió a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

- Proyecto del decreto y la Memoria del Análisis de Impacto Normativo de fecha 2 de abril de 2025, firmada por la directora general de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia.

- Cuarto versiones precedentes del proyecto de decreto y de la memoria del análisis de impacto normativo, de fechas: 10 de mayo,

20 de noviembre y 13 de diciembre de 2024, y 31 de marzo de 2025.

- 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.

- 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.

- Informe de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, de 26 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 restantes Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías, en los que se hace constar que no se formulan observaciones al texto del proyecto.

- Informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 31 de mayo de 2024.

- Informe de fecha 10 de julio de 2024, de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

- 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 el informe del Proyecto de Decreto a propuesta del Consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local en su sesión de veinte de noviembre de dos mil veinticuatro.

- 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 en el trámite de audiencia por la Unión

Interprofesional de la Comunidad de Madrid (UICM) y por el Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid (ICAM).

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 17 de diciembre de 2024.

- Informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, de 29 de enero de 2025, con la conformidad del abogado general de la Comunidad de Madrid.

- Informe aprobado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial en fecha 19 de marzo de 2025.

- Certificado de la secretaria general del Consejo de Gobierno, de 19 de abril de 2025, relativo al informe previo a la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

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

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter*

general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”; y a solicitud del consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA: “Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”.

El dictamen se emite a solicitud del consejero competente en materia de Justicia, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

La norma que se somete a dictamen es un reglamento ejecutivo dictado en desarrollo, para el ámbito territorial y competencial de la Comunidad de Madrid, de la Ley 1/1996, de 10 de enero de Asistencia Jurídica Gratuita; y viene a sustituir al vigente Decreto 86/2023, de 19 de marzo, por el que se regula la asistencia jurídica gratuita en el ámbito de la Comunidad de Madrid

Corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA dictaminar sobre el proyecto de decreto.

Sobre el plazo para la emisión del dictamen preceptivo debe reseñarse que el mismo no ha sido solicitado con carácter de urgencia, si bien consta en el expediente la declaración de urgencia de la tramitación del expediente acordada por el consejero el 11 de noviembre de 2024, habiendo ya transcurrido más de seis desde el inicio de la tramitación.

Sobre la declaración de tramitación urgente de los procedimientos de elaboración de normas, esta Comisión Jurídica

Asesora ha declarado, entre otras ocasiones en el Dictamen 352/21, de 13 de julio y en el Dictamen 398/22, de 21 de junio, que el plazo de urgencia previsto en el artículo 23.2 ROFJCA, y ahora recogido en el artículo 11 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, 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), debe ponerse en relación con el artículo 33.1 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC): *“Cuando razones de interés público lo aconsejen se podrá acordar, de oficio o a petición del interesado la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia, por la cual se reducirán a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos”*.

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 este caso, el consejero de Presidencia, Justicia y Administración Local, por Orden de 11 de noviembre de 2024, justifica la urgencia en el compromiso que ha adoptado la Comunidad de Madrid en el acuerdo con los colegios de la Abogacía para el incremento de baremos a través de lo establecido en el propio decreto.

A este respecto, debe recordarse el carácter excepcional de la tramitación urgente y a tal efecto resulta pertinente recordar el criterio del Consejo de Estado, expuesto 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 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 ha 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 traslada al Consejo de Estado, en demasía, las exigencias y apremios propios de la Administración activa”.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, los plazos de tramitación de los proyectos normativos son especialmente breves tras la reforma operada por el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, 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, lo que hace que la tramitación por vía de urgencia obligue a emitir los dictámenes en un plazo excesivamente reducido.

Así, la tramitación urgente debe acordarse con mesura y cuando las circunstancias lo hagan inevitable, no debiendo confundirse razones de conveniencia con motivos excepcionales, que no se aprecian con nitidez en el presente expediente.

En todo caso, y pese a que la tramitación del procedimiento se ha visto paralizado en determinados periodos y los tiempos globales no se corresponde con la urgencia declarada, el presente dictamen se emite con carácter preferente y en plazo muy inferior al ordinario reglamentariamente establecido de veinte días hábiles.

SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.

El derecho a la litigar gratuitamente, tiene su base en nuestra Constitución que, en su artículo 119.1 dispone su apartado 1 que “la justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar”. Es evidente, por otra parte, que este reconocimiento tiene origen en la consagración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva en el artículo 24 de la misma Constitución Española (CE), tal como aclaró el Tribunal Constitucional en la STC 138/1988, de 8 de julio, al considerar comprendida en el derecho a una tutela judicial efectiva sin indefensión la imposibilidad de que una persona quede procesalmente indefensa por carecer de recursos para litigar.

Precisamente por esta raigambre constitucional, el mismo Alto Tribunal ha señalado que, sin perjuicio de la amplia libertad de configuración legal que se desprende del artículo 119.1 CE, existe un contenido constitucional indisponible para el legislador “*que obliga a reconocer el derecho a la justicia gratuita necesariamente a quienes acrediten insuficiencia de recursos económicos para litigar*” (STC 117/1998, de 2 de junio). Preservado este condicionante, prevalece la consideración de este derecho prestacional como de configuración legal, “*cuyo contenido y concretas condiciones de ejercicio... corresponde delimitarlos al legislador atendiendo a los intereses públicos y privados implicados y las concretas disponibilidades presupuestarias*” (STC 97/2001, de 5 de abril).

Con estos condicionantes, la configuración legal del derecho a litigar con gratuidad se llevó a cabo por el Estado mediante la aprobación de la Ley de Asistencia Juridicial gratuita (LAJG), posteriormente desarrollado mediante el Real Decreto 996/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de asistencia jurídica gratuita, sustituido por el aprobado mediante el Real Decreto 141/2021, de 9 de marzo.

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

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

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

obviamente, sujeta al respeto a la normativa básica de la ley y reglamento estatales citados, que se constituyen como el límite al que debe circunscribirse en el ejercicio de sus competencias en la materia y, por ende, como el marco de enjuiciamiento por esta Comisión de la norma proyectada.

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

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

Fruto de ello, la Comunidad de Madrid aprobó el vigente Decreto 86/2023, de 19 de marzo, por el que se regula la asistencia jurídica gratuita en el ámbito de la Comunidad de Madrid, que es precisamente el que se pretende sustituir por el sometido al presente dictamen.

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea*” y a nivel infraestatutario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983).

En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el Decreto del Consejo de Gobierno, al tratarse de una disposición de carácter general emanada de dicho órgano conforme el artículo 50.2 de la precitada Ley que, además, deroga y viene a suplir a una norma de ese mismo rango.

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

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el ya citado Decreto 52/2021.

También habrá de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), si bien debe destacarse, que la

Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, en relación con la planificación normativa, contempla la elaboración de un plan plurianual para toda la legislatura, que habrá de aprobarse durante el primer año de esta.

El 20 de diciembre de 2023, el Consejo de Gobierno aprobó el plan normativo para la XIII legislatura, que recoge el proyecto de decreto que venimos analizando.

En cuanto a la evaluación *ex post*, el artículo 3.3 del Decreto 52/2021 la regula para el supuesto de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el plan normativo, pues para las previstas, como es el caso, debería ser el propio plan el que estableciera cuales son las disposiciones que deber ser objeto de esa evaluación *ex post*. No obstante, el citado Acuerdo de 20 de diciembre de 2023, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Plan Anual Normativo para la XIII Legislatura, no contiene previsión alguna sobre evaluación normativa de las 158 disposiciones que enumera, entre otras, la que es objeto del presente dictamen.

Sin embargo, y como venimos señalando reiteradamente, 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.

La última Memoria entiende que no concurre en el proyecto ninguno de los criterios conforme a los cuales debería procederse a una evaluación ex post, diciendo que *“el presente decreto no regula ex novo la implementación de la prestación de un nuevo servicio a la ciudadanía, ni contempla modificaciones relevantes organizativas o de contenido que puedan implicar un impacto de tal naturaleza, que su medición pueda resultar relevante a efectos de enjuiciar su eficacia y/o eficiencia”*. Sin embargo, no podemos compartir esa apreciación. En efecto, el decreto regula una prestación de gran relevancia para la ciudadanía y exige una colaboración de importantes colegios profesionales que conviene ser sometida a una valoración periódica. El hecho de que no introduzca grandes cambios respecto a la regulación vigente no afecta a la conveniencia de seguir valorando la regulación y su adaptación a las necesidades que pretende abordar. Es especialmente significativa la exigencia de una valoración del contenido de los anexos que regulan aspectos como las cuantías económicas o el modelo de solicitud que, sin duda, pueden precisar ajustes y adaptaciones en el futuro, tal y como refiere también el Dictamen del Consejo de Estado 114/21, de 25 febrero, respecto al Real Decreto regulador de la prestación en el ámbito estatal.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y el artículo 4.2 a) del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello y en los

términos de la legislación básica, constituida, en esta materia, por el artículo 133 LPAC.

Sin duda, la consulta pública constituye un instrumento relevante de participación ciudadana y es una muestra de una buena gobernanza democrática que permite, además, mejorar el texto normativo con aportaciones de diferentes colectivos y personas. El legislador estatal y autonómico han venido a permitir excepcionar el carácter preceptivo de este requisito inicial cuando carezcan de impacto significativo en la actividad económica, no impongan obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia. A diferencia de otros proyectos normativos propuestos por la misma consejería, como el analizado en nuestro Dictamen 743/24, de 21 de noviembre, y pese a la relevancia del proyecto, no se ha tenido a bien realizar este trámite, diciéndose en la MAIN que concurren los tres presupuestos previstos legalmente para su no realización. Así, cabe admitir que la norma carece de impacto significativo en la actividad económica, por lo que no cabría considerar preceptiva la consulta pública, sin perjuicio de reiterar, como hicimos en ese dictamen, la conveniencia de someter a participación de la ciudadanía la regulación de una materia de indudable trascendencia en el derecho a la tutela judicial efectiva.

En todo caso, cabe resaltar como hecho positivo en la tramitación y la participación de los colegios profesionales afectados, con los que se dice en la MAIN que se han mantenido reuniones y se han incorporado sugerencias suyas importantes.

3.- La norma proyectada ha sido propuesta por la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, que ostenta las competencias en la materia conforme lo establecido en el Decreto 38/2023, de 23 de junio, de la presidenta de la Comunidad de

Madrid, por el que se establece el número y denominación de las consejerías de la Comunidad de Madrid. En concreto, se ha promovido por la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia, conforme a las competencias que le atribuye el artículo 16 del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada consejería.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se adecua a lo establecido en el artículo 6 del Decreto 52/2021, en su versión de memoria ejecutiva.

Se observa que se han elaborado cinco memorias a lo largo del procedimiento, firmadas por la directora general de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia. De esta manera, como tiene señalado esta Comisión Jurídica Asesora, cabe considerar que la Memoria responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación, en especial, la descripción de la tramitación y consultas (artículo 6.3 del Decreto 52/2021) hasta culminar con una versión definitiva.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria que figura en el expediente remitido y fechada el 2 de abril de 2025, esta contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, la Memoria contiene una referencia al impacto económico y presupuestario. En relación al primero, la Memoria se limita a referir que no se deriva incidencia directa sobre la economía general.

Respecto al impacto presupuestario, la Memoria indica: *“No está previsto ningún impacto presupuestario que derive directamente de la aprobación del decreto, dado que las estructuras e instrumentos que permiten la prestación del servicio de asistencia jurídica gratuita en la Comunidad de Madrid ya están establecidos e implementados en el ámbito de la Comunidad de Madrid y las prestaciones que integran el derecho a la asistencia jurídica gratuita son objeto de financiación a través de subvenciones anuales, que son recogidas en los presupuestos anuales de la Comunidad. Actualmente los módulos y las cuantías relativas a la subvención de los servicios de asistencia jurídica gratuita de la Comunidad de Madrid están fijadas en la Orden de 21 de febrero de 2025, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, habiéndose previsto en la Ley de Presupuestos del año 2025 el incremento de baremos recogido en el Anexo II del proyecto”*.

A este respecto, cabría significar que, es indudable que la norma proyectada, en tanto regula una prestación económica, tiene impacto en el gasto público, sin perjuicio de que el mismo ya esté previsto en los vigentes presupuestos.

La Memoria se refiere también a la ausencia de efecto de la norma sobre la competencia.

La Memoria también realiza la detección de cargas administrativas para determinar que el proyecto normativo, en principio no se espera ningún impacto al no haberse modificado ningún trámite habiéndose clarificado el procedimiento.

Asimismo, la Memoria incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Así, se refieren al informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de 16 de abril de 2024, en el que se considera que este proyecto de norma no genera impacto en la materia que se analiza.

Consta asimismo en la Memoria el examen del impacto por razón de género, de conformidad con lo establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Alude al informe emitido el 16 de abril de 2024, por la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, que se formula en sentido positivo, al recoger como procedimiento de especial complejidad los procedimientos en materia de violencia de género. En realidad, esa apreciación es errónea en tanto, estos últimos procedimientos se recogen de manera diferenciada pero no dentro de los de especial complejidad, sin perjuicio que, según los casos puedan serlo.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido diversos informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto en el Decreto 241/2023, de 20 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, con el contenido anteriormente expuesto.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.3 a) del Decreto 38/2023, de 23 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local se ha emitido el informe el 27 de mayo de 2024, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de dicha consejería.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre, y el artículo 4.3 del Decreto 52/2021 se han evacuado informes por las secretarías generales técnicas de distintas consejerías de la Comunidad de Madrid, tal y como se recoge en los antecedentes.

Asimismo, de conformidad con lo establecido en Ley 15/2023, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2024, se ha emitido el informe favorable a la norma proyectada de la Dirección General de Presupuestos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

Se recabó informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Transparencia, de la Consejería de Presidencia,

Justicia y Administración Local, de acuerdo con el artículo 9.2.f) del Decreto 229/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Administración Local, en relación con el artículo 4.g) y con los criterios establecidos en el Decreto 85/2002, de 23 de mayo, por el que se regulan los sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos y se aprueban los Criterios de Calidad de la Actuación Administrativa en la Comunidad de Madrid. No obstante, la citada Dirección General comunica, con fecha 31 de mayo de 2024 que no se considera necesaria la emisión de informe.

Igualmente, se ha emitido informe favorable de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo.

En aplicación del artículo 4.2 e) y el artículo 8.5 del Decreto 52/2021, se ha unido al expediente el informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, fechado el 17 de diciembre de 2024, en el que se considera que la tramitación del proyecto del decreto es adecuada y se ajusta a la normativa vigente.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid informe de 13 de diciembre de 2024, formulando consideraciones esenciales las cuales han sido acogidas en el texto examinado, tal y como recoge la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

6.- El artículo 133.2 de la LPAC, el artículo 16.b) de la LTPCM y el artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

Por Resolución de la directora general promotora, de 20 de noviembre de 2024, se sometió al trámite de información pública el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid, estableciéndose un plazo de presentación de alegaciones de siete días hábiles, desde el 21 de hasta el 29 de noviembre de 2024. Según resulta de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y obra en el expediente, se formularon alegaciones dentro del trámite conferido al efecto por el Colegio de la Abogacía de Madrid y por la Unión Interpersonal de la Comunidad de Madrid, cuya valoración se recoge en la Memoria, acogiéndose algunas de las aportaciones.

Por último, se ha recabado y emitido informe por el Consejo General del Poder Judicial. El carácter preceptivo de este informe viene dado por tratarse de una norma que incide en el derecho a la tutela judicial efectiva, tal y como ya hemos expuesto y recuerda en su informe el propio CGPJ, de acuerdo con el artículo 561.1 6ª de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

CUARTA.- Cuestiones materiales.

El proyecto de decreto, según reza su título, regula la asistencia jurídica gratuita en el ámbito de la Comunidad de

Madrid, y lo hace en desarrollo de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.

Entrando ya en el análisis de la norma proyectada y como referimos anteriormente, consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por 49 artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria, tres disposiciones finales, y tres anexos.

La parte expositiva cumple con el contenido que le es propio. De esta manera describe la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

Asimismo, la parte expositiva justifica, al amparo de lo previsto en el artículo 129 de la LPAC, la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia y recoge de manera adecuada la formula promulgatoria con la necesaria referencia al dictamen de este órgano consultivo. Además, se observa que a la hora de mencionar los trámites seguidos en la elaboración de la norma se citan los trámites más relevantes, entre los que se encuentran los de audiencia e información pública, el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid y el informe del Consejo General del Poder Judicial.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, el Título Preliminar recoge en sus tres artículos el objeto, el ámbito de aplicación, los titulares del derecho y el contenido material del derecho.

Ninguna objeción cabe hacer a la determinación del objeto recogido en el artículo 1, que se realiza con concreción.

El ámbito de aplicación se delimita tanto territorial como materialmente, supliéndose la deficiencia que al respecto tiene el vigente decreto. La competencia territorial se limita correctamente a los procedimientos judiciales seguidos ante órganos judiciales con competencia territorial limitada a la Comunidad de Madrid, excluyéndose, por tanto, los procedimientos judiciales seguidos ante órganos con jurisdicción en todo el territorio nacional, aunque tengan su sede en Madrid, como la Audiencia Nacional o el Tribunal Supremo.

Respecto al ámbito material se recogen tanto los procedimientos judiciales como la vía administrativa previa, los expedientes ante notario, y el asesoramiento y orientación previos al proceso, en los términos legalmente previstos. En este punto sería conveniente una delimitación territorial de los procedimientos administrativos y expedientes ante notario. Por otra parte, desde un punto de vista formal, consideramos aconsejable para una mayor claridad la consignación mediante apartados diferenciados los distintos supuestos que dan lugar al reconocimiento del derecho objeto de regulación.

La titularidad del derecho a la prestación y su contenido se hace en el artículo 3 mediante remisión a la legislación estatal, no existiendo ninguna objeción al respecto.

El título II regula el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita, destinando su primera capítulo a detallar el inicio del procedimiento, que será a través de la solicitud del interesado del modelo normalizado recogido en el anexo I, debidamente firmada. En 5 y 6 se especifican los requisitos de la solicitud de manera detallada y conforme a la legislación estatal de aplicación, y el lugar de presentación. No obstante, convendría hacer mención a la forma de presentación especificando

la posibilidad de la presentación telemática, tal y como recoge el artículo 12.2 de la LAJG.

El artículo 7 prevé la subsanación de deficiencias, para la que se confiere un plazo de diez días hábiles procediéndose al archivo en caso de no subsanarse. En este punto debería recogerse expresamente que el requerimiento de subsanación debe contener la advertencia de archivo, tal y como recoge, aunque con carácter no básico, el artículo 14 de la LAJG.

Los artículos 8 y 9 del proyecto normativo recogen el traslado del expediente a la CAJGR de la Comunidad de Madrid, bien con designación provisional de abogado y procurador o sin ella, según los casos, siguiendo el contenido del artículo 15 de la ley estatal, si bien no tiene carácter básico en este aspecto.

El capítulo II tiene por objeto regular la instrucción del procedimiento en un único artículo 10, que viene a recoger lo dispuesto en el artículo 17 de la LAJG. No obstante, la norma proyectada introduce la posibilidad de que la CAJGR de la Comunidad de Madrid requiera, con carácter excepcional, la aclaración de cualquier dato contenido en la solicitud o documentación adicional acreditativa de su situación personal y/o económica. En tanto el precepto estatal no tiene carácter básico, esta previsión merece una valoración positiva en la medida que, como dice el informe del CGPJ, mejora las herramientas para que la solicitud llegue a buen fin, redundando en la protección de la tutela judicial efectiva y el derecho de defensa. No obstante, al igual que significamos en la subsanación de la solicitud prevista en el artículo 7, se deberá advertir expresamente que la falta de cumplimiento del requerimiento llevará consigo el desistimiento de la solicitud.

El capítulo III es el relativo a la resolución del procedimiento, recogiendo en su artículo 11 el plazo de 30 días hábiles para emitir la resolución expresa, y el sentido positivo del silencio administrativo.

En consonancia con los artículos 18 y 19 de la LAJG, los artículos 12 y 13 regulan los efectos de la resolución y su revocación. Así, prevé los efectos de la resolución estimatoria que implicará la confirmación de las designaciones profesionales o su inmediato nombramiento. En los supuestos contrarios al reconocimiento del derecho se prevé la obligación de pago de los derechos económicos a los profesionales por parte del peticionario, así como el reintegro de esos profesionales de reintegrar a la Administración de lo percibido, siempre que hayan cobrado del solicitante.

La denominada revocación del derecho viene a reproducir lo establecido en la legislación estatal en el citado artículo 19 de la LAJG.

Ninguna observación merece el artículo 14 relativo a la declaración de mejor fortuna, que bien recoge lo establecido en el artículo 36 de la LAJG.

Igualmente, el artículo 15 del proyecto normativo, al regular la impugnación viene a remitirse a lo dispuesto sobre la materia por el artículo 20 de la LAJG.

El título III lleva por rubrica la Organización y funcionamiento de la Comisión Jurídica Gratuita de la Comunidad de Madrid, comprendiendo los artículos 16 a 19.

El artículo 16 introduce, respecto a la normativa vigente contenida en el artículo 3 del Decreto 86/2003, la dependencia no

solo orgánica sino también funcional de la consejería competente en materia de Justicia. Ciertamente, como pone de manifiesto el Tribunal Constitucional en su Sentencia 97/2001, de 5 de abril, las comisiones de asistencia jurídica gratuita son órganos administrativos dependientes de las comunidades autónomas, sin que se inserten en la Administración de Justicia ni ejerzan funciones jurisdiccionales. Ahora bien, por su composición, en la que intervienen los decanos de los colegios profesionales, y la naturaleza de sus funciones, no están sujetos a la jerarquía administrativa, y desarrollan sus competencias con plena autonomía, sin sujeción a instrucciones u órdenes de cualquier otro órgano administrativo. Por tanto, la referencia a la dependencia funcional que se introduce puede ser equívoca.

Las competencias se recogen en el artículo 17, y se corresponden con las que la ley estatal atribuye a las comisiones a lo largo de su articulado.

Respecto a la regulación de su composición y funcionamiento prevista en los artículos 18 y 19, coincide en esencia con la vigente, y se ajusta a lo establecido en los artículos 10 y 11 de la LAJG.

El título III del proyecto normativo, comprensivo de los artículos 20 a 25, se ocupa de la “Designación de abogado y de procurador de oficio, aportación de documentación para la evaluación de la pretensión, formulación y tramitación de la insostenibilidad de la pretensión”.

No obstante, el primero de los artículos regula las obligaciones profesionales y el segundo los efectos del reconcomiendo del derecho. Una mejor sistemática hace aconsejable alterar el orden, tal como se hace en la LAJG. En todo caso estamos ante una

materia sujeta a la competencia estatal a la que se remiten ambos preceptos.

El artículo 22 prevé la solicitud de documentación complementaria a instancias del abogado, de manera acorde a lo previsto en el artículo 33. Como ya hemos recogido en artículos precedentes el requerimiento para el complemento de la documentación debe ir acompañado de la advertencia de sus efectos en caso de no cumplimiento, que no es otro que el archivo de la solicitud del derecho a la asistencia.

El artículo 23 de la norma proyecta tiene por objeto la formulación de la insostenibilidad de la pretensión conforme a lo previsto en el artículo 32 de la LAJG, remitiéndose en cuanto a su tramitación a lo establecido en ese artículo y sucesivos. Sin embargo, si bien recoge el plazo de 15 días para que el abogado comunique su consideración sobre la insostenibilidad de la pretensión y que, trascurrido ese plazo, está obligado a asumir su defensa, el apartado 3 del artículo 23 proyectado introduce 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 fuera de plazo”*. Así, se otorga una potestad a la CAJGR de admitir o no las formulaciones de insostenibilidad presentadas fuera de plazo que, no solo es contradictoria con lo establecido en el apartado anterior, sino que es contraria a lo establecido en el artículo 32 de la LAJG. En efecto, el plazo de 15 días es preclusivo, por lo que la CAJGR debe necesariamente inadmitir cualquier formulación de insostenibilidad extemporánea y el abogado está obligado a asumir la defensa, tal y como impone el precepto de la ley estatal básica.

Esta consideración es esencial.

Los efectos de la insostenibilidad y su régimen en vía de recurso recogidos en los artículos 24 y 25 del proyecto se ajustan lo establecido en los artículos 34 y 35 de la LAJG; debiendo no obstante advertirse que la referencia a la suspensión del plazo para el recurso es una cuestión estrictamente procesal y, por ende, competencia exclusiva del Estado, por mor del artículo 149.1 6ª de nuestra Constitución, lo que hace improcedente, además de superflua, su inclusión.

El título IV se ocupa de la organización de los servicios de asistencia letrada, defensa y representación que comprenden el derecho de justicia gratuita.

Ninguna objeción cabe hacer a la regulación de la gestión colegial, de los servicios de orientación contenidos en los artículos 26 y 27.

El artículo 28 regula los turnos de guardia permanentes, en el que la mención a los juzgados de guardia debe adaptarse a la reciente Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.

El artículo 29 prevé que el consejero competente en materia de Justicia complemente los requisitos mínimos de los profesionales que presten la asistencia jurídica gratuita, ampliando con ello lo previsto en el artículo 25 de la LAJG. Esta previsión se contiene en los mismos términos del hasta ahora vigente artículo 26 del Decreto 86/2003, que ya fue dictaminado por el Consejo de Estado.

El artículo 30 regula la responsabilidad patrimonial de los colegios profesionales que, en tanto corporaciones de derecho público en ejercicio de potestades administrativas, están sujetas al régimen de responsabilidad patrimonial previsto en la Ley 40/2015,

de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La tramitación es la prevista en la Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a la que se remite ese artículo con las precisiones que la resolución corresponderá a la junta de gobierno del colegio profesional correspondiente previo dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, lo que resulta conforme con el artículo 5 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo.

El título V se divide en dos capítulos, dedicándose el primero de ellos al objeto de la subvención, conceptos indemnizados y devengo, desarrollando lo establecido en los artículos 37 y 38 de la LAJG. Los artículos 32 a 36 recogen los conceptos indemnizables por la asistencia jurídica gratuita, remitiéndose para la determinación a los baremos contenidos en el anexo II. Por su parte el artículo 37, en cuanto al devengo se remite al anexo III.

El capítulo II del título V tiene por objeto regular las certificaciones mensuales y justificaciones anuales, especificando su contenido en sus artículos 38 y 40.

El artículo 41 regula el reintegro de las cantidades previamente percibidas por los profesionales; en realidad, es una mera recopilación de los supuestos que a lo largo del articulado ya prevén el reembolso de los honorarios y derechos por los profesionales, lo que resulta reiterativo. El único supuesto de reembolso no recogido en los artículos precedentes es el de condena en costas a la parte contraria del beneficiario de la prestación de justicia gratuita pero que se recoge de nuevo de manera expresa en el artículo 42. Así, se sugiere revisar la regulación del reembolso de las cantidades percibidas por los profesionales para evitar la reiteración expuesta.

Los últimos tres artículos del capítulo vienen a establecer el régimen de verificación y justificación de los fondos percibidos por los profesionales y los colegios profesionales. Esta regulación, con un mayor detalle viene a coincidir con la recogida en el decreto regulador vigente.

El título VI del proyecto, que comprende los artículos 47 a 49, lleva por rubrica “Asistencia pericial gratuita”, y regula la prestación de este servicio con especial mención en el artículo 49 a la prestada por peritos privados.

El artículo 47 lleva por título régimen jurídico y se limita a disponer que la regulación de esta prestación se rige por lo establecido en el artículo 6.6 de la LAJG, que la norma proyectada viene a desarrollar en sus dos siguientes artículos.

Estos artículos 48 y 49 recogen en esencia lo establecido en los artículos 42 y 42 del vigente Decreto 86/2003, recogiendo el carácter preferente de la realización de las pericias por técnicos de la Administración de Justicia o de la Comunidad de Madrid y, solo excepcionalmente por peritos privados. Respecto a estos últimos, se introduce acertadamente la regulación de la provisión de fondos y el presupuesto previo. No obstante, su redacción resulta algo confusa y su aplicación puede producir disfunciones y conflictos que con una regulación más precisa podrían evitarse. Así, se impone a los peritos un plazo de tres días para presentar un presupuesto y solicitar provisión de fondos; sin embargo, su aceptación y pago no está establecido, remitiéndose a la disposición final de habilitación normativa, fijando en todo caso un mes para la formulación de reparos por la consejería, lo que da a entender que el pago de la provisión se dilatará más allá del mes. A este respecto, además de la desproporción entre el perentorio plazo impuesto a los peritos y el que tiene la administración para efectuar la valoración y

pago, como señala el informe del CGPJ, deben establecerse plazos breves a fin de evitar con ello la no realización de la pericia o la dilación del plazo para su realización que, en muchos casos, puede ser urgente. Por otra parte, deberán explicitarse con mayor claridad los elementos que serán objeto de desarrollo por orden del consejero competente, sin perjuicio de que la disposición final primera contenga la habilitación normativa pertinente. En ese sentido, deberá explicitarse, si esa es la intención, que el contenido mínimo de los presupuestos de las pericias y de sus facturas finales, las cuantías de las retribuciones y los plazos para el pago, se determinaran mediante orden del consejero competente en materia de Justicia.

Por lo que se refiere a la parte final, como hemos dicho, contiene tres una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales.

La disposición transitoria única viene a establecer la regla de sujeción de los procedimientos ya iniciados a la normativa vigente al momento de la solicitud, siguiendo así el criterio general previsto en la disposición transitoria tercera de la LPAC para las disposiciones legales y reglamentarias en materia de procedimiento administrativo.

La disposición final primera contiene la habilitación normativa. En ella se acogen adecuadamente las consideraciones hechos por el Servicio Jurídico, recordando lo expuesto por el Consejo de Estado en el Dictamen 1581/2003, de 22 de mayo, en relación con el vigente Decreto 86/2003. No obstante, en relación con las pericias privadas, del contenido del artículo 49 se deduce, como hemos visto, que la habilitación comprende aspectos que no se limitan a la cuantía y forma de pago, por lo que resulta necesario que se complete.

La disposición final segunda hace referencia a la aplicación de los efectos económicos, disponiendo que, lo recogido en el título V y las bases económicas y módulos del anexo II serán de aplicación a la primera certificación presentada con posterioridad a la fecha de entrada en vigor. Frente a lo que sostiene en su informe el Servicio Jurídico, no estamos ante una previsión que *“se limite a diferir la aplicación de determinados preceptos de la norma sin que esto implique la pervivencia de un régimen jurídico previo”*, sino ante una disposición que declara la aplicación inmediata de la norma nueva para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor. Se trata así de una excepción o singularidad al régimen transitorio contenido en la disposición transitoria única, donde entendemos más adecuado recogerla.

La disposición final tercera establece la entrada en vigor de la norma proyectada objeto de dictamen el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

Por último, la norma proyectada se cierra con los tres anexos a los que nos hemos ido refiriendo al pronunciarnos sobre el articulado relativos al modelo de solicitud e instrucciones para su cumplimentación, bases económicas y módulos de indemnización, y momento del devengo de la indemnización.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que, como venimos sosteniendo en nuestros dictámenes, no son de obligado cumplimiento en el ámbito de la Comunidad de Madrid, pero son orientadores en la elaboración normativa, contribuyendo su seguimiento a una mayor uniformidad

y homogeneidad del conjunto del ordenamiento jurídico, facilitando con ello su comprensión y aplicación por los operadores jurídicos.

En todo caso, cabe hacer las siguientes observaciones:

Cabe significar que la disposición reglamentaria proyectada no tiene una gran extensión, pese a ello, se divide en seis títulos, incluyendo el preliminar, si bien solo dos de ellos dispone de capítulos. Así, cabría replantear la división, sustituyendo los títulos por capítulos y estos por secciones, tal y como se estructura el vigente Decreto regulador de la materia.

En el párrafo 7 de la parte expositiva, en vez de la palabra beneficiario, se ha escrito “beneficiaro”.

Se ha omitido la rúbrica del anexo I.

Debe revisarse el uso de las mayúsculas y minúsculas. Así, los cargos se deben escribir con minúscula (consejero), y las partes de la norma se deben escribir con minúsculas (artículos, capítulos, títulos, anexos), lo que en algunos casos se hace de manera correcta en el texto y otras no.

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

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, 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.

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

Madrid, a 29 de abril de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 235/25

Excmo. Sr. Consejero de Presidencia, Justicia y
Administración Local

Pza. de Pontejos, 3 - 28012 Madrid