



JFT

Expte. 24219

C/1/10113/2024

**INFORME RELATIVO A LA CONSULTA FORMULADA POR LA SUBSECRETARÍA DE LA CONSELLERIA DE MEDIO AMBIENTE, INFRAESTRUCTURAS Y TERRITORIO, EN RELACIÓN CON DIVERSAS CUESTIONES QUE AFECTAN AL CONTRATO MENOR (CMENOR/2023/14N04/38).**

Por la Subsecretaría de la Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio se solicita la emisión de informe facultativo en relación con la consulta señalada en el encabezamiento.

Atendiendo a la dificultad técnico-jurídica, así como a la trascendencia social y económica del asunto sometido a la consideración de esta Abogacía, se emite el siguiente informe de carácter facultativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3 de la ley 10/2005, de 9 diciembre, de asistencia jurídica a la Generalitat (LAJG), de acuerdo con las siguientes

### **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

#### **Primera. Naturaleza del informe.**

El presente informe se solicita de acuerdo con lo dispuesto en el art. 5.3 de la LAJG, atendiendo a la dificultad técnico-jurídica de la cuestión planteada, así como a su trascendencia social y económica; reviste, por tanto, carácter no preceptivo, conforme a lo establecido en el apartado 3 del citado artículo 5. Asimismo, y conforme a lo dispuesto en el artículo 6 de la LAJG, el informe no es vinculante, sin perjuicio de lo cual la resolución que se aparte del mismo deberá motivarse adecuadamente.

En relación con el citado contrato menor, el escrito de solicitud de informe se manifiesta en los siguientes términos:

*Se solicita informe no preceptivo de la Abogacía General de la Generalitat, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de Asistencia Jurídica en la Generalitat Valenciana, sobre las siguientes cuestiones:*

*Primera.- Cuál sería el posible contenido del informe de la persona titular de la Abogacía General de la Generalitat previsto en el artículo 4 de la citada Ley 10/2005.*

*Segunda.- Qué actuaciones procedería realizar para atender el informe definitivo de la Intervención Delegada.*



*Tercera.- Si de conformidad con el artículo 27.2 del Decreto 105/2017 de 28 de julio, de desarrollo de la ley 2/2015 de 2 de abril en materia de Transparencia (si bien derogada esta por Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana), es necesario publicar o no el informe en la web de esta Conselleria.*

Si bien el escrito de consulta remitido no cumple todos los requisitos exigidos por el artículo 18 del Decreto 84/2006, de 16 de junio, del Consell, por el que aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat, para el caso de que el informe se solicite con carácter facultativo, no obstante, atendiendo a la complejidad técnica y jurídica del asunto sometido a nuestra consideración, así como a su trascendencia social, se procede a emitir el informe requerido.

Además de ello, en el escrito de consulta *se hace constar la urgencia del informe solicitado, conforme al artículo 19.2 del Decreto 84/2006, de 16 de junio.*

En relación con esta última cuestión, consideramos oportuno recordar que el artículo 19 del Decreto 84/2006, de 16 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat, establece lo siguiente:

**2. Cuando en el escrito de remisión de los expedientes se justifique motivadamente la urgencia del informe o una norma legal o reglamentaria declare la misma, el plazo máximo para su emisión será de diez días.**

**En aquellos supuestos en que el informe se inserte en cualquier expediente en fase de tramitación, la urgencia en la emisión del informe vendrá determinada por la aplicación de la tramitación de urgencia al citado expediente, en los términos previstos en el artículo 33 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.**

Estudiado el contenido del expediente administrativo tramitado por el Centro Directivo competente, en el mismo no consta la adopción de ningún acuerdo o resolución por la que se deba aplicar la tramitación de urgencia prevista en el artículo 33 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC). Tampoco consta en el escrito de solicitud una justificación adecuada de la urgencia, ni se acredita la existencia de una norma legal o reglamentaria que declare la misma.

## **Segunda. Primera cuestión planteada.**

En el escrito de consulta se solicita de esta abogacía, en primer lugar, que se defina cuál sería el *posible contenido del informe de la persona titular de la Abogacía General de la Generalitat previsto en el artículo 4 de la citada Ley 10/2005.*

Para contestar adecuadamente a la cuestión planteada, y dado que la emisión del citado informe no le corresponde a este Departamento, por cuanto la competencia para su emisión está atribuida exclusivamente a *la persona titular de la Abogacía General de la Generalitat*, nos limitaremos a exponer en primer lugar la regulación legal establecida



al efecto en el **artículo 4 de la LAJG**, desarrollada por lo dispuesto en el **artículo 38 del Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat, aprobado por decreto 84/2006, de 16 de junio** extractando a continuación tanto el Preámbulo de la ley 10/2005, de 9 de diciembre, en su redacción original, como aquellos Preámbulos de las sucesivas leyes que han ido modificando el precepto, al objeto de ilustrar de la mejor manera posible al Centro Directivo que formula la consulta acerca de cuál era la voluntad del legislador a la hora de regular el citado informe, atribuyendo a la abogacía general de la Generalitat una potestad administrativa muy específica, que debe ejercerse en el seno de los procedimientos administrativos que para la suscripción de contratos o convenios administrativos de asistencia jurídica externa se tramiten por la Administración de la Generalitat y por las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la misma.

El **artículo 4º de la LAJG** establece lo siguiente:

#### **Artículo 4 Asistencia jurídica externa**

*1. Todos los contratos o convenios a celebrar por la Administración de la Generalitat y por las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la misma, cualquiera que sea su clase o cuantía o las características del contratista, que tengan por objeto la prestación servicios de representación y defensa en juicio, asesoramiento en derecho, consejo jurídico y cualquier otro tipo de asistencia jurídica, incluida la elaboración de borradores de anteproyectos o proyectos de normas y disposiciones y la emisión de informes y dictámenes de juristas independientes y de prestigio, requerirán informe favorable de la persona titular de la Abogacía General de la Generalitat.*

*La ausencia de dicho informe previo determinará la nulidad de pleno derecho del acto de adjudicación del contrato, pudiéndose repetir, en los términos del artículo 36.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, contra la autoridad o funcionario que hubiese adjudicado el contrato las posibles indemnizaciones que pudieran abonarse como consecuencia de la declaración de nulidad del contrato.*

*Asimismo, el contratista exigirá, con carácter previo a la suscripción del contrato, la acreditación de la mencionada autorización de la Abogacía por parte de la Administración o entidad que adjudique el contrato, y en caso de no ser acreditada, quedará exento de la obligación de suscribir el contrato.*

**2. Dicho informe será solicitado:**

**a)** *En los contratos administrativos, con anterioridad a la aprobación del expediente al que se refiere el artículo 110 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.*

**b)** *En los convenios administrativos, con anterioridad a la aprobación o autorización de los mismos por el órgano competente.*

**3. [...].**

**4. [...].**

**5. Los informes a los que se refieren los apartados anteriores deberán emitirse en el plazo de quince días. De no emitirse dentro del citado plazo, se considerará que se ha emitido favorable, pudiendo proseguir las actuaciones.**

**6. En la prestación de asistencia jurídica, los contratistas, juristas, abogados y demás profesionales a los que se les haya encomendado o con quienes se haya contratado o convenido, quedarán sujetos a**



la coordinación de la persona titular de la Abogacía General de la Generalitat, a quien deberán informar de su actuación en los términos que él establezca, sin perjuicio de su autonomía e independencia profesional.

Por su parte, **el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat, aprobado por decreto 84/2006, de 16 de junio, del Consell, que desarrolla la Ley 10/2015, dispone en su artículo 38** lo siguiente:

1. Junto con la solicitud del informe previo a la contratación de asistencia jurídica externa, regulado en el artículo 4 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, deberá acompañarse una memoria justificativa en la que conste la **naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse** mediante el contrato proyectado, así como la **idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas**, el objeto del contrato y las prestaciones que lo integran, su valor estimado, el plazo de duración del contrato, el procedimiento de licitación, el informe de insuficiencia de medios, y un certificado de existencia de crédito o documento equivalente.

2. Si la memoria se omitiese o resultase incompleta, se requerirá su subsanación, quedando, a partir de la notificación de esta, suspendido el plazo establecido en el apartado 5 del artículo 4 de la Ley 10/2005.

El **apartado V del Preámbulo de la LAJG**, en su redacción original, advertirá lo siguiente:

Por último, **se regula la externalización de la asistencia jurídica por la administración de la Generalitat y las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ella, a las que se refiere el apartado 1 del artículo 5 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat, aprobado por Decreto Legislativo de 26 de junio, del Consell de la Generalitat (ya funcionen con sujeción al derecho público, ya al derecho privado), previéndose que la misma se someta a dos informes del abogado general de la Generalitat, a saber: 1. Uno, de carácter preceptivo y vinculante, con objeto de que por parte del abogado general de la Generalitat se pueda valorar la necesidad o conveniencia de externalizar la prestación de asistencia jurídica así como el objeto y régimen de prestación de la misma. 2. Otro, de carácter preceptivo, pero no vinculante, a fin de que el abogado general de la Generalitat pueda emitir su parecer acerca de los posibles prestadores de la asistencia jurídica.**

La modificación llevada a cabo por la **ley 10/2012, de 21 de diciembre**, de la Generalitat, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat se justificaba en los siguientes términos:

**Con esta modificación además se pretende aumentar el control de la actividad contractual externa de servicios jurídicos, homogeneizar el ámbito subjetivo de actuación de la Abogacía General de la Generalitat, modificar el régimen de incompatibilidades de los abogados de la Generalitat. [...].**

Por último, **ley 13/2016, de 29 de diciembre**, de la Generalitat, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat justificaba la modificación, que es la vigente en la actualidad, con la finalidad de

**[...] dotar de mayor coherencia al sistema, evitando disfuncionalidades, e imprimiendo agilidad al proceso, se modifica el artículo 4 en el sentido de que en el supuesto de que la Administración de la Generalitat y las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ella crean necesario acudir a la asistencia jurídica externa, solo será necesario solicitar un informe previo al Abogado/a General de la Generalitat.**



En la actualidad, fruto de las sucesivas reformas, tan sólo se requiere la emisión de un único informe preceptivo y vinculante, con anterioridad a la aprobación del expediente de contratación o de autorización del convenio por el órgano competente, en los términos transcritos *ut supra*.

En todo caso, siguiendo los enunciados de los distintos Preámbulos de la norma estudiada, así como el contenido del artículo 38 del Reglamento ejecutivo dictado en desarrollo de la LAJG, sí podemos concluir que en la emisión de dicho informe preceptivo y vinculante se deberá **valorar la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse, la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, la necesidad o conveniencia de externalizar la prestación de asistencia jurídica, así como el objeto y régimen de prestación de la misma,** erigiéndose dicho informe preceptivo y vinculante como un eficaz mecanismo de **control de la actividad contractual externa de servicios jurídicos,** dotando con su emisión **de mayor coherencia al sistema, evitando disfuncionalidades, e imprimiendo agilidad al proceso.**

Tal debería ser, a nuestro juicio, el *posible contenido del informe de la persona titular de la Abogacia General de la Generalitat previsto en el artículo 4 de la citada Ley 10/2005.*

### **Tercera. Segunda cuestión planteada.**

La segunda cuestión planteada en el escrito de consulta solicita que señalemos *qué actuaciones procedería realizar para atender el informe definitivo de la Intervención Delegada.*

El Informe definitivo de la Intervención Delegada, emitido con fecha 26-7-2024, concluye lo siguiente:

**CMENOR/2023/14NO4/38** “*Servicios de asistencia para la redacción de un anteproyecto de ley de protección y ordenación de la costa valenciana*”

*El artículo 4 de la Ley 10/2015, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica a la Generalitat, exige informe favorable de la persona titular de la Abogacia General de la Generalitat para todos los contratos o convenios a celebrar por la Administración de la Generalitat y por las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la misma, cualquiera que sea su clase o cuantía o las características del contrato, que tengan por objeto la prestación servicios de representación y defensa en juicio, asesoramiento en derecho, consejo jurídico y cualquier otro tipo de asistencia jurídica, incluida la elaboración de borradores de anteproyectos o proyectos de normas y disposiciones y la emisión de informes y dictámenes de juristas independientes y de prestigio. Disponiendo que dicho informe será solicitado en los contratos administrativos, con anterioridad a la aprobación del expediente. Según el artículo 117 de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, completado el expediente de contratación, se dictará resolución motivada por el órgano de contratación aprobando el mismo y disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación. Dicha resolución implicará también la aprobación del gasto.*

*El Decreto 84/2006, de 16 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacia General de la Generalitat, que desarrolla la Ley 10/2015, dispone en su artículo 38:*



“1. Junto con la solicitud del informe previo a la contratación de asistencia jurídica externa, regulado en el artículo 4 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, deberá acompañarse una memoria justificativa en la que conste la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, el objeto del contrato y las prestaciones que lo integran, su valor estimado, el plazo de duración del contrato, el procedimiento de licitación, el informe de suficiencia de medios, y un certificado de existencia de crédito o documento equivalente.

2. Si la memoria se omite o resultase incompleta, se requerirá su subsanación, quedando, a partir de la notificación de esta, suspendido el plazo establecido en el apartado 5 del artículo 4 de la Ley 10/2005.”

*La citada regulación no contempla expresamente el momento en que hay que solicitar el citado informe en un contrato menor, por lo que para determinarlo hay que atender a la finalidad que se persigue con su regulación, así como al sentido de la redacción de las normas. De lo que se deduce que dicho trámite debe realizarse con carácter previo a la aprobación del gasto en el contrato menor, y en cualquier caso en un momento anterior a la ejecución de la prestación a realizar, pues se exige para dictarla tener conocimiento previo de los elementos del contrato que se vaya a celebrar, analizando la idoneidad de su objeto y contenido, tal y como señala el artículo 38 del Decreto 84/2006. El artículo 118.3 de la Ley de Contratos señala que el expediente de contratación de contratos menores requiere, entre otros trámites, la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente.*

*No se puede aceptar la alegación del órgano gestor fundamentada en la posibilidad de solicitar dicho informe en el momento en que el contrato ha concluido sus actuaciones y ha emitido la correspondiente factura. Tampoco en una interpretación restrictiva de la aplicación de **la causa de nulidad**, pues esta **no deriva del supuesto de falta total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, prevista en el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015**, que conduzca a analizar si se entienda o no completado el expediente con la presentación de la correspondiente factura en el contrato menor, **sino del supuesto de nulidad previsto en el apartado g) de dicho precepto, esto es, cualquier otro caso que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley.***

Tal y como se afirma en el informe provisional de fecha 27-6-2024 de la misma Intervención Delegada, “se trata, por tanto, de uno de los supuestos donde el artículo 4 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, exige informe favorable de la Abogacía de la Generalitat previo a la contratación de la prestación. Observándose, una vez examinado el expediente, que no consta este informe, por lo que **su ausencia determina la nulidad de pleno derecho del acto de adjudicación del contrato**”.

Asumida la nulidad radical del acto de adjudicación del contrato, sin que por esta abogacía quepa añadir nada más a lo ya dicho por la Intervención Delegada en sus informes, “las actuaciones que procedería realizar” para atender sus conclusiones deben conllevar necesariamente la incoación del procedimiento de revisión de oficio previsto en el artículo 107 de la LPAC, en el que se establece lo siguiente:

*1. Las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1.*



#### Cuarta. Tercera cuestión planteada.

El escrito de consulta solicita, por último, que señalemos *si de conformidad con el artículo 27.2 del Decreto 105/2017 de 28 de julio, de desarrollo de la ley 2/2015 de 2 de abril en materia de Transparencia (si bien derogada esta por Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana), es necesario publicar o no el informe en la web de esta Conselleria.*

En relación con la información de relevancia jurídica que debe ser publicada, la Ley 1/2022, de 13 de abril, de transparencia y buen gobierno de la Comunitat Valenciana, prevé en su artículo 16.2 (recientemente modificado por el art. 63 del Decreto ley 7/2024, de 9 de julio, del Consell, de simplificación administrativa de la Generalitat) que:

*2. Además, la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental tienen que publicar la información siguiente, adaptada a sus particularidades organizativas:*

*a) Aquellos **informes jurídicos facultativos de la Abogacía General de la Generalitat que den respuesta a consultas planteadas, en la medida que suponen una interpretación del derecho, es decir, que tengan incidencia sobre la interpretación y la aplicación de las normas.** Cada informe jurídico formulado por la Abogacía deberá indicar si tiene o no incidencia sobre la interpretación y aplicación de las normas y por tanto si debe o no ser objeto de publicidad activa.*

Teniendo en cuenta que en el presente caso se trata de una consulta con relevancia jurídica que tiene incidencia sobre la interpretación y aplicación de las normas, entendemos que estamos propiamente ante uno de los supuestos contemplados en el artículo 16.2 de la Ley 1/2022 y, por tanto, debe darse la oportuna publicidad activa al presente informe.

Es cuanto se tiene el deber de informar.

**EL ABOGADO COORDINADOR**

