

**PROJECTE DE DECRET PEL QUAL ES REGULA
L'ORGANITZACIÓ I EL FUNCIONAMENT DEL GABINET
JURÍDIC DE LA GENERALITAT**

**Memòria de retorn de les aportacions formulades en el
tràmit de la consulta pública prèvia**

Octubre 2023

ÍNDEX

1. ANTECEDENTS	3
2. CONTINGUT DE LA CONSULTA	4
3. RESULTAT DE LA CONSULTA	4
3.1. Conveniència que l'advocacia de la Generalitat empri mecanismes de resolució extrajudicial de conflictes (MREC).....	5
3.2. La mediació al sistema d'accés.....	6
3.3. Sistema d'accés caducat.....	7
3.4. Conveniència d'aprovar els canvis que el projecte comporta.....	8
3.5. Procés de selecció	8
4. VALORACIÓ DE LES APORTACIONS	8
4.1 Aportacions sobre el sistema d'accés al cos d'advocacia.....	9
4.2 Aportacions sobre l'ús dels mecanismes per a la resolució extrajudicial de conflictes	10
5. CONCLUSIÓ	11

1. ANTECEDENTS

La Llei 7/1996, de 5 de juliol, d'organització dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat, va crear el cos d'advocacia de la Generalitat i va regular, amb caràcter general, l'estructura del Gabinet Jurídic de la Generalitat i les seves funcions.

La Llei va ser objecte d'un primer desplegament a través del Decret 257/1997, de 30 de setembre, mitjançant el qual es va aprovar el Reglament dels serveis jurídics de l'Administració de la Generalitat. Posteriorment, aquest Reglament va ser objecte de diverses modificacions a través del Decret 57/2002, de 19 de febrer, que va optar per introduir les modificacions esmentades en un text únic que va substituir l'anterior Decret.

Durant el temps transcorregut des de l'aprovació del Decret 57/2002, de 19 de febrer, s'han produït múltiples canvis normatius, que han provocat que la regulació actual hagi quedat desfasada en determinats àmbits. En aquest sentit, per exemple, les previsions en relació amb l'assistència jurídica de les entitats del sector públic es troben desactualitzades i no aborden amb prou claredat la posició ni les funcions que poden correspondre als advocats i advocades de la Generalitat en aquestes entitats.

Pel que fa a les regles per a l'exercici de les funcions de representació i defensa de l'Administració de la Generalitat i del Govern, el Decret vigent no conté cap referència a la resolució extrajudicial de conflictes.

Igualment, s'ha constatat la necessitat de revisar el sistema de selecció per a l'accés al cos d'advocacia, per tal d'adequar-lo, d'una banda, al model de selecció general de la Generalitat, que incorpora l'avaluació de competències professionals i l'ús de les tecnologies digitals, i d'una altra, per tal que el procés de selecció sigui més eficient i que s'executi en un període de temps menys dilatat, de tal manera que es permeti incorporar nous efectius amb més celeritat. Addicionalment, i en la línia de garantir la més estricta professionalitat i neutralitat en l'exercici de les funcions dels membres del cos d'advocacia, s'ha plantejat l'oportunitat de que disposin d'un codi que estableixi estàndards específics de conducta.

Es considera que, per tal d'assolir aquests objectius, l'eina normativa més adequada és aprovar un projecte de decret que estableixi actualitzi la regulació de l'organització i funcionament del Gabinet Jurídic de la Generalitat.

D'acord amb aquestes consideracions, tot i que el projecte de decret té un caràcter predominantment organitzatiu, -tant des del punt de vista de la seva estructura organitzativa com de les funcions a exercir per part dels advocats i advocades de la Generalitat en la mesura que les actuacions del Gabinet Jurídic en els seus diferents àmbits venen determinades pel marc jurídic aplicable-, es va considerar adient dur a terme la consulta pública prèvia, adreçada especialment a aquells aspectes de la possible regulació que desborden el camp organitzatiu.

Així, la iniciativa es va sotmetre a consulta pública prèvia a través del portal Participa durant el període comprès entre el 30 d'agost i el 30 de setembre de 2023.

2. CONTINGUT DE LA CONSULTA

La consulta ha tingut per objecte obtenir aportacions en relació amb els aspectes del projecte de decret que fora necessari tenir en compte en la seva elaboració, que desborden el camp organitzatiu.

En particular, per tal d'orientar el debat s'han proposat les qüestions següents:

- Consideres que s'ha descrit adequadament el problema? Hi ha qüestions que no s'han tingut en compte i que haurien de ser valorades per l'Administració de la Generalitat?
- Cal considerar altres alternatives a les proposades? Hi ha efectes de les alternatives esmentades que no s'hagin tingut en compte i que siguin rellevants?
- Creus que és necessari adaptar la regulació de l'assistència jurídica a les entitats del sector públic i dotar de seguretat jurídica el seu marc normatiu?
- Creus que és necessari millorar el sistema actual d'accés al cos d'advocacia? Quines proves proposaries per tal de garantir que el procés de selecció sigui més eficient?
- Cal preveure regles específiques de conducta per als advocats i advocades de la Generalitat?
- Penses que els advocats i advocades de la Generalitat haurien de poder emprar mecanismes de resolució extrajudicial de conflictes?

3. RESULTAT DE LA CONSULTA

Durant el període en què ha estat oberta la consulta s'han presentat 5 propostes, per part dels participants següents que s'identifiquen amb aquest nom:

- Mercedes Tarrazon
- Júlia
- Beli
- Salvador Soler
- Héctor León Nuñez

A continuació es relacionen les aportacions efectuades:

3.1. Conveniència que l'advocacia de la Generalitat empri mecanismes de resolució extrajudicial de conflictes (MREC)

Cal que l'advocacia de la Generalitat domini els MREC per incorporar-los als procediments administratius i contenciós-administratius. Cfr Informe Promoció mediació per donar solució als conflictes creats entre Administració i ciutadania en els Estats membres del CE (CEPEJ, 2022); Programa mediació contenciós-administrativa a Catalunya (2017-2023); Recomanació R(2001)9 del CM UE sobre alternatives als litigis entre autoritats administratives i particulars. Veure annex

S'adjunta un document amb les consideracions següents:

Penses que els advocats i advocades de la Generalitat haurien de poder emprar mecanismes de resolució extrajudicial de conflictes?

Atesos

- L'Informe sobre la promoció de la mediació per donar solució als conflictes creats entre l'Administració i la ciutadania en els Estats membres del Consell d'Europa emès per la Comissió Europea per a l'Eficiència de la Justícia (CEPEJ, 2022), on es fa palès que la implementació i la pràctica dels mecanismes de resolució extrajudicial de conflictes en l'àmbit administratiu és una tendència en el nostre entorn comparat;

- El programa de mediació contenciós-administrativa que es ve desenvolupant amb èxit a Catalunya de forma ininterrompuda des del 2017;

- La Recomanació R(2001)9 del Consell de ministres de la Unió Europea sobre alternatives als litigis entre autoritats administratives i particulars, on

✓ es concep la implementació dels ADR com a:

- una manifestació més del dret a la tutela judicial efectiva,

- un instrument per millorar la qualitat i l'eficiència de la justícia,

- un mecanisme preventiu dels litigis que contribueix a equilibrar les relacions dels particulars amb l'Administració; i

✓ s'encoratja a les autoritats administratives perquè impulsin l'acord negociat, la mediació, la conciliació i l'arbitratge en la seva activitat ordinària; Es conclou que és necessari que l'advocacia de la Generalitat tingui plens coneixements teòrics dels mecanismes de resolució extrajudicial de conflictes i estigui entrenada en la seva pràctica, de manera que sàpiga incorporar-los amb criteri i eficàcia en la seva praxis ordinària, sigui amb caràcter preventiu (mediació administrativa) sigui en seu judicial (mediació contenciós-administrativa).

3.2. La mediació al sistema d'accés

El paper de la mediació com instrument eficaç per l'agilització dels procediments administratius i la descàrrega de processos judicials ha de veure's manifestat en el procés selectiu dels advocats integrants del Cos d'advocacia de la Generalitat.

S'adjunta un document amb les consideracions següents:

Projecte de decret pel qual es regula l'organització i el funcionament del Gabinet Jurídic de la Generalitat

Consulta pública prèvia a l'elaboració d'un projecte de decret pel qual es regula l'organització i el funcionament del Gabinet Jurídic de la Generalitat

Pel que fa al cas de la mediació com a resolució alternativa de conflictes, actualment aquesta constitueix una realitat cada cop més implementada en l'àmbit contenciós-administratiu, sent mostra d'això el fet que el Consell General del Poder Judicial hagi elaborat un protocol de mediació a la Jurisdicció Contenciosa Administrativa, com també ho ha fet el propi Gabinet Jurídic de la Generalitat. Tanmateix, el cert és que en la via administrativa la mediació resulta tenir un paper més residual.

Com és sabut, la figura de la mediació en el dret administratiu es troba connectada amb el principi de bona administració, com una forma d'entendre les relacions amb el ciutadà, basades en el principi de confiança i el respecte mutu. Per això, la mediació administrativa resulta ser un instrument idoni per satisfer els principis generals de l'actuació del sector públic, de l'article 3 de la Llei 40/2015 de règim del sector públic, entre els que s'hi troben: la simplicitat, claredat i proximitat als ciutadans; la racionalització i agilitat de procediments i activitats de gestió; i el principi de bona fe i de confiança legítima en l'actuació de la Administració.

Endemés, la mediació es presenta com a mecanisme clau per aconseguir assolir l'objectiu d'agilitzar els processos administratius i baixar la càrrega judicial sobre els processos que acaben sotmetent-se a la jurisdicció contenciosa administrativa.

Per consegüent, i concretament pel que fa al Projecte de decret pel qual es regula l'organització i el funcionament del Gabinet Jurídic de la Generalitat, considero adient qüestionar-se quina és la formació rebuda o obtinguda pels advocats que integren el cos d'advocacia de la Generalitat de Catalunya en l'àmbit de la mediació, a fi que aquests es plantegin la mediació com a primera opció alhora d'assessorar en la defensa jurídica d'una determinada qüestió.

En aquest sentit, considero clau que aquest plantejament es traslladi al procés de selecció dels aspirants.

Actualment, en el procés de selecció al que es sotmeten els futurs advocats de la Generalitat no se li dona a la mediació el paper i la importància que mereix, atès que el mateix sistema no permet la valoració i qualificació de les aptituds personals i de coneixement dels candidats que s'hi presenten. El sistema de selecció actual resulta tenir un caràcter antiquat, basat en capacitats memorístiques que deixen poc marge a

la valoració del criteri tècnic, analític i argumental del candidat en qüestió, permetent l'entrada d'opositors d'altres àrees del dret que poc tenen a veure amb la Generalitat.

Per això mateix es necessitaria fer un canvi des de la mateixa entrada al cos amb un sistema que permetés valorar els coneixements i les aptituds personals amb la finalitat de, concretament pel cas de la mediació, comptar amb professionals aptes per l'exercici de la professió fent ús de les resolucions extrajudicials de conflictes.

D'altra banda, també considero imprescindible observar les pràctiques del món privat i buscar assimilacions a fi d'implementar en l'administració les dinàmiques seguides pels professionals de l'àmbit privat, els qual s'estan adaptant ràpidament a la utilització d'aquests mecanismes.

3.3. Sistema d'accés caducat

Dintre de les nombroses necessitats que requereix el cos d'advocacia de la Generalitat, en destaco el punt de la renovació del sistema d'accés. És un factor clau que en requereix d'acció davant de la manca de personal, de contenir un sistema d'accés que actualment es troba caducat a Europa, en quant múltiples organismes públics nacionals i europeus ens recomanen el canvi a un sistema competencial, concretament la EPSO amb les 8 competències. Adjunt al document en trobareu el detall.

Dintre de les nombroses necessitats que requereix el cos d'advocacia de la Generalitat, en destaco el punt de la renovació del sistema d'accés. Aquest és un factor clau que en requereix d'acció davant de la manca de personal, de contenir un sistema d'accés que actualment es troba caducat a Europa, en quant múltiples organismes públics nacionals i europeus recomanen una dinàmica més àgil, més centrada en competències i habilitats, i menys en memorística i qüestions generals.

Escau tenir un sistema adequat a la professió, concret i especialitzat.

Aquesta proposta pren com a fonament la proposició de les 8 competències establertes per la Oficina Europea de Selecció de Personal (EPSO), ens que organitza les oposicions generals i procediments de selecció de totes les institucions, òrgans i agències de la Unió Europea, qui estableix la necessitat del canvi i desaparició de les oposicions memorístiques a Espanya des del 1918, i centrar-se en competències que són: pensament crític, anàlisi i resolució creativa de problemes, presa de decisions i obtenció de resultats, alfabetització digital i adaptabilitat, autogestió, treball en equip, aprenentatge amb capacitat, comunicació i esperit emprenedor.

Aquestes competències ja venen aplicant-se a les oposicions per accedir a les institucions europees.

El propi informe europeu estableix que escau la recerca d'un funcionari proactiu i flexible i per això és necessari un sistema d'accés basat en competències.

Així mateix, hi ha nombrosos exemples arreu d'Europa i també a Espanya que ja segueixen aquesta línia. En trobem un exemple proper en el canvi de sistema d'oposicions a la funció pública per part del Ministeri de Política Territorial i Funció Pública, que potenciarà la valoració d'aptituds i reduirà el pes memorístic. També a la Generalitat Valenciana, que davant el sistema obsolet, va iniciar un programa en la línia de la EPSO, reduint temari i augmentant preguntes teòrico-pràctiques, una dinàmica de grups, etc. Per últim, també la Comunitat de Madrid va manifestar la seva intenció de canviar aquests sistema d'oposicions, en la mateixa línia.

En conclusió, no ens podem quedar enrere. Es necessita un canvi de fons en el sistema d'accés, especialitzar-lo en la professió i renovar-lo per un sistema menys memorístic i més competencial.

Només així obtindrem els millors funcionaris, de millor qualitat i que en definitiva beneficiarà a tota l'Administració de la Generalitat en continuar sent pionera i a l'avantguarda de l'Estat i d'Europa.

3.4. Conveniència d'aprovar els canvis que el projecte comporta

S'ha d'introduir canvis en el sistema actual d'accés al cos d'advocacia que asseguri una adaptació als temps actuals, oblidant la memorització intensiva clàssica que solament permet que ciutadans amb recursos es puguin dedicar 3 o 4 anys a estudiar tancats a casa. El sistema que ara es projecta s'adapta als temps actuals, permet seleccionar el millor dels juristes i cribar per agafar persones realment preparades, i amb motivació de servei públic.

3.5. Procés de selecció

Pel que fa al procés de selecció de nous membres del Cos d'Advocacia, considero que el sistema s'hauria de canviar. Les proves s'haurien de centrar menys en la capacitat memorística pura i aprofundir molt més en les competències que realment són necessàries per exercir les funcions d'un advocat de la Generalitat, com ara la capacitat d'anàlisi, de resoldre problemes, de buscar solucions creatives o de tenir una bona oratòria.

4. VALORACIÓ DE LES APORTACIONS

Es constata que les aportacions rebudes se centren principalment en dos aspectes crucials de la iniciativa reglamentària, com són, d'una banda, el sistema d'accés al cos d'advocacia de la Generalitat i, d'altra banda, l'ús dels mecanismes per a la resolució extrajudicial de conflictes. Així, s'ha optat per sintetitzar les propostes per temàtiques i respondre-les de forma conjunta.

4.1 Aportacions sobre el sistema d'accés al cos d'advocacia

De les aportacions efectuades durant el tràmit de consulta pública prèvia es desprèn una demanda clara de la necessitat de revisar el sistema d'accés al cos d'advocacia de la Generalitat.

En aquest sentit, es posa de manifest que el sistema actual, centrat en bona part en les capacitats memorístiques de l'aspirant, ha quedat obsolet i no s'adequa als estàndards de selecció dels funcionaris europeus. Per això, prenent com a referència el sistema d'oposicions per a l'accés als cossos funcionaris de les institucions europees, es proposa un nou sistema basat en competències i habilitats professionals, en què les aptituds que s'avaluïn facin referència a les competències bàsiques següents: pensament crític, anàlisi i resolució creativa de problemes, presa de decisions i obtenció de resultats, alfabetització digital i adaptabilitat, autogestió, treball en equip, aprenentatge amb capacitat, comunicació i esperit emprenedor.

Tal com assenyalen les propostes rebudes, en el sistema d'accés actual al cos d'advocacia de la Generalitat els coneixements teòrics es demostren mitjançant l'exposició oral d'una sèrie de temes dels diferents blocs del temari. Si bé la recitació memorística del temari acredita un coneixement i una comprensió profunda de l'ordenament jurídic i les seves institucions, s'ha evidenciat la conveniència de redissenyar el sistema de tal manera que aquest tingui en compte d'altres competències que també es requereixen per a desenvolupar les funcions pròpies del cos d'advocacia: la capacitat de construir arguments jurídics correctes, efectuar diagnòstics davant de situacions jurídiques i processals, proposar estratègies i solucions adequades fent ús dels recursos tecnològics actuals, etc.

Amb tot, la nova regulació del funcionament i organització del Gabinet Jurídic pretén revisar el procés selectiu per a l'accés al cos d'advocacia de la Generalitat, per tal de millorar-ne l'eficiència i l'eficàcia i amb la finalitat d'incorporar l'avaluació de competències professionals i l'ús de tecnologies digitals, tot mantenint el nivell d'exigència en la selecció dels candidats més idonis i garantint el principi d'igualtat d'oportunitats.

Una altra qüestió que tracta una de les aportacions rebudes es refereix a la conveniència d'incorporar en el procés de selecció la valoració dels coneixements i les aptituds personals en l'àmbit de la mediació, per així poder comptar amb professionals aptes per l'exercici de la professió fent ús de les resolucions extrajudicials de conflictes. Es valora positivament aquesta proposta i, en aquest sentit, s'estudiarà en quina mesura es pot incorporar a la iniciativa reglamentària.

4.2 Aportacions sobre l'ús dels mecanismes per a la resolució extrajudicial de conflictes

Algunes propostes fan referència a la necessitat que els advocats i advocades de la Generalitat disposin de coneixements teòrics sobre els mecanismes de resolució extrajudicial de conflictes, de manera que els incorporin en la seva praxis ordinària, ja sigui en la mediació administrativa o contenciosa administrativa. En aquest sentit, es remarca que la mediació és un mecanisme clau per tal d'agilitzar processos administratius i baixar la càrrega judicial respecte dels processos que acaben sotmetent-se a la jurisdicció contenciosa administrativa.

En relació amb aquesta qüestió, cal fer avinent que el Gabinet Jurídic ha elaborat recentment el Protocol d'actuació de l'advocacia de la Generalitat en supòsits de derivacions intrajudicials de mediació en la jurisdicció contenciosa administrativa, amb l'objectiu de fixar el circuit i els criteris d'actuació dels advocats i advocades de la Generalitat en l'exercici ordinari de les seves funcions de representació i defensa processals de l'Administració i del Govern de la Generalitat davant els òrgans judicials contenciosos administratius.

En aquest sentit, la regulació reglamentària que es vol endegar és una oportunitat idònia per impulsar l'ús i fer efectiva la implementació dels diferents mitjans alternatius de resolució de conflictes i, en aquest sentit, es considera que caldria preveure de forma expressa que els advocats i advocades de la Generalitat puguin proposar recórrer a aquests mecanismes, ja sigui en l'àmbit administratiu o judicial.

D'altra banda, quant a la proposta de formació en l'àmbit de la mediació, es considera molt encertada l'aportació, si bé aquesta ultrapassa els continguts objecte de regulació que es vol aprovar. Així, es tindrà en compte el suggeriment de cara el pla de formació específic que elabora anualment el Gabinet Jurídic, adreçat als membres del cos d'advocacia de la Generalitat i als lletrats i lletrades del Gabinet Jurídic.

5. CONCLUSIÓ

D'acord amb el que s'ha exposat en aquesta memòria i de les aportacions rebudes durant el tràmit de consulta pública prèvia sobre els aspectes que es considera que s'haurien de tenir en compte en la redacció del projecte de decret pel qual es regula l'organització i el funcionament del Gabinet Jurídic de la Generalitat, es constata la necessitat que aquesta norma atengui, entre d'altres aspectes, les previsions següents:

- Revisar i actualitzar el sistema d'accés al cos d'advocacia de la Generalitat. En particular, incorporar l'avaluació de competències professionals d'acord amb el contingut funcional del lloc de treball d'advocat o advocada de la Generalitat.
- Preveure la participació activa dels membres del cos d'advocacia de la Generalitat en la implementació dels mecanismes de resolució extrajudicial de conflictes.