

**PASADO, PRESENTE Y FUTURO  
DEL GABINETE JURÍDICO Y DEL CUERPO  
DE LETRADOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

**Libro de las Jornadas de la Asociación  
de Letrados de la Junta de Andalucía  
en Homenaje a don Francisco del Río Muñoz**

**Sevilla, marzo de 2020**



**Junta de Andalucía**

Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior

INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



**PASADO, PRESENTE Y FUTURO  
DEL GABINETE JURÍDICO Y DEL CUERPO  
DE LETRADOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

**Libro de las Jornadas de la Asociación de Letrados  
de la Junta de Andalucía en homenaje a  
don Francisco del Río Muñoz**

**INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**SEVILLA - 2022**

**PASADO, PRESENTE Y FUTURO  
DEL GABINETE JURÍDICO Y DEL CUERPO  
DE LETRADOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

**Libro de las Jornadas de la Asociación de Letrados  
de la Junta de Andalucía en homenaje a  
don Francisco del Río Muñoz**

Sevilla, marzo de 2020

ASOCIACIÓN DE  
LETRADOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA



**Coordinación:**

**Mónica Ortiz Sánchez**

Andalucía. Junta. Asociación de Letrados del Gabinete Jurídico. Jornadas de Estudio (2020. Sevilla)

Pasado, presente y futuro del Gabinete Jurídico y del cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía: Jornadas de Estudio de la Asociación de Letrados de la Junta de Andalucía, Sevilla, 2020 / [coordinadora: Mónica Ortiz Sánchez]. – Sevilla : Instituto Andaluz de Administración Pública, 2022.– 114 p. ; 25 cm.

Índices.

D.L. SE 620-2022

ISBN 978-84-8333-727-1

1. Administración pública-España-Congresos y asambleas 2. Pasado, presente y futuro del Gabinete Jurídico y del cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía. I. Ortiz Sánchez, Mónica. II. Guerrero Soro, Alejandra Rocío. III. Villalobos Sánchez, María. IV. Instituto Andaluz de Administración Pública.

RESERVADOS TODOS LOS DERECHOS. NO ESTÁ PERMITIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL EN NINGÚN TIPO DE SOPORTE SIN PERMISO PREVIO Y POR ESCRITO DEL TITULAR DEL COPYRIGHT

TÍTULO: “PASADO, PRESENTE Y FUTURO DEL GABINETE JURÍDICO Y DEL CUERPO DE LETRADOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA”.  
LIBRO DE LAS JORNADAS DE LA ASOCIACIÓN DE LETRADOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA EN HOMENAJE A DON FRANCISCO DEL RÍO MUÑOZ.

COORDINACIÓN: MÓNICA ORTIZ SÁNCHEZ

COAUTORAS: ALEJANDRA ROCÍO GUERRERO SORO Y MARÍA VILLALOBOS SÁNCHEZ

© INSTITUTO ANDALUZ DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Edita: Instituto Andaluz de Administración Pública.  
Maquetación y diseño de cubierta: Imprenta Flores  
Imprime: Servicio de Publicaciones y BOJA.

ISBN 978-84-8333-727-1

Depósito Legal: SE 620-2022

## ÍNDICE GENERAL

<b>PRÓLOGO</b> .....	9
<b>ÍNDICE DE AUTORES</b> .....	11
<b>I. PROGRAMA DE LAS JORNADAS EN HOMENAJE A DON FRANCISCO DEL RÍO MUÑOZ</b> .....	13
<b>II. PRESENTACIÓN</b> .....	15
Alejandra Guerrero Soro. Presidenta de la Asociación de Letrados de la Junta de Andalucía.	
<b>III. PASADO: EL GABINETE JURÍDICO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y LA CREACIÓN DEL CUERPO DE LETRADOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA</b> .....	19
Francisco del Río Muñoz. Abogado del Estado. Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (1982-2012).	
<b>IV. PRESENTE DEL GABINETE JURÍDICO Y DEL CUERPO DE LETRADOS</b> .....	51
4.1. ALGUNAS CUESTIONES EN RELACIÓN CON EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS LETRADOS Y DE LOS ABOGADOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. ....	51
Jesús Jiménez López. Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía. Letrado de la Junta de Andalucía.	
4.2. LOS LETRADOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, LA VOCACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO .....	59
Pedro Luis Roas Martín. Magistrado de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Sede de Sevilla.	

<b>V. FUTURO DEL GABINETE JURÍDICO Y DEL CUERPO DE LETRADOS</b> .....	65
5.1. EL FUTURO EN EL ÁREA DE CONTENCIOSO.....	65
Tatiana Ayllón Vidal de Torres. Letrada de la Junta de Andalucía. Adjunta al Área de Asuntos Contenciosos del Gabinete Jurídico.	
5.2. EL FUTURO EN EL ÁREA DE LO CONSULTIVO.....	83
Alejandro Torres Ridruejo. Letrado de la Junta de Andalucía. Jefe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía.	
5.3. EL FUTURO DESDE LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN.....	89
Beatriz Idígoras Molina. Coordinadora de Secretaría General y Jefa del Gabinete Jurídico de la Cámara de Cuentas de Andalucía. Letrada de la Junta de Andalucía en “servicio en otras Administraciones Públicas”.	
5.4. EL FUTURO DESDE EL EJERCICIO PRIVADO DE LA ABOGACÍA.....	101
Francisco Montes Worboys. Abogado Socio de SdP Abogados. Letrado de la Junta de Andalucía en excedencia.	
5.5. EL FUTURO DESDE LA ABOGACÍA DEL ESTADO.....	107
José Luis Fernández Ortea. Abogado del Estado. Miembro del Consejo Directivo de la Asociación de Abogados del Estado.107	

## PRÓLOGO

**Alejandra Guerrero Soro**

*Presidenta de la Asociación de Letrados de la Junta de Andalucía*

Esta publicación tiene por objeto dejar testimonio de la Jornada organizada por la Asociación de Letrados de la Junta de Andalucía, el día 6 de marzo de 2020 bajo el título “Pasado, presente y futuro del Gabinete Jurídico y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía” en homenaje a D. Francisco del Río, quien fundó el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y lo dirigió desde el año 1982 hasta el año 2012.

De esta forma, queremos plasmar y dejar constancia de las diferentes reflexiones que se hicieron ese día por compañeros de la profesión, para que puedan servir de referencia y guía.

La Jornada discurrió en el centro histórico de Sevilla, en un entorno emblemático como es el Palacio Bucarelli, casa-palacio de arquitectura barroca que data del siglo XVII y, que nos permitió acoger, en un entorno ameno y distinguido, a una gran diversidad de profesionales del derecho.

Ese día asistieron a las Jornadas compañeros de todas las provincias de Andalucía, y de diferentes Comunidades Autónomas. Pudimos contar con la acompañamiento de Abogados del Estado, Cuerpo al que pertenece Paco, de diferentes provincias, entre ellas de Sevilla, con los que el homenajeado compartió sus últimos años de profesión, así como antiguos miembros del Cuerpo con los que fundó diferentes Servicios Jurídicos. También compartieron dicho día con nosotros Magistrados, Jueces, Fiscales, Profesores de la Universidad, y como no, miembros del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía de las diferentes provincias, y Letrados de otras Comunidades Autónomas. No podía faltar nadie en un día tan especial como el allí vivido, en el que pudimos compartir la celebración por una carrera profesional que ha dejado huella en diferentes ámbitos de la Administración, así como disfrutar de un día de convivencia en el que compartir anécdotas, reflexiones de la actualidad jurídica de la Administración y la perspectiva de futuro que se plantea.

En la primera ponencia participó el número uno en el escalafón del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, que compartió mesa con Paco y, en la que nos dieron una visión del desarrollo y el arduo trabajo que supuso la creación del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados que lo componen. En la segunda ponencia, en forma de mesa redonda, participó el actual Jefe del Gabinete Jurídico en compañía de un Magistrado, un Fiscal y un Letrado del Consejo Consultivo, que dieron una visión sobre la actualidad, la concepción externa y el trabajo, visto desde fuera, de los Letrados de la Junta de Andalucía, y que permitió valorar el logro del objetivo marcado originariamente por Paco. Y finalmente, en la última mesa redonda participaron Letrados de la Junta de Andalucía que se encuentran en diferentes situaciones profesionales, y con un Abogado del Estado, miembro del Consejo Directivo de la Asociación de Abogados del Estado, que desde sus diferentes esferas de actuación analizaron los hitos, objetivos, obstáculos y avances ante los que nos vamos a encontrar en el ejercicio del Derecho los representantes y defensores de la Administración, además de la presión mediática a la que se encuentran sometidos, manifestando como común denominador de ambas Asociaciones la salvaguarda del carácter apolítico del ejercicio de la profesión por los funcionarios que las componen.

En las ponencias se mostró una idea global de la evolución que han seguidos los Letrados en la Administración, del reconocimiento profesional que se les tiene desde otras profesiones del Derecho, y del camino que aún queda por recorrer ante los nuevos retos que se plantean, habiendo surgido todo gracias a una idea y un trabajo que dio origen a lo que hoy representamos y, que se centraliza en la figura de Paco. Tras las ponencias, pudimos disfrutar de un cóctel que se alargó hasta la noche, en el que todos pudimos aprovechar para ver a antiguos compañeros, así como reunirnos en un entorno distendido, lejos de las togas y formalidades propias del estrado.

Febrero de 2021.

## ÍNDICE DE AUTORES

### Coordinadora

#### **Mónica Ortiz Sánchez**

Letrada de la Junta de Andalucía. Jefa de la Asesoría Jurídica de la Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible.

### Coautoras

#### **Alejandra Rocío Guerrero Soro**

Presidenta de la Asociación de Letrados de la Junta de Andalucía. Letrada de la Junta de Andalucía.

#### **María Villalobos Sánchez**

Letrada de la Junta de Andalucía. Área de Asuntos Contenciosos. Servicios Centrales.

### Índice alfabético de autores

#### **Ayllón Vidal de Torres, Tatiana**

Letrada de la Junta de Andalucía. Adjunta al Área de Asuntos Contenciosos del Gabinete Jurídico.

#### **del Río Muñoz, Francisco**

Abogado del Estado. Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía hasta 2012. Miembro de Honor de la Asociación de Letrados de la Junta de Andalucía.

**Fernández Ortea, José Luis**

Abogado del Estado. Miembro del Consejo Directivo de la Asociación de Abogados del Estado.

**Guerrero Soro, Alejandra**

Presidenta de la Asociación de Letrados de la Junta de Andalucía. Letrada de la Junta de Andalucía. Área de Asuntos Contenciosos. Servicios Centrales.

**Idígoras Molina, Beatriz**

Coordinadora de Secretaría General y Jefa del Gabinete Jurídico de la Cámara de Cuentas de Andalucía. Letrada de la Junta de Andalucía en “servicio en otras Administraciones Públicas”.

**Jiménez López, Jesús**

Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía. Letrado de la Junta de Andalucía.

**Montes Worboys, Francisco**

Abogado Socio de SdP Abogados. Letrado de la Junta de Andalucía en excedencia.

**Roas Martín, Pedro Luis**

Magistrado de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Sede de Sevilla.

**Torres Ridruejo, Alejandro**

Letrado de la Junta de Andalucía. Jefe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía.

**I. PROGRAMA DE LAS JORNADAS EN HOMENAJE A DON FRANCISCO DEL RÍO MUÑOZ**

ASOCIACIÓN DE LETRADOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

**JORNADAS DE LA ASOCIACIÓN DE LETRADOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA  
“PASADO, PRESENTE Y FUTURO DEL GABINETE JURÍDICO Y DEL CUERPO DE LETRADOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA”**

EN HOMENAJE A DON FRANCISCO DEL RÍO MUÑOZ

Sevilla 6 de marzo de 2020

**Recepción**

**Presentación**

Alejandra Guerrero Soro. Presidenta de la Asociación de Letrados de la Junta de Andalucía. Letrada de la Junta de Andalucía. Área de Asuntos Contenciosos. Servicios Centrales.

**Ponencia. PASADO: EL GABINETE JURÍDICO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y LA CREACIÓN DEL CUERPO DE LETRADOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.**

Francisco del Río Muñoz. Abogado del Estado. Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía hasta 2012. Miembro de Honor de la Asociación de Letrados de la Junta de Andalucía.

Presenta: Nicolás González Deleito. Abogado Socio de Cuatrecasas. Letrado de la Junta de Andalucía en excedencia.

**1ª Mesa Redonda: PRESENTE DEL GABINETE JURÍDICO Y DEL CUERPO DE LETRADOS.**

Jesús Jiménez López. Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía. Letrado de la Junta de Andalucía.

Pedro Luis Roas Martín. Magistrado de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Sede de Sevilla.

Javier Rufino Rus. Fiscal. Fiscal Delegado de Medio Ambiente de Sevilla.

Mario Guisado Barrilao. Letrado de la Junta de Andalucía. Letrado del Consejo Consultivo de Andalucía.

Modera: María Villalobos. Letrada de la Junta de Andalucía. Área de Asuntos Contenciosos. Servicios Centrales.

## **2ª Mesa Redonda: FUTURO DEL GABINETE JURÍDICO Y DEL CUERPO DE LETRADOS.**

Tatiana Ayllón Vidal de Torres. Letrada de la Junta de Andalucía. Adjunta al Área de Asuntos Contenciosos del Gabinete Jurídico.

Alejandro Torres Ridruejo. Letrado de la Junta de Andalucía. Jefe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía.

Beatriz Idígoras Molina. Coordinadora de Secretaría General y Jefa del Gabinete Jurídico de la Cámara de Cuentas de Andalucía. Letrada de la Junta de Andalucía en “servicio en otras Administraciones Públicas”.

Francisco Montes Worboys. Abogado Socio de SdP Abogados. Letrado de la Junta de Andalucía en excedencia.

José Luis Fernández Ortea. Abogado del Estado. Miembro del Consejo Directivo de la Asociación de Abogados del Estado.

Modera: Mónica Ortiz Sánchez. Letrada de la Junta de Andalucía. Jefa de la Asesoría Jurídica de la Consejera de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible.

## **CLAUSURA.**

Alejandra Guerrero Soro. Presidenta de la Asociación de Letrados de la Junta de Andalucía. Letrada de la Junta de Andalucía.

## **II. PRESENTACIÓN**

**Alejandra Guerrero Soro**

*Presidenta de la Asociación de Letrados de la Junta de Andalucía*

Paco es miembro honorífico de nuestra Asociación y fue el primer Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, de ahí que la existencia de nuestro Cuerpo y parte importante de los logros se deban a su gran esfuerzo y tesón, que hoy queremos reconocer y agradecer.

Cuando pensamos en hacer unas jornadas en homenaje a Paco, creímos que era buena idea analizar de dónde venimos, para saber dónde estamos y a hacia dónde vamos, qué expectativas existían en aquél entonces, si se han cumplido las mismas, y lo que nos queda por cumplir. A la hora de fijar metas u objetivos, es necesario partir del inicio y conocer las circunstancias o retos ya vividos, para saber realmente dónde nos encontramos y, más importante aún, hacia dónde queremos seguir.

No solamente es bueno conocer si se han cumplido o no las expectativas originarias, ni qué es lo que queda por cumplir, sino también abordar cuestiones éticas o deontológicas, que deben regir nuestro desempeño antes, ahora y en el futuro; pues hay cosas que no prescriben y que como la vocación de servicio público y la defensa del interés general deben permanecer en nuestro sino como parte intrínseca de nuestro ser, y principio orientador de nuestra labor cotidiana.

Consideramos que no hay mejor forma de afrontar el presente y el futuro, que escuchando las diferentes opiniones o sensibilidades existentes, tanto de todos aquellos que generan la voz de la experiencia, que han vivido, luchado e insistido en los derechos en este caso de los Letrados, como de aquellas nuevas promociones que llegan con fuerzas renovadas y nuevas ideas que impulsar. Somos actualmente 92 Letrados de la Junta de Andalucía, desde la primera promoción en 1986 hasta la última del año 2017 (con buenas perspectivas de ampliarse este año, con la última convocatoria

de opositores); y es esa diversidad la que nos enriquece esta Asociación. Es necesario ese conjunto para mejorar, e incluso, determinar la forma de actuar ante las circunstancias que se presenten. Es necesario contar con todas las visiones posibles, para poder tomar las decisiones más acertadas. Por ello, siempre trataremos de hacer frente a los nuevos retos, valorando todas las opiniones, y de forma unida. No hay mejor refrán que *“la unión hace la fuerza”*.

No debemos olvidar enfocar el futuro con energía, ganas de trabajar, compañerismo, respeto y lealtad.

### III

## EL GABINETE JURHDICO DE LA JUNTA DE ANDALUCHA Y LA CREACIYN DEL CUERPO DE LETRADOS DE LA JUNTA DE ANDALUCHA

### **III. PASADO: EL GABINETE JURÍDICO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA Y LA CREACIÓN DEL CUERPO DE LETRADOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

**Francisco del Río Muñoz**

*Abogado del Estado. Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (1982-2012)*

Esta es la historia de una idea.

La creación de una nueva figura de Administración Pública no constituye un acontecimiento que se dé con frecuencia, máxime cuando se trata de una Administración Territorial. Si bien el proceso de creación de una Administración Pública se puede decir que es permanente, ya que la creación se conecta con el desarrollo y evolución de la misma, asistir a ese proceso inicial constituye una experiencia compleja, imborrable y en gran medida fascinante, sobre todo para un jurista.

Una parte fundamental de este proceso en un Estado de Derecho como el que nos encontramos, lo constituye la Asesoría jurídica, en cuanto no sólo actúa en el marco del Ordenamiento Jurídico dentro del cual la Administración va a desarrollar su actividad, sino que en este momento inicial también participa activamente en la creación de ese nuevo Ordenamiento y aunque la mayor perfección del Ordenamiento no garantiza los buenos resultados de la gestión administrativa, no hay duda de que en su ausencia no es posible el logro de los mismos.

La Constitución de 1978 dio lugar a la creación de una nueva estructura territorial del Estado. A las tres Administraciones territoriales tradicionales (Estado, Provincia y Municipio), se unían ahora las Comunidades Autónomas.

Los antecedentes históricos existentes en aquel momento, no pueden considerarse como un modelo que hiciera posible aportar experiencias en el proceso de creación y puesta en funcionamiento de las nuevas Administraciones. La Constitución Federal de la primera República quedó sólo en proyecto, y en la segunda República -cuya

Constitución preveía la posibilidad de que existiesen regiones constituidas en régimen de autonomía-, sólo Cataluña y el País Vasco culminaron el proceso, el de Galicia no llegó a entrar en vigor pese a ser plebiscitado y el de Andalucía se encontraba en fase de elaboración cuando se inició la guerra civil.

En esta situación, creadas las Comunidades Autónomas en desarrollo del Título VIII del Texto Fundamental, era imprescindible dotarlas de los medios personales y materiales que le permitieran el desarrollo de su funciones y, entre ellos, de unos adecuados servicios jurídicos capaces de encauzar su actividad en el marco del nuevo Estado proclamado como Social, Democrático de Derecho que establece el artículo 1 de la Carta Magna.

Tras esta introducción, es ya el momento de justificar el subtítulo que nos encabeza.

Promulgado el Estatuto de Autonomía por la Ley Orgánica 6/1981 de 30 de diciembre, celebradas las elecciones de 1982 y constituido el primer Gobierno del régimen autonómico bajo la presidencia de D. Rafael Escuredo Fernández, por encargo de la Consejera de Presidencia D<sup>a</sup> Amparo Rubiales me ofrecieron hacerme cargo de la futura Asesoría Jurídica de la nueva Administración.

Recuerdo que estábamos a finales de septiembre o primeros de octubre y me encontraba en el despacho que la Abogacía del Estado tenía en la antigua Audiencia Territorial de Sevilla, encargado del servicio de tribunales al que había accedido por el movimiento de personal generado por la jubilación de mi primer Abogado del Estado Jefe, el siempre recordado D. José Camilleri Hernández.

El periodo de reflexión fue breve, dado lo estimulante que desde el punto de vista profesional constituye para cualquier jurista un ofrecimiento de este tipo. El imprescindible para la consulta familiar ya que era algo que suponía un cambio en el futuro que teníamos previsto en nuestras vidas, al tiempo que se abría una etapa ilusionante pero llena de incertidumbres. No obstante con el apoyo pleno en este ámbito tan importante de la familia directa que no me ha faltado nunca y alguna zozobra en otros círculos de familiares y amigos, decidí aceptar, lo que creo que comuniqué dos días más tarde.

Debo recordar que esta aceptación en modo alguno pretendo que sea calificada como un acto casi heroico, fueron muchos los funcionarios del Estado que, incluso ocupando puestos importantes en esa administración, se incorporaron voluntariamente a la Junta de Andalucía y demás Comunidades Autónomas e incluso trasladaron su residencia por estar destinados en Madrid, en orden a colaborar en la formación de un nuevo proyecto de Estado y hacer realidad el mandato de la Constitución recién estrenada.

En el punto concreto de las asesorías jurídicas en estos momentos iniciales, en cerca de la mitad de las Comunidades Autónomas se encargaron a funcionarios del Cuerpo de Abogados del Estado, bajo distintas situaciones administrativas.

Al aceptar pensé que además de lo que constituiría el día a día de esa función -por lo demás conocida por mi experiencia profesional de más de nueve años- era necesario marcar una meta cuya consecución fuese la que inspirase la actividad a desarrollar. Esa meta no era otra que la idea de crear una Asesoría Jurídica como creía que necesitaba Andalucía, la Comunidad Autónoma con más población de España y la segunda en extensión territorial. Una asesoría jurídica, formada por Letrados y Letradas técnicamente preparados y seleccionados mediante un riguroso procedimiento de acceso. En definitiva, el modelo de la Abogacía del Estado, cuya pertenencia a dicho Cuerpo de funcionarios fue la ilusión de mis años universitarios y posteriores de opositor, ilusión que terminó haciéndose realidad.

Vamos entonces a contar, pidiendo de antemano disculpas por la fragilidad que acompaña siempre a la memoria, la historia del desarrollo de esta idea. Una historia prolongada en el tiempo en la que la urgencia no fue el elemento impulsor y en la que no se adoptaron decisiones provisionales, que si bien podían facilitar el tratamiento de problemas concretos del momento, sin embargo conllevaban el riesgo de poner en peligro su propia consecución.

Hoy, podemos decir que la idea se ha hecho realidad. El Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía existe y existe cumpliendo los parámetros de calidad con los que fue concebido. Pero, tal y como decíamos al principio, la creación de una Administración va indisolublemente unida a la evolución y desarrollo de la misma. Por ello, el Gabinete Jurídico en su realidad actual no puede considerarse algo estático. Su existencia se justifica por el cumplimiento de la función que dentro de la Administración Pública de la Junta de Andalucía le está encomendada y esto conlleva la necesidad de adaptarse a la realidad de cada momento, no sólo en cuanto al propio Ordenamiento jurídico que constituye su marco de actuación, sino al de la propia sociedad andaluza a la que debe de servir. Pero esa será la historia que a otros corresponderá escribir.

A efectos sistemáticos se va seguir como hilo conductor las distintas normas que han regulado el Gabinete Jurídico, con referencias no solo a su contenido, sino a aquellos acontecimientos que entendemos relevantes para el funcionamiento y maduración de la Unidad que tuvieron lugar durante los respectivos periodos de vigencia. Varias podían ser las opciones de sistemática a seguir e incluso podíamos haber optado por la asimetría, reflejando en aparente desorden vivencias e hitos que consideramos esenciales en la conformación del Gabinete jurídico de la Junta de Andalucía. Sin embargo, en cualquier opción parecía que faltaba algo y es que siendo juristas, no discurrir por los cauces normativos parece siempre reconducirnos a una sensación de estar en falta. A ello se añade que cuando uno se asoma a la contemplación de los distintos textos normativos que han venido a reglamentar el centro directivo, al final comprende que dichos textos no son sino el reflejo de una situación, una situación orgánica que primero es de nacimiento incipiente y que poco a poco se va desarrollando al mismo ritmo que la norma de referencia, aunque muchas veces no se sepa

muy bien si es la norma la que provoca las nuevas necesidades orgánicas o si, por el contrario, el reglamento es el reflejo de la realidad subyacente del Gabinete jurídico. Lo cierto es que la andadura de ambos es paralela.

Esta es la razón y no otra, de que hayamos optado por dividir la historia del Gabinete Jurídico con arreglo a este criterio.

## I. INICIO.

Se parte de que la función de asesoramiento jurídico de las Administraciones Públicas en un Estado de derecho se encomienda a distintos órganos y funcionarios ya que, en virtud del principio de legalidad, todos actúan dentro del ordenamiento jurídico y en muchos casos lo aplican. Pero cuando hablo de Asesoría Jurídica me refiero a una unidad administrativa que presenta las siguientes características:

Actúa separada de los órganos gestores. Más bien no realiza funciones de gestión administrativa.

Su función es el asesoramiento jurídico y la representación y defensa en juicio de la Administración en la que se integra.

Está formada por funcionarios licenciados en Derecho o titulación universitaria que la sustituya, con un específico sistema de selección.

Pues bien, el primer paso para la creación de esta Asesoría Jurídica que luego sería el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, lo constituye la promulgación del Decreto 132/1982, de 13 de octubre, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia que le dedica el artículo 10, conforme al cual: 1. “Al Gabinete Jurídico, cuyo titular tendrá categoría de Director General, le compete el asesoramiento jurídico y la defensa en juicio de la Administración y Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía, sin perjuicio de que para el mejor desarrollo de tales funciones pueda recabar los servicios jurídicos estatales, conforme a lo previsto en las disposiciones vigentes.

En el desempeño de estas funciones podrá requerir cualesquiera antecedentes y documentación al efecto de todos los servicios y organismos dependientes de la Administración Autonómica.

2. El Gabinete jurídico contara con la asistencia de dos Letrados Adjuntos con la categoría de Jefes de Servicio.”

Seguidamente por Decreto 138/1982, de 3 de noviembre, se procedió al nombramiento del titular del órgano. Esta adscripción a la Consejería de Presidencia supuso

una diferencia esencial en relación con la Administración del Estado en la que durante años estuvo en el Ministerio de Hacienda y, con posterioridad en Justicia y se justifica en cuanto la asesoría jurídica, por naturaleza horizontal, entiendo que no debe de estar adscrita a una consejería sectorial. Con esta adscripción se rompía en este punto el reproche que se ha hecho a las Comunidades Autónomas de seguir miméticamente la organización estatal, aunque tampoco estaría justificada una ruptura radical con la misma que no sería práctica ni incluso legalmente posible.

La adscripción de la Asesoría Jurídica a la Consejería de Presidencia o a la Presidencia en los casos en que se les dotó de estructura Administrativa, ha sido seguida por todas las Comunidades Autónomas. Creo que la decisión fue acertada en cuanto, aunque fuese desde el punto de vista formal, reforzaba su independencia así como la igualdad de las Consejerías sectoriales, ya que ninguna tendría el plus de contar en su organización con la Asesoría Jurídica de toda la Administración.

Sin embargo esta regulación reglamentaria no era suficiente. Parecía conveniente que se incorporase a una norma con rango de Ley los temas relativos a la representación y defensa en juicio, así como delimitar quienes iban a desempeñar esta función de modo que no pudiera extenderse a cualquier funcionario licenciado en derecho.

Aunque la norma propia de la organización administrativa es el reglamento, la actuación ante los Tribunales de Justicia excede del ámbito interno de la Administración, por lo que convenía dotar de las mayores garantías formales la actuación de nuestros Letrados que constituían una categoría nueva de una Administración nueva y distinta de las anteriormente existentes, lo que solo se podía lograr con una norma con rango de Ley. Por ello, al igual que se hizo en otras Comunidades Autónomas, el aspecto normativo se completó con la Ley 6/1983, de 21 de julio, de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuyo artículo 50 estableció:

“La representación y defensa de la Administración de la Comunidad Autónoma y de su Administración Institucional, en juicio y fuera de él, corresponderá con carácter general a los letrados adscritos al Gabinete Jurídico de la Consejería de la Presidencia”. Esta redacción con alguna modificación puntual derivada de cambios en la estructura de la Administración, ha subsistido hasta la promulgación de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía.

Pero este marco normativo con la frialdad propia de las normas, no refleja cual era la realidad subyacente por lo que hoy, si miramos hacia atrás, nos asombra como pudo desarrollarse el proceso de gestación de esta nueva Asesoría.

Se había creado formalmente la Asesoría Jurídica de la Junta de Andalucía que constituía una Dirección General dentro de la Consejería de la Presidencia, pero la realidad

era que ese órgano solo estaba constituido por el Jefe de la unidad, al principio solo y después con un letrado, D. José Joaquín Jadraque Sánchez, funcionario del Cuerpo Nacional de Secretarios de Administración Local, cuyo nombre cito para que quede constancia del primer letrado del Gabinete Jurídico, que se incorporó pocos meses más tarde y que estuvo con nosotros muchos años e incluso después de su jubilación y hasta su fallecimiento, acudía a la biblioteca en su infatigable ansia de saber.

En esta situación ¿Cómo era posible prestar un adecuado servicio, pese a las reducidas competencias que en ese momento estaban transferidas, pero que iban aumentando a todo ritmo? La solución vino de la combinación entre colaboración e imaginación. El problema mayor lo planteaban los recursos contenciosos administrativos por la existencia entonces de las Salas de lo Contencioso en las Audiencias Territoriales de Sevilla y Granada. Ahora bien, de acuerdo con el artículo 35 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1956 entonces vigente, los Abogados del Estado representaban y defendían en este orden a las Corporaciones Locales, así como a las Corporaciones e instituciones públicas sometidas a la tutela del Estado o de una Entidad Local, Corporaciones o instituciones Públicas, salvo que designasen Letrado que las representen, o litiguen entre sí o con la Administración del Estado o con otras Corporaciones o Instituciones Públicas. En definitiva a la totalidad del concepto de Administración Pública que se contenía en el artículo primero de la Ley, lo que generó una práctica dilatada en el tiempo de remitir las demandas a la Abogacía del Estado para su contestación, a lo que se unía el que las competencias transferidas procedían del Estado con lo que se daba una cierta confusión en este punto, acerca de cuál era la Administración que debía ser demandada.

Ante esto, los Abogados del Estado de Andalucía se ofrecieron a defender en juicio a la Junta de Andalucía en todos los pleitos de cualquier orden en el que se les emplazare, sin alegar su incompetencia en aquellos asuntos que corresponderían a la Junta de Andalucía. El ofrecimiento fue materializado en una reunión celebrada con el Presidente Escuredo en la sede de la Presidencia, situada entonces en el Pabellón Real de la Plaza de América del Parque de María Luisa, a la que asistieron la práctica totalidad de los mismos. Esta colaboración se mantuvo casi dos años y se fue reduciendo paulatinamente conforme se incrementaban los efectivos del Gabinete. En este periodo se incorporaron al Gabinete Jurídico mediante oferta pública dos letrados y dos letrados más, todos ellos funcionarios de carrera, unido a la transferencia de dos Abogados del Estado, uno en Sevilla y otro en Granada por el Real Decreto 293/1985, de 6 de febrero, de transferencias en materia de tributos cedidos; asesoramiento y defensa en juicio; fiscalización e intervención, transferencia efectiva de funcionarios y no de dotaciones económicas como era bastante frecuente, lo que permitió al Gabinete Jurídico arrancar de forma ordenada en el desempeño de sus funciones y evitar tener que crear un infraestructura improvisada que podría haber supuesto un lastre para el futuro.

Es de justicia recordar este hecho después de cerca de cuarenta años, como una muestra del sentido de Estado y de la actitud de colaboración y servicio para la puesta en marcha del nuevo modelo territorial que establecía la Constitución por parte de quienes hicieron el ofrecimiento y cumplieron con lo ofrecido, así como mi agradecimiento personal por haber acudido en ayuda de un compañero que, sin consultárselo, se había embarcado en una tarea por lo menos incierta.

Esta es la razón por la que el Decreto 132/1982, prevea la posibilidad de recabar los servicios jurídicos estatales conforme a lo previsto en la legislación vigente y que el artículo 50 de la Ley 6/1983, establezca que la representación defensa en juicio corresponde, con carácter general, a los letrados adscritos al Gabinete Jurídico, pese a la limitada cobertura normativa entonces existente para llamar a los servicios estatales, solo amparada en el Real Decreto 2077/1982, de 27 de Agosto, que posibilitaba el que las Abogacías del Estado prestasen asesoramiento jurídico a las Comunidades Autónomas que lo solicitasen, si no hubiese contraposición de intereses con otra Administración. Es cierto que el precepto se limita al asesoramiento jurídico que excede de la representación y defensa en juicio, pero estábamos en los comienzos de un nuevo sistema que generaba indefiniciones poco dadas a matices, además de existir un ambiente de colaboración que, en la actualidad, no puedo por menos que echar de menos.

En este periodo hay que hacer referencia a un hecho que, si no era exclusivo del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, tuvo una gran influencia en el mismo al igual que en el resto de las asesorías jurídicas de las Comunidades Autónomas. Este fue el comienzo de los Encuentros de los Servicios Jurídicos de las Comunidades Autónomas, que se iniciaron en el año 1984 a iniciativa de la Comunidad Autónoma de Canarias y se han seguido celebrando con periodicidad anual, salvo en 2008, hasta la última a la que asistí que tuvo lugar el año 2009 en la Comunidad Autónoma de Valencia. En estas reuniones se comentaba la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se trataban cuestiones que afectaban a alguno o algunos de los asistentes, se ponían en común las distintas experiencias, tanto a efectos organizativos, muy importantes en los primeros momentos, como en temas de fondo y se creaba un entramado de relaciones que permitía extender los efectos de la reunión durante todo el año a través de los múltiples contactos personales que se generaban.

Estos Encuentros constituyeron uno de las primeras, si no la primera, experiencia de cooperación horizontal multilateral que se ha dado en nuestro Estado Autonómico y durante un periodo tan dilatado de tiempo, cooperación que se encuentra en la propia esencia de los Estados compuestos y que sigue siendo la gran asignatura pendiente del nuestro. Los que tuvimos la fortuna de asistir a los mismos no olvidamos el alto nivel de las intervenciones, la confianza por encima del color político de nuestros respectivos gobiernos y la común convicción de que estábamos configurando la actuación jurídica de las Comunidades Autónomas, que no eran unas Corporaciones

Locales más y que requerían un cierto equilibrio en la forma de actuar para evitar que existiesen grandes diferencias que, al final, perjudicarían a todos.

Sin perjuicio de que a lo largo de esta historia vuelva a hacer referencia a resultados concretos de estos encuentros, quiero destacar aquí dos de estos momentos iniciales.

El primero tuvo lugar en la primera vez que nos reunimos en Canarias en el año 1984. Excepto las uniprovinciales que contaban con los servicios jurídicos de la Diputación, todos nos encontrábamos en la situación que antes he relatado respecto del Gabinete Jurídico, los pleitos que empezaban a llegar y la falta total de efectivos para hacer frente a los mismos. Disponíamos del Real Decreto 2077/1982, de 27 de agosto a que he hecho referencia que permitía recabar el apoyo de los Servicios Es-tatales, pero solo cubría el asesoramiento jurídico que estimábamos no comprendía la representación defensa en juicio por la necesidad de una norma con rango de Ley para ello, por lo que quedamos en promover un decreto ley en tal sentido. Éramos conscientes que, con una interpretación muy rígida, se bordeaban los límites del artículo 86.1 de la Constitución en cuanto pudiera afectar al régimen de las Comunidades Autónomas, pero entendíamos que por su carácter facultativo ya que no contenía ninguna imposición podría salvarse. Pasadas las siete de la tarde y mientras todos se preparaban para ir a cenar, nos quedamos creo que cuatro redactando el borrador que, a través de nuestros Gobiernos se hizo llegar al Estado. Quizás dos años más tarde en una reunión en el Ministerio de la Presidencia por otro tema, me sacaron el borrador para comentar que no era necesario con la regulación la Ley Orgánica del Poder Judicial, lo que era cierto, además de que las circunstancias habían cambiado.

El segundo fue el que nos planteamos la conveniencia de salir de nuestra individualidad, actuando los Servicios Jurídicos de las Comunidades Autónomas como grupo. En la reunión celebrada en 1986 se decidió realizar una aportación doctrinal colectiva. Esta fue “El Derecho Estatal como Supletorio del Derecho Propio de las Comunidades Autónomas”, es decir la aplicación supletoria del Derecho Estatal que se contiene en el artículo 149.3 de la Constitución. El tema no era baladí ya que se empezaban a producir inmisiones singulares por esta vía que podían conducir a prácticas integradoras de la normas del Estado con las de las Comunidades Autónomas, cuando estimábamos que la relación de supletoriedad era entre ordenamientos por lo que habría de llevarse a cabo una labor de integración dentro del propio ordenamiento, antes de concluir sobre si existía un vacío legal para la la aplicación del derecho supletorio. El trabajo se encomendó a Javier Balza Aguilera y a Pedro de Pablo Contreras que, a la sazón, se encontraban en los Servicios Jurídicos del País Vasco y Navarra respectivamente y valoradas las sugerencias y aportaciones que se hicieron, fue ratificado presencialmente por los representantes de todas las Comunidades Autónomas y publicado en el nº 55 de la Revista Española de Derecho Administrativo en 1987. Hay que hacer constar que alguna revista a la que se le ofreció declinó la publicación por estimar que esa actuación conjunta tenía un significado político, una

muestra más de la sensibilidad autonómica del complejo entramado de intereses de toda índole que identificaremos como “Madrid”.

Al año siguiente, en la reunión celebrada en Palma de Mallorca se acordó elaborar un nuevo trabajo, en este caso el tema escogido fue “Consejo de Estado y Estado de las Autonomías”, por las disfunciones que estimábamos se estaban produciendo en la aplicación de los artículos 22.3 y 23 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril que lo regula.

Las competencias del Consejo de Estado en relación con las Comunidades Autónomas plantearon dudas desde el principio. Como es sabido el artículo 107 de la Constitución lo califica de supremo órgano consultivo del Gobierno y remite a una Ley Orgánica su composición y competencias. Esta Ley Orgánica fue la 3/1980, de 22 de abril, en cuyo artículo 23 párrafo segundo, establece que el dictamen será preceptivo para las Comunidades Autónomas en los mismos casos previstos en la Ley para el Estado cuando hayan asumido las competencias correspondientes y en el 22.3, entre las cuestiones que le deberán ser consultadas a la Comisión Permanente se encuentran los Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones.

La extensión que había que darle al artículo 23.2 no estuvo exenta de problemas. Como ejemplo, una Comunidad Autónoma que iba a interponer un conflicto de competencias al Estado en una materia transferida, en aplicación del precepto en conexión con el 22.6, solicitó el dictamen del Consejo y este no lo admitió en base a que el Estado podía solicitarle también el dictamen. La decisión que adoptó la estimo correcta, pero demuestra que el precepto en cuestión no fue meditado suficientemente y dio lugar a tensiones hasta que el Tribunal Constitucional resolvió una cuestión de inconstitucionalidad por Sentencia 204/1992, de 26 de noviembre, en el sentido de que el precepto no es contrario a la Constitución siempre que se entienda que el dictamen se exige a las Comunidades Autónomas sin órgano consultivo propio equivalente al Consejo de Estado.

En base a esta sentencia se han creado los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas que han desarrollado una magnífica labor y que, por el número de asuntos de que conoce, difícilmente podría ser asumida por el Consejo de Estado. No obstante se da también aquí esa resistencia al cambio que parece que nos caracteriza. Cuando bajo el pretexto de la reducción del gasto se reitera la duplicidad de funciones en las Comunidades Autónomas, curiosamente salen casi siempre a relucir los Consejos Consultivos Autonómicos.

En este caso la elaboración del estudio se le encomendó a Miguel Bravo Ferrer Delgado, Abogado del Estado, que en aquel momento estaba transferido en el Gabinete Jurídico de La Junta de Andalucía. Se siguió el mismo procedimiento que el estudio anterior y fue también ratificado presencialmente por todos y publicado en el nº 60 de la misma Revista en 1988.

Repasando el listado de los que ratificamos estos estudios hace más de treinta años más tarde, creo que se me puede tolerar un recuerdo emocionado. Unos ya no están entre nosotros, otros tomaron distintos rumbos en su actividad profesional, otros estamos ya fuera del sistema y todavía, queda alguno que continua en estos quehaceres. Nos encontrábamos recién llegados, con distinta formación e historia personal, pero comprendimos que teníamos una tarea que requería cooperación y, en ocasiones, acción conjunta.

He mantenido en alguna ocasión que la cooperación tiene que impregnar todo el sistema, y no es algo que necesite que venga impuesta desde arriba, sino que aflore desde la base de la organización administrativa e incluso es mucho más efectiva en estos niveles. Se trata de la existencia de un auténtico espíritu de cooperación que facilite el suavizar las divergencias que son también consubstanciales en un modelo de Estado como el nuestro y que, en demasiadas ocasiones, si no se acude estas técnicas, generan situaciones difícilmente comprensibles para los ciudadanos y dan pie a críticas, muchas veces interesadas, a las Comunidades Autónomas como se están viviendo en estos momentos.

La necesidad de esta cooperación la sentimos en el momento en que iniciamos nuestra función y también es necesario dejar constancia que no hubo ningún obstáculo para su puesta en marcha y desarrollo por parte de los respectivos gobiernos, ya que es evidente que si no se hubiesen autorizado no habría sido posible celebrarlas. Hoy, después de la interrupción, nos queda una herramienta de interconexión de Letrados por vía de internet (REDIURIS), que gestiona la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Aunque sigue teniendo una gran funcionalidad, se echa en falta el contacto personal que siempre es importante. Tengo noticias de que se celebró una reunión de este tipo en el año 2014. Espero que se consolide y goce de la necesaria continuidad para que sea efectiva.

Como cuestiones que merecen destacarse de esta etapa, hay que hacer referencia a las relativas a la postulación procesal y colegiación de los Letrados de las Comunidades Autónomas así como lo relacionado con la reforma agraria de Andalucía.

Respecto de la primera, desde el principio la mayoría de las Comunidades Autónomas optamos por la aplicación del mismo régimen que el Estado, representación procesal por los Letrados y no colegiación, lo que hasta la Promulgación de la Ley 52/1997 de Defensa Jurídica del Estado, generaba incomodidades cuando se actuaba en Madrid por la necesidad de fijar un domicilio en la sede del tribunal, para lo que se acudió a soluciones varias y siempre imaginativas, pero la igualdad de trato con el Estado la estimábamos imprescindible para no dar lugar a diferencias que, aceptadas sin discusión por estimarlas de carácter coyuntural y no plantear problemas que se antojaban menores, pudiesen consolidarse en la nueva legislación que se avecinaba.

Esta posición no tuvo problemas dentro de Andalucía pero sí fuera. Interpuesto un recurso de suplicación ante el entonces Tribunal Central de Trabajo contra una sentencia de Magistratura, el Tribunal por auto de 8 de mayo de 1984 tuvo por no interpuesto el recurso y por firme la sentencia en base a la exigibilidad de firma de letrado, habilitación que requería la incorporación al Colegio de Abogados correspondiente. Previo recurso de súplica que fue desestimado, se interpuso recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (Recurso 681/1984) en el que recayó la sentencia 69/1985 de 30 de mayo por la que se otorgó el amparo, en base a que el artículo 50 de la Ley de 21 de julio de 1983 (Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía) permitía reputar cumplidas las exigencias relativas a la habilitación del Letrado al que se le encomiende la defensa. Además se contiene en la sentencia una afirmación que tuvo especial relevancia años más tarde en los conflictos planteados en torno al tema de la colegiación, cual es que la relación funcional que vinculan a quienes defienden como Letrados a estos entes, viene a privar de la razón de ser el sometimiento a una organización colegial justificada en los demás casos.

Pocos meses antes la Sala Sexta del Tribunal Supremo, por Auto de 28 de marzo de 1984, desestimó el recurso de súplica interpuesto por la Generalitat Valenciana contra la providencia que requería la colegiación de su Letrado en el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, con el fundamento de que las normas de la Comunidad Autónoma que le facultaban para actuar no eran aplicables fuera de la misma. Meses más tarde la misma Sala pero con distinto ponente por Auto de 16 de octubre de 1984, había aceptado en este punto los argumentos de la Junta de Andalucía y estimó el recurso ante idéntica providencia, lo que fue recogido por el Ministerio Fiscal en sus alegaciones ante el recurso de amparo citado.

En medio de todo esto se estaba tramitando en el Congreso de los Diputados el proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial cuya regulación era decisiva para el tema que nos ocupa. Fue precisamente en el segundo encuentro celebrado en Córdoba los días 13, 14 y 15 de marzo de 1985, cuando conocimos que en el informe de la ponencia del proyecto de Ley de 12 de febrero de 1985, publicado en el Boletín del Congreso de 23 de febrero, modificaba el texto remitido por el Gobierno que ya era poco satisfactorio en cuanto, si bien excluía de colegiación a Abogados y Procuradores cuando actuaban al servicio de las Comunidades Autónomas, dejaba en el vacío la posibilidad del Letrado funcionario que no era Abogado ni Procurador. Pues bien en el texto de la ponencia hasta eso desaparecía, con lo que se sometía a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales al régimen general de actuar bajo la representación y defensa de Procurador y Abogado colegiado, salvo cuando fuesen representadas y defendidas por los Abogados del Estado, entonces Letrados del Estado, en los supuestos que establecía la norma.

La modificación era muy importante en cuanto suponía separarnos del régimen del Estado, frente a lo que habíamos estado intentando con fundadas esperanzas de conseguir, además de los problemas de diversa índole no solo económica que suponía la colegiación de nuestros Letrados y la actuación a través de procurador.

En Córdoba se plasmaron una serie de ideas y se acordó transmitir las a los parlamentarios elegidos en nuestras respectivas Comunidades para exponerles las razones de posición institucional de los entes autonómicos, operatividad de funcionamiento, doble sometimiento disciplinario de los Letrados, funcional de la Administración y colegial del Colegio profesional y costo de los servicios que justificaban el cambio de criterio.

El proyecto de ley aprobado por el Congreso en el pleno del 21 de mayo arregló algo la situación en cuanto a la colegiación de los Letrados, pero subsistía el tema de la postulación, así como el hecho de figurar en un precepto distinto del de la representación y defensa del Estado que se regulaba en el artículo 452, mientras que la exclusión de colegiación figuraba en el artículo 444 como excepción del deber general de estar incorporado a un Colegio Profesional.

En la tramitación ante el Senado se modificó de nuevo el precepto que tras su vuelta al Congreso quedó en el artículo 447 que dedica el párrafo primero a la representación y defensa del Estado y el segundo a las Comunidades Autónomas y Entes Locales con el siguiente tenor:

“2. La representación y defensa de las Comunidades Autónomas y de los Entes Locales, corresponderá a los Letrados que sirvan en los servicios jurídicos de dichas Administraciones Públicas, salvo que designen Abogado colegiado que los representen y defiendan. Los Letrados integrados en los Servicios Jurídicos del Estado podrán representar y defender a las Comunidades Autónomas en los términos que se establezca reglamentariamente”.

El desarrollo reglamentario de esta posibilidad, residuo de las funciones de los Abogados del Estado en la Ley de La Jurisdicción Contencioso Administrativa de 1956 a la que me he referido con anterioridad, e incluso posible residuo de aquel apresurado borrador de Decreto Ley en una tarde noche canaria, no recuerdo que se haya producido.

Con esta redacción se cumplían nuestros objetivos: figurar junto a la regulación del Estado y que quedase claro que la actuación se extendía no solo a la defensa sino también a la representación.

Traer a colación este tema que ya es afortunadamente historia y como los problemas nos lo plantearon siempre desde fuera de Andalucía, persigue una doble finalidad: De un lado, poner de relieve la importancia de estos encuentros, pues fue en el segundo

cuando se puso en marcha la estrategia que requería una actuación común y en la que originariamente hubo alguna discrepancia muy minoritaria sobre si era conveniente prescindir de los profesionales colegiados que se resolvió pronto y, por otro lado, mostrar lo que costaba cualquier cambio en trabajo, tiempo para explicaciones e inseguridad ya que, cuando parecía que todo estaba resuelto, surgía en cualquier sitio una resolución que volvía a sacar el tema de la colegiación y postulación lo que obligaba a iniciar de nuevo el camino de explicaciones y recursos.

Esta resistencia al cambio, la búsqueda de argumentos para dificultar la aplicación de normas que con toda legitimidad instauran una nueva regulación no es infrecuente. Parece como si hasta que se produce la consolidación de una norma o ha transcurrido un tiempo para lo que en términos vulgares podríamos calificarla de digerirla, que demasiadas veces es largo, prevalecen en los operadores jurídicos sus criterios personales sobre oportunidad y conveniencia de la misma, que se traducen en interpretaciones forzadas que generan para rebatirlas un tremendo desgaste y, aunque al final no prosperan, producen retrasos y la necesidad de dedicar recursos que aplicados a otra finalidad el resultado sería más provechoso para todos.

En este periodo de tiempo hubo otro hecho que merece ser destacado en cuanto que puso a prueba al Gabinete Jurídico en una fase tan incipiente de su organización, me refiero a la reforma agraria. La Ley 8/1984, de 3 de julio, de Reforma Agraria de Andalucía, acometió llevar a cabo esta reforma para mejorar los rendimientos de un recurso, la tierra cultivable, que se estimaba necesario no solo desde el punto de vista estrictamente económico, sino también social, además de que en el Estatuto recién aprobado constituía uno de los objetivos básicos para cuya consecución ejercería sus poderes la Comunidad Autónoma. Conforme al artículo 12.3.11º “La reforma agraria entendida como la transformación, modernización y desarrollo de las estructuras agrarias y como instrumento de una política de crecimiento, pleno empleo y corrección de los desequilibrios territoriales”.

Hace treinta años la sola mención de la expresión reforma agraria generaba encontradas reacciones de distinto signo. Para unos significaba la posibilidad de acceder a la propiedad de la tierra después de generaciones que le antecedieron cultivándola en condiciones de vida difíciles y precarias, para otros, fuesen o no propietarios, implicaba entrar en lo que consideraban el núcleo del derecho de propiedad, un derecho que aun reconociendo su influencia decisiva en la configuración de la sociedad durante miles de años, creo recordar que fue calificado como terrible por el catedrático de Derecho Civil D. Ángel López López, al que puedo calificar de amigo y compañero, en cuanto nos iniciamos juntos en la cátedra del recordado Profesor Jordano Barea y me lo ha demostrado lo largo de los años, en las últimas palabras de su discurso de entrada en la Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia.

En la elaboración de la Ley se pusieron de manifiesto ambas tendencias entre los que mantenían que la propiedad de la tierra, en cuanto esta no es susceptible de ampliación, no hay más tierra que la que hay (por lo menos en aquel momento), presenta unas características que hacen posible intervenir sobre la misma, para otros el propio concepto de reforma agraria era trasnochado, propio de tiempos pasados que nos acercaba más al “frente Popular” que a las Comunidades Europeas en las que ingresaríamos a finales del año siguiente.

Como en tantas cosas ni lo uno ni lo otro y, aun más, en demasiadas críticas de uno y otro signo parecía que no se la habían leído. Ni el objetivo de la Ley era reestructurar la propiedad de la tierra ni desconocía la próxima incorporación a las Instituciones Europeas, precisamente pretendía mejorar su rentabilidad con vistas a dicho acontecimiento.

En mi opinión el proyecto, con el apoyo de diversos profesores, tanto para los aspectos jurídicos como en los técnico agrícolas, alguno de estos de la Escuela Superior Técnico Empresarial Agrícola (ETEA) de Córdoba, germen de la actual Universidad Loyola, estaba bien fundado en el concepto de la función social de la propiedad de larga tradición en la Doctrina Social de la Iglesia Católica, máxime después de la celebración del Concilio Vaticano II, que además gozaba de rango constitucional al haberse incluido en el artículo 33 de nuestra recién estrenada Constitución.

En lo que al Gabinete Jurídico se refiere su intervención se puede dividir entre la fase de elaboración y la de ejecución.

En la de elaboración por la incorporación al reducido grupo al que se nos encomendó dar forma al anteproyecto a partir de los primeros borradores. Si bien las ideas estaban claras costó mucho reflejarlas en un texto articulado que presentase con la misma claridad los instrumentos a través de los cuales la Ley pretendió obtener sus objetivos, sin lagunas y sin dar facilidades a interpretaciones que nos llevasen en la práctica a su inaplicación. Fueron muchas horas, Incluso fines de semana las que se dedicaron a ello y pese a que al final nos parecía que todo quedaba muy claro no lo estaba tanto ya que, por ejemplo, en la normativa de desarrollo intentó abrirse paso una interpretación que al final no prosperó, cual era que con carácter previo a la aplicación de la Ley, había que hacer la declaración de finca manifiestamente mejorable conforme a la legislación del Estado, lo que hubiese conducido a una Ley de aplicación subordinada con doble vía impugnatoria.

Otro tanto cabe decir de la legislación de desarrollo, especialmente los reglamentos de aplicación. Fueron dos los que se elaboraron más una pequeña norma intermedia entre uno y otro con la finalidad de poder actuar cuando se anuló el primero. De la participación en estos no me encuentro especialmente satisfecho. La conflictividad

que inmediatamente se generó con la entrada en vigor de la Ley a la que me referiré a continuación, llevó a unas normas extremadamente garantistas con acumulación de audiencias y ofrecimiento de recursos en actos que bien podían ser considerados de mero trámite. En consecuencia, una gestión complicada y dificultosa en lo burocrático que se convirtió en una traba más para su aplicación.

Por orden cronológico, el 27 de septiembre de 1984, 54 Senadores interpusieron un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley. No parece que sea propio de esta historia entrar en los fundamentos del recurso, contestaciones al mismo y argumentos de la Sentencia 37/1987, de 26 de marzo que lo desestimó. Una Sentencia muy importante en la que el Tribunal Constitucional entró a tratar de lo que constituye el contenido esencial de un derecho, entendido como aquello que lo desnaturaliza hasta hacerlo irreconocible y especialmente, de la función social de la propiedad que debe de ser entendida como una parte integrante del mismo y no como un límite externo a su ejercicio, así como a la delimitación competencial en materias de Derecho privado y expropiación forzosa. Todo esto fue ampliamente comentado y se pueden encontrar en el texto de la propia sentencia y en las publicaciones técnicas del momento. Estamos desarrollando la historia del Gabinete Jurídico y lo que procede es plasmar lo que en dicha historia significó este recurso.

No habían transcurrido dos años desde la constitución del Gabinete y era el primer recurso de inconstitucionalidad con el que se enfrentaba en una materia de gran calado para la Comunidad Autónoma, por lo que pensé que la contestación a la demanda, además de ser asumida por el propio Gabinete ya que siempre he pensado que la Asesoría Jurídica de una Administración Pública debe de encargarse de todas las actuaciones procesales en que la misma esté implicada, sin perjuicio de que ante aspectos muy técnicos pueda recabar algún informe, esta contestación debía de servir para la cohesión del propio Gabinete. A estos efectos, sin renunciar a la responsabilidad que me correspondía en su elaboración como titular del mismo, se llevó a cabo una distribución del trabajo en cuanto al acopio de materiales, aportación de ideas y borradores parciales, para la configuración de la redacción final de la misma. Esta es la razón por la que la contestación a la demanda aparece firmada por los cuatro integrantes del Gabinete Jurídico en aquel momento, como reflejo de esa aportación y, al tiempo, puesta de manifiesto de la implicación de toda la Unidad en este tema.

También hubo problemas con el Reglamento de aplicación. Dado que la interposición del recurso de inconstitucionalidad no producía la suspensión de la Ley al no haberse promovido por el Gobierno del Estado, fue aprobado por Decreto 276/1984, de 30 de octubre, sin que en su tramitación se sometiese a informe del Consejo de Estado.

En la toma de esta decisión había una razón subyacente cual era la tormenta política y mediática que había desencadenado la promulgación de la Ley, unida a

la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra la misma, con lo que se corría el riesgo de que, estando pendiente la resolución del recurso, las dudas de constitucionalidad se extendiesen al contenido del Reglamento lo que supondría debilitar la presunción de legalidad de los actos de aplicación.

Ya me he referido a los problemas que planteaba precisar la función que correspondía al Consejo de Estado respecto de las Comunidades Autónomas, pero en el caso de Andalucía concurría una circunstancia especial cual era que el artículo 44.1 del Estatuto de Autonomía establecía que “El Consejo de Estado informará los Reglamentos Generales que la Comunidad Autónoma dicte en ejecución de las leyes estatales”, lo que podía considerarse una regulación especial y limitativa establecida por la norma estatutaria.

No lo entendió así la Sala de lo Contencioso de Sevilla que por Sentencia de 4 de febrero de 1986, anuló el Reglamento en base a la falta de dictamen del Consejo de Estado, sentencia que fue confirmada por el Tribunal Supremo en sentencia de 6 de junio de 1988 recaída en el recurso de apelación que se interpuso, en base a apreciar que no había incompatibilidad entre el artículo 22.3 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado y el 44 del Estatuto, así como que el Reglamento desarrollaba materias reguladas en normas estatales como Expropiación Forzosa y Fincas Manifiestamente Mejorables.

Para ganar seguridad jurídica en las actuaciones que se seguían realizando en base al reglamento anulado al no haber ganado firmeza la sentencia anulatoria, se aprobó, con dictamen favorable del Consejo de Estado, el Decreto 78/1986, de 30 de abril “por el que se asignan a diferentes Órganos y Organismos de la Administración de la Comunidad Autónoma, las competencias que se contienen en el artículo 18.1.4 del Estatuto de Autonomía”. Era una norma organizativa con cautelas como son las referencias a la legislación del Estado sobre reforma y desarrollo agrario y que por su contenido no requería dictamen del Consejo de Estado, pero el pedirlo es una muestra del ambiente en que se desarrollaba la aplicación de la Ley.

A fin de evitar dilaciones, sin esperar a la Sentencia del Tribunal Supremo se promulgó por Decreto 402/1986, de 30 de diciembre un nuevo Reglamento, esta vez con dictamen favorable del Consejo de Estado que derogó el anterior.

Además de lo más relevante que se ha expuesto, la litigiosidad que generó la reforma agraria fue ingente. Ya he dicho que el procedimiento, más bien los procedimientos, eran complicados con múltiples actos recurribles que daban lugar a los correspondientes recursos, muchos de ellos por el procedimiento de protección de Derechos Fundamentales, lo que implicaba la suspensión cautelar y otros ordinarios en que se adoptaron también medidas cautelares.

Desde la perspectiva del Gabinete Jurídico el resultado no pudo ser más satisfactorio. Salvo el primer reglamento por las razones ya expuestas, se ganaron todos los recursos excepto algunos singulares, en los que se discutía la extensión de las fincas que se encontraban cerca de los límites que la Ley establecía para la aplicación de algunas medidas, si había que computar el terreno ocupado por un camino o el cauce de algún arroyo o si una finca que efectivamente regaba, podía ser considerada de regadío por no tener regularizada su situación administrativa con la respectiva Confederación Hidrográfica.

Respecto de la incidencia de la Ley en orden a la finalidad para la que se promulgó no se puede decir lo mismo. La gran cantidad de recursos con todas las incidencias que conllevan, retrasó demasiado la aplicación efectiva y en ese tiempo cambiaron las circunstancias. De este modo una Ley que pretendía mejorar la agricultura de Andalucía con vistas a la incorporación efectiva a las entonces Comunidades Europeas, se encontró con que esa incorporación tuvo lugar y la Ley no había podido producir sus frutos.

En este momento no puedo eludir una reflexión que he madurado durante todos estos años. El Estado de Derecho tiene que garantizar los derechos de los ciudadanos con medidas efectivas y, especialmente en el ámbito del Derecho Administrativo, las medidas cautelares son necesarias, pero casi todas las actuaciones de las Administraciones Públicas, por muy legítimas que sean, perjudican a alguien o algunos que tienen nombre y apellidos y al tiempo buscan el beneficio de una ingente mayoría que es anónima. Cuando el sistema se excede en la defensa del posible perjudicado por una ampliación excesiva de la legitimación o del uso de las medidas cautelares que se van a dilatar en el tiempo, está retrasando y, en ocasiones poniendo en riesgo, los beneficios que de la actuación administrativa se pueden derivar para muchos ciudadanos.

Cuando se habla de la defensa de los derechos se refiere a los que podemos llamar patrimonializados, no a los que son expectativas como las que se derivan de una proyectada actuación administrativa, pero también hay que tener en cuenta estas por la cantidad de personas que pueden mejorar en algo su vida con su ejecución. Si acudimos a una representación gráfica, si bien el conflicto se presenta entre la Administración y un particular o grupo de ellos, en el lado de la Administración se encuentran todos aquellos que justifican el interés público de la actuación administrativa.

No tengo respuesta, solo intuyo que estas circunstancias deben de ser apreciadas y valoradas cuando se juzgan los actos de aplicación de una norma, especialmente en las decisiones sobre medidas cautelares, para evitar que una Ley aprobada por un Parlamento que representa la soberanía popular, después de quedar demostrado por

la correspondiente sentencia que no adolece de ningún motivo de nulidad, no puede desplegar sus efectos porque mientras se adoptaban medidas por si había lesión de derechos singulares, cambiaron las circunstancias de las cosas.

## II. DESARROLLO. EL DECRETO 186/85 DE 28 DE AGOSTO.

Tres años después de la Creación del Gabinete Jurídico, el BOJA nº 91 de 21 de septiembre publicó el Decreto 186/85 por el que se regulaban las funciones del Gabinete Jurídico de la Consejería de la Presidencia. A esta fase que va a durar hasta la aprobación del Decreto 323/1994, de 28 de septiembre, la he denominado de desarrollo, en cuanto el Gabinete Jurídico desempeñaba ya todas sus funciones, iniciaba un crecimiento paulatino al ritmo de la Administración a la que pertenecía y consolidaba su posición dentro de la misma ocupando un espacio real que no siempre coincide con el que diseñan las normas. Estas crean y regulan el funcionamiento de los órganos administrativos, pero su incidencia efectiva se la ganan estos con su actuación y con el juicio que respecto de la misma tienen el resto de los órganos de la Administración en la que desarrolla su actividad.

La elaboración del Decreto no estuvo exenta de algún problema que afectaba directamente a la posición de la Asesoría Jurídica dentro de una Administración Pública. Recuerden como en páginas atrás indicaba que la ubicación adecuada para la Asesoría Jurídica era la Consejería de la Presidencia o la Presidencia en los casos en que no existiese Consejería específica y aquella contase con estructura, como se ha hecho en general en las Comunidades Autónomas, en razón a la independencia funcional de que debe gozar en su actuación que es más difícil de lograr en una Consejería sectorial respecto de la misma. Pero aun en la Consejería de la Presidencia se tiene que preservar la relación directa de la Asesoría Jurídica con el resto de las Consejerías a las que les presta servicio.

Aunque se trate de una única persona jurídica y además con organización jerárquica según la Constitución, no puede olvidarse que la relación de un Letrado de la Administración con los órganos administrativos, es un reflejo de la relación entre el abogado y su cliente que debe de hacerse sin intermediarios. En algún momento no se vio así, lo que podía dar lugar en la situación incipiente en la que nos encontrábamos sin el destino específico de Letrados en las Consejerías pues todo el trabajo se hacía en los servicios centrales por entonces únicos, que a través de la Asesoría Jurídica se obtuviese una información sobre los proyectos de actuación de las distintas Consejerías que, si bien es legítimo obtenerla, debe de hacerse por la vía directa de las relaciones entre los órganos de gobierno y no por la información suministrada a través de los informes jurídicos que se solicitan, pues ello entrañaba el riesgo

evidente de que al final las demás Consejerías buscaran el oportuno y necesario asesoramiento jurídico para sus proyectos y problemas mediante la colaboración exterior.

Tampoco ayudaron las fechas en que se planteó la cuestión en pleno mes de agosto, pero al final se comprendieron los riesgos que se corrían en una cuestión que, con el tiempo transcurrido, creo que fue más bien motivada por la pretensión de aplicar de modo rígido e indiscriminado el aspecto jerárquico inherente a toda estructura administrativa que a alambicadas razones de otra índole y el Decreto vio la luz aunque con algún retraso.

El problema de las relaciones entre la Asesoría Jurídica, la Consejería en la que se integra y el resto de las Consejerías a las que se presta servicio no se dio solo en Andalucía. Hubo alguna más en la que surgió, incluso con gobierno monocolor y no tuvo tan fácil solución como ocurrió aquí.

El Decreto era corto, solo contaba con 15 artículos pero suficientes para ordenar la actividad en ese momento en el que se contaba con cinco Letrados funcionarios de carrera seleccionados con oferta pública y los dos Abogados del Estado que fueron transferidos y estuvo en vigor nueve años cumpliendo plenamente su función.

Pienso que las normas deben de ajustarse a lo que se necesita de ellas en el momento en que se promulgan. Elaborar una norma dotándola de contenidos que, a juicio de sus redactores, merezcan el calificativo de la más avanzada o regulen situaciones que son meras expectativas, suele conducir a que la norma nazca desconectada de la realidad social que tiene que ordenar y, como consecuencia, a que en la práctica se siga actuando como si no existiese con el efecto real de una especie de derogación tácita.

En esa línea que me había marcado de no consolidar situaciones que pusiesen en riesgo el proyecto, el Decreto recogió la posibilidad de que, con determinados requisitos, el Jefe de la Unidad pudiese encomendar funciones atribuidas al Gabinete Jurídico a personal que sin ocupar puesto de trabajo de Letrado en el mismo, ejerciera funciones de asesoramiento jurídico en las distintas Consejerías y Organismos Autónomos. El encargo quedaba limitado al ámbito de la respectiva Consejería u Organismo, actuaban sólo bajo la dirección técnica del Jefe del Gabinete Jurídico, al no existir relación jerárquica con ellos y no había modificación en el puesto de trabajo que ocupaban, de modo que estos funcionarios, como tales, no se integraban en el centro directivo.

Las funciones que se le encomendaban eran exclusivamente de asesoría no de representación y defensa en juicio, y normalmente consistían en el bastateo de poderes; informes preceptivos en materia de contratación; asistencia a mesas de contratación e informes de las reclamaciones administrativas previas a la vía laboral.

La idea de estas encomiendas me vino de la experiencia en mi primer destino en la Abogacía del Estado de Jerez de la Frontera en la que había un solo Abogado y un funcionario de la Delegación, Licenciado en Derecho con la correspondiente habilitación, se ocupaba de los asuntos de la Abogacía en los periodos vacacionales en que yo no estaba.

La medida fue eficaz ya que permitía que se prestase el servicio en las Consejerías en materias que generan bastante trabajo y tiempo, por unos funcionarios preparados que contaban siempre con el apoyo del Gabinete Jurídico para cualquier cuestión que le plantease alguna duda o dificultad, ante la imposibilidad con los medios existentes de crear puestos de trabajo de Letrado en las mismas. Incluso cuando esta situación cambió y se pudieron destinar Letrados en las Consejerías se siguió utilizando la figura en casos específicos, si bien la dirección técnica estaba atribuida el correspondiente Letrado Jefe.

También la encomienda fue útil en el caso de los bastanteos de poderes, para evitar que los ciudadanos tuviesen que desplazarse a la sede del Gabinete Jurídico para realizarla, pudiendo llevarse a cabo en los órganos gestores con los que trataban.

Hay que destacar la labor desempeñada por los funcionarios a los que se hizo la encomienda y el interés demostrado en su desempeño, máxime cuando le generaba un incremento de trabajo que se sumaba al derivado del puesto que ocupaban en la estructura, sin que tuviese repercusión en sus retribuciones. Mi agradecimiento a todos por ello.

A esto se unió la posibilidad de adscripción provisional que posibilitó la Ley de Función Pública, por la que se incorporaron con este carácter para el desempeño de puestos de Letrado, funcionarios de carrera Licenciados en Derecho cuya contribución ha sido muy importante.

En esta misma línea se establecía que el Jefe del Gabinete Jurídico podía convocar al personal que desempeñase funciones de asesoramiento jurídico en las Consejerías y Organismos Autónomos, para unificar criterios de actuación por razones de interés general.

No recuerdo si se efectuó alguna convocatoria de este tipo. La realidad es que, dada la diversidad de las materias en que cada Consejería era competente, había pocas actuaciones en las que se pudiesen fijar criterios generales y la relación se llevaba a cabo a través de los encomendados y, cuando se crearon las Asesorías Jurídicas de las Consejerías, por los Letrados destinados en las mismas.

Además de lo expuesto los contenidos relevantes del Decreto eran los siguientes.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma, se reitera la atribución del ejercicio de las funciones al órgano y que estas serán ejercidas por los letrados adscritos al mismo.

Como indicábamos con anterioridad, la determinación clara de quienes van a desempeñar estas funciones, tal y como se recoge en la Ley Orgánica del Poder Judicial. En este modelo la Asesoría Jurídica de la Administración Pública no puede desempeñarla cualquier funcionario que sea licenciado en Derecho, ni tampoco cualquier funcionario que preste sus servicios en el Gabinete Jurídico aunque sea licenciado en Derecho, solo los que desempeñen puestos de Letrado.

La cuestión tuvo su importancia años más tarde por el problema que planteó la actuación procesal ante los Tribunales de Justicia de la Unión Europea. Conforme a su Reglamento, esta se reserva a los Abogados que puedan actuar ante los Tribunales de cualquiera de los Estados miembros, así como a los Profesores Alemanes.

Esta norma en principio y para la mayoría de los casos no planteaba problemas ya que lo normal es que se dé una concurrencia de intereses entre la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas y la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas había adoptado un acuerdo por el que la representación de las Comunidades autónomas podía comparecer ante estos Tribunales junto a la Abogacía del Estado que en estos casos actúa como agente del Reino de España, por lo que no tiene que acreditar la colegiación que caracteriza el actuar profesional de los Abogados.

La cuestión se planteó en un supuesto en que no se daba esta concurrencia de intereses y la Junta de Andalucía comparecía sola en un recurso. Se trataba del Asunto T-29/03, un recurso de anulación al amparo de lo dispuesto en el artículo 230 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (versión consolidada) (TCE) contra la Comisión de las Comunidades Europeas. Se solicitaba la modificación del informe IO/2000/7057 realizado por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), sobre las investigaciones administrativas llevadas a cabo por la misma en relación con posibles irregularidades en el sector del aceite de oliva en España, centrándose particularmente en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Ya con anterioridad se presentó una demanda de intervención en el Asunto T-138/98, pero en aquel caso, el primero en que se intervenía ante el Tribunal, no se consideró prudente plantear esta cuestión incidental y la demanda la firmó un Letrado del Gabinete Jurídico que estaba colegiado, pero ahora, prácticamente cuatro años más tarde, parecía que era el momento de dar este paso, como en tantas otras ocasiones, para no dejar que la comodidad y el no crearse problemas añadidos, consolidasen situaciones que no era las que correspondían a la posición constitucional de las Comunidades Autónomas.

La solución parecía clara ya que los Letrados de las Comunidades Autónomas están habilitados para representar y defender en juicio a sus Administraciones ante los Tribunales españoles sin necesidad de estar colegiados, por lo que se cumplía el requisito reglamentario, pero se tropezó con la interpretación radicalmente estricta que planteó la Comisión ante el Tribunal en la que mantenía que al no estar colegiados en el Reino de España no éramos abogados. Una vez más renacía el tema de la colegiación que parecía que estaba resuelto y una vez más se ponía de manifiesto lo difícil que resulta que los cambios se acepten pacíficamente y sin poner obstáculos cada vez que la ocasión lo posibilite, máxime cuando en este caso el problema hay que recordar que lo plantearon los funcionarios de la Comisión de nacionalidad española que actuaban como agentes de la misma

Por contactos personales se conoció que el motivo se encontraba precisamente en la indeterminación que la cuestión planteada suscitó en el Tribunal, acerca de quienes podían considerarse que eran los Letrados de las Comunidades Autónomas y evitar el riesgo de cualquier trabajador de estas por ser Licenciado en Derecho, pudieran representarlas y defenderlas ante el Tribunal.

A través de un Abogado del Estado que en aquel momento era Juez en el Tribunal de Primera Instancia y al que siempre tengo que agradecer su afecto y colaboración desde los inicios del Gabinete Jurídico, se organizó una visita a Luxemburgo a la que asistimos los Jefes de los Servicios Jurídicos de todas las Comunidades, en la que además de los actos protocolarios, mantuvimos una reunión con el Secretario del Tribunal en la que, después del fructífero coloquio que se mantuvo, le hicimos entrega de las disposiciones vigentes en cada Comunidad, casi todas con rango de Ley, por las que, al igual que en Andalucía, quedaba limitada la actuación a los Letrados que prestaban servicio en los correspondientes Servicios Jurídicos y ocupaban un puesto de esta naturaleza.

Las alegaciones que se hicieron se basaron fundamentalmente en la Ley Orgánica del Poder Judicial y el precedente que se invocó referido a un caso similar acaecido con un ente subestatal italiano, en la que hay que decir que los funcionarios italianos de la Comisión no plantearon ningún problema.

Para resolverlo recuerdo que la Secretaría del Tribunal, después de la reunión a la que me he referido, formuló a la Comisión tres preguntas, una referida a si era cierto que en el Derecho español un Licenciado en Derecho para ejercer profesionalmente la representación y defensa de las partes, además de la incorporación a un Colegio de Abogados existe la vía de la habilitación legal. La segunda iba referida a si la Comisión podría aceptar que esta segunda vía abarcase a Letrados que forman parte de los servicios jurídicos de las Administraciones Públicas, como la Letrada que firmaba la demanda en representación de la Comunidad Autónoma de Andalucía. La

tercera, que cerraba el problema, era si a juicio de la Comisión existían otras posibles objeciones a la capacidad de la Letrada para defender a la demandante es ese asunto.

La contestación de la Comisión no pudo ser otra que reconocer que la representante de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aunque no ostenta la condición de Abogado colegiado, está habilitada por la Ley Orgánica del Poder Judicial para representar y defender en juicio a dicha Comunidad Autónoma y que no había ninguna objeción para que lo hiciese en este asunto.

No hay duda que supuso una victoria que, como indicaba anteriormente resolvió la cuestión en aquel momento, pero la victoria hay que calificarla de pírrica ya que tres años más tarde, ante una situación similar de la Generalitat Valenciana se volvió a plantear y, pese a existir el precedente de Andalucía, la incorporación de un Juez procedente de uno de los países del este que acababa de ingresar en la Unión, menos acostumbrado por su realidad nacional a las reglas hermenéuticas de aplicación del Derecho forjadas en el occidente europeo y, en consecuencia mucho más partidario de la literalidad, motivó un nuevo cambio de criterio que no sé si todavía persiste dado que el Reglamento de Procedimiento del Tribunal no se ha modificado, única forma de resolver el problema al tratarse de una norma ambigua que en su aplicación tiene que encajar con los ordenamientos de veintiocho Estados (ahora veintisiete), pero no parece que promover esta modificación constituya una prioridad para el Gobierno del Reino de España.

Para cerrar este inciso que se ha hecho sobre las actuaciones ante los Tribunales Comunitarios, solo recordar que desde el primer momento se fijó como domicilio para las notificaciones la Embajada de España en Luxemburgo, que prestó perfectamente el servicio.

En el ámbito procesal el decreto recogía dos disposiciones que merecen un comentario.

La primera es la referente al domicilio para la válida práctica de las notificaciones de esta naturaleza, ya que las generadas por la actuación administrativa estaba regulada por las normas de procedimiento. El artículo 7 del Reglamento establecía que el emplazamiento del Gobierno de la Junta de Andalucía y su Administración Institucional para comparecer en juicio, se haría directamente en el Gabinete Jurídico de la Consejería de la Presidencia.

La disposición, además de contar con un antecedente cuya aplicación no se discutía, en el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Abogados del Estado de 27 de julio de 1943, era imprescindible para salvaguardar el derecho de defensa de una Administración territorial, máxime con un territorio tan extenso como Andalucía, dado que si los

emplazamientos se pueden recibir en cualquier órgano administrativo es claro que cuando llegan a la Asesoría Jurídica a quien corresponde la actuación procesal, habrían transcurrido una parte importante de los plazos en incluso la totalidad de los mismos en el caso de tramites breves, con lo que se causaría indefensión a la Administración Pública que, en demasiadas ocasiones, se olvida que defiende los intereses generales.

Estamos una vez más en lo que se ha venido a incluir entre los llamados privilegios procesales de la Administración que yo prefiero denominar especialidades procesales por razón del sujeto. La palabra privilegio tiene unas connotaciones peyorativas, máxime en un momento en que la igualdad indiscriminada es de las palabras más usadas e invocadas en todos los sectores.

El privilegio consiste en una norma especial que se justifica en la singularidad, en este caso subjetiva y en atención de los fines llamados a cumplir por la realidad regulada y la legitimidad del llamado privilegio se encuentra precisamente en su justificación. Por otro lado la regulación es similar a la que se produce en el procedimiento administrativo, en el que, aunque son muchos los registros en los que los ciudadanos pueden presentar documentos dirigidos a las Administraciones Públicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 42.3 b) de la entonces Ley 30/92, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el computo del plazo de resolución en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, se computa desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación, por lo que parece de todo punto razonable que en nuestro caso lo sea desde que se haya recibido en la asesoría jurídica.

Pero faltaba todavía mucho(doce años) para que una Ley del Estado, la 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia jurídica del Estado e Instituciones Públicas, lo estableciese con carácter general en su artículo 11, para todos los Servicios Jurídicos de las Administraciones Públicas conforme a las previsiones de la Disposición Adicional cuarta, al amparo de las competencias reconocidas por el artículo 149.1.6 de la Constitución como legislación procesal, por lo que el Decreto en este punto hubo que fundarlo en el reiterado artículo 50 de la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma y en el 447 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (hoy 551) ya que si esta establecía que la representación y defensa en juicio de la Comunidad Autónoma correspondía a sus Letrados, ésta podía determinar cuál era el domicilio a efectos de notificaciones que coincidía con la sede del órgano en la que estos Letrados se integraban.

Todo esto dio lugar a bastantes recursos, e incluso al planteamiento de incidentes de nulidad de actuaciones aun después de la entrada en vigor de la Ley 52/1997, que se resolvieron satisfactoriamente, lo que demuestra que la no aplicación se debía fundamentalmente a errores e inadvertencias, sin que se pueda olvidar la reiterada resistencia a todo lo que supone un cambio en la rutina ordinaria.

La segunda es el establecimiento por primera vez en la regulación del Gabinete, de un procedimiento para el desistimiento de los recursos interpuestos en los casos en que se estime que la resolución judicial es ajustada a derecho, que enlaza con lo que se han venido en denominar recursos en masa de la Administración.

Constituye un crítica generalizada al actuar procesal de las Administraciones Públicas, el que sus representantes recurren todas las resoluciones judiciales que no son favorables, utilizando esta segunda instancia incluso en aquellos supuestos en que resulta fuera de toda duda que la resolución que se recurre es plenamente ajustada a Derecho, con lo que se produce el efecto no deseado de alargar los procedimientos e incrementar la carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales.

La obligación de recurrir las resoluciones desfavorables se encuentra en las normas reguladoras de las Asesorías Jurídicas de las Administraciones Públicas como medio de garantizar la defensa de los intereses públicos y el nuevo Reglamento no iba a ser una excepción en este punto, pero esta obligación de recurrir se contrarresta con la posibilidad de regular la forma en la que se puede producir el desistimiento en los casos en que el recurso no se considere que está justificado.

Aunque siempre que se escuchan estas críticas a quien las hace no le ofrece ninguna duda que se deben a finalidades dilatorias, hay suficientes razones que fundamentan esta forma de proceder como son la brevedad de los plazos procesales que imposibilitan contar con la opinión del cliente, en este caso el órgano administrativo autor del acto o sus superiores jerárquicos, pues la decisión de recurrir o no recurrir no la puede tomar solo el Letrado. Esto obliga a interponer o preparar el recurso según su naturaleza y después tramitar la correspondiente autorización una vez que ha sido estudiado el asunto.

Lo cierto es que los desistimientos se producen y en mi caso no tenía reparo alguno en tramitarlos, llegando hasta obtener autorizaciones generales cuando existían muchos recursos con el mismo objeto, de modo que se pasaba directamente a no interponerlos cuando ya no era posible el allanamiento a la demanda. Lo que interesa aquí es que se reguló en el Decreto de 1985, si bien se fue mejorando en las disposiciones posteriores a fin de hacerlo más eficaz.

El Gabinete Jurídico existía y contaba con una reducida, pero suficiente, regulación que le permitía llevar a cabo sus funciones. Se podía decir que la primera parte de mi idea se estaba cumpliendo, pero faltaba para su desarrollo el alma de una asesoría jurídica, el elemento personal, sus Letrados y Letradas y además seleccionados a través de un procedimiento específico ordenado en función de la actividad que iban a desarrollar.

La creación del Cuerpo de Letrados al que se accediese por oposición libre entre Licenciados en Derecho era la idea, para lo que se contaba con la tramitación que se desarrollaba en esos momentos, de la que sería la Ley 6/85, de 28 de noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía.

En principio parecía que no iba a haber problemas, pero nos encontramos con las tendencias contrarias a la existencia de cuerpos de funcionarios. El tema venía de lejos, la función pública del Estado, había venido acumulando cuerpos de funcionarios con idéntica actividad y solo diferenciados en muchas ocasiones por el órgano u organismo del que dependían. También existía la idea, no exenta de realidad en alguna ocasión, de la existencia de funcionarios de cuerpos que se consideraban por encima de sus superiores jerárquicos de designación política si éstos no pertenecían al cuerpo correspondiente, lo que llevaba de hecho a una acumulación de poder que no era compatible con el nuevo Estado surgido de la Constitución que se regía por unos principios democráticos prácticamente desconocidos en nuestra historia.

En este sentido la Ley del Estado 4/84 de Función Pública, llevó a cabo una meritoria y difícil labor de ordenar ese marasmo de cuerpos de funcionarios agrupando muchos de ellos, con lo que se redujo sensiblemente su número y estableciendo unas líneas generales en cuanto a sistemas de acceso y provisión de puestos, pero lo que no hizo la Ley estatal fue acabar con el sistema de cuerpos ni impedir la existencia de las especialidades necesarias para conseguir el máximo rendimiento de los mismos.

Las Administraciones Públicas desempeñan su actuación en campos muy diversos para lo que requieren de cuerpos de funcionarios generalistas que constituyen la columna vertebral de su organización, pero hay ámbitos específicos para los que se necesitan habilidades que son más propias de actividades profesionales y, como consecuencia, se requieren unos cuerpos de funcionarios que tradicionalmente se han agrupado bajo la denominación de especiales, aunque la palabra sonaba mal en aquel momento y sigue sonando.

Viene a mi recuerdo una charla en aquella época sobre este tema con el Profesor D. Alejandro Nieto que, en cuanto a la ventaja de estos cuerpos de funcionarios, de modo plenamente didáctico y supongo con la idea de que lo transmitiese donde fuese procedente, me decía que no se tenía en cuenta que el cuerpo es un saco en el que el funcionario entra y es muy difícil salir. Se refería a que una vez ingresado, la vida administrativa se desarrolla dentro de los puestos de trabajo que corresponden a su cuerpo, para los que se establecieron las específicas pruebas selectivas a través de las que ingresó y en las que acreditó las habilidades que va a necesitar en el ejercicio de sus funciones. La integración en cuerpos muy amplios que agrupen a especialidades distintas, tiene de bueno para el funcionario que le facilita la movilidad y el desarrollo de su carrera, pero no es bueno para la Administración que en cada concurso de traslados se puede encontrar con unas grandes movidas que lleva tiempo reorganizar,

además de distorsiones entre la actividad a desarrollar en el puesto de trabajo y la capacitación del funcionario, pues después de haberse formado en una materia puede sin solución de continuidad pasar a otra función completamente distinta, con la consiguiente repercusión negativa en el funcionamiento de los servicios.

También se puede decir algo del denostado espíritu de cuerpo, pero ese denostado espíritu también consigue que, al igual que el buen trabajo de sus miembros beneficia a todos, los errores tienen igual repercusión, lo que ayuda a tener cuidado con lo que se hace.

En este punto creo que la estructura de cuerpos que llevo a cabo la Ley 6/85, no ha sido un buen instrumento para el desarrollo de su función pública y una regulación menos ideologizada hubiese facilitado el funcionamiento de los servicios públicos, así como evitado o al menos paliado problemas que se han generado. Pero han pasado treinta años y más que pensar en adaptaciones del modelo, lo que creo es que hay que plantearse como debe de ser la Administración Pública en el siglo XXI y que regulación requiere su funcionamiento, pero eso es algo que incide en competencias estatales y, por más que se creen comisiones y estudios doctrinales, en demasiadas ocasiones contemplando una Administración ideal apartada de la realidad, no parece que se considere una prioridad.

Volviendo de esta digresión, la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía siguió la tesis restrictiva en cuanto a la creación de cuerpos de funcionarios con lo que el Cuerpo de Letrados quedó aparcado, aunque nunca olvidado según se demostró en el desarrollo posterior de los acontecimientos. Pero como se contiene en el saber popular donde se cierra una puerta se suele abrir alguna ventana.

La Ley de la Comunidad Autónoma, siguiendo la norma estatal establecía dos fases para el acceso a la Función Pública, la selección de funcionarios, es decir el ingreso en la Función Pública, y después la provisión de puestos de trabajo con la obtención del destino. Pues bien, la ventana que se consiguió abrir fue que el artículo 25.2 de la misma estableciese la posibilidad excepcional de que mediante acuerdo del Consejo de Gobierno, la provisión de un puesto de trabajo se hiciese a través del sistema de selección para el acceso a la función pública. Es decir, superado el sistema de selección al ya funcionario le venía atribuido el destino, con lo que la selección se hacía para puestos determinados. De este modo se pudieron convocar oposiciones para directamente cubrir puestos de Letrados del Gabinete Jurídico y se conseguía otra de las notas que, como ya he dicho con anterioridad, entiendo que caracterizan a la Asesoría Jurídica de una Administración Pública, el que los Letrados que la componen tengan un específico sistema de selección.

Como efecto indirecto y en previsión de una futura creación del Cuerpo de Letrados, se iba delimitando el colectivo de funcionarios en los que concurriría el elemento

diferencial que justificase su integración en el mismo, el haber ingresado en la Junta de Andalucía para cubrir plazas de Letrados del Gabinete Jurídico.

Pronto se convocaron las primeras oposiciones en las que el programa se elaboró tomando como base uno que tenía preparado la Generalitat de Cataluña, una muestra más de la cooperación que se desarrollaba a través de los encuentros a que ya me he referido.

En cuanto a la oposición en sí, hay dos elementos que se han mantenido sin variación hasta ahora, estructurarse a través de dos ejercicios teóricos orales con la clásica distinción de Derecho Privado y Derecho Público, dos ejercicios escritos de carácter práctico con lectura oral, referidos uno a actuación procesal y otro a asesoría, y una prueba de idiomas. La otra característica es la participación externa en la composición del tribunal con la presencia de un Magistrado de la Sala de lo Contencioso de Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, un Catedrático de Universidad de disciplina jurídica, un Abogado del Estado y con la creación del Consejo Consultivo se incorporó un Consejero del mismo, todos ellos designados a propuesta también externa.

Cinco promociones ingresaron por esta vía, en total dieciséis Letrados y Letradas, lo que demuestra el rigor en la selección ya que las plazas convocadas fueron más. Estas incorporaciones permitieron destinar Letrados a las distintas provincias en las sedes habilitadas en las entonces Delegaciones Provinciales de Gobernación e incluso a alguna Consejería.

Transcurridos ocho años volvió a retomarse el tema del Cuerpo de Letrados que solo estaba hibernado. Según mi experiencia en muchas ocasiones es necesario dejar pasar un tiempo para que las situaciones se asuman y se consoliden, sobre todo si se parte de una realidad nueva. Nunca es bueno en estos aspectos tener demasiada prisa que, en no pocas ocasiones, se funda en una pretendida necesidad de presentar pronto un resultado determinado, cuando la vida, como el río de Heráclito es devenir y la evolución no se termina nunca.

Las razones que justificaban la creación del cuerpo y que no se satisfacían plenamente con el sistema que se había articulado, además de la que le es común a otros cuerpos especiales, o quizás sería mejor llamarles especializados para que suene mejor, es la función que desempeñan los Letrados como representantes procesales de la Administración Pública y que en su actuación ante los Tribunales de Justicia, en la que no se ejerce ninguna potestad administrativa por el principio de igualdad entre las partes, se contrastan con Letrados que ejercen la representación y defensa de otras Administraciones que sí pertenecen a este tipo de cuerpos, por lo que era conveniente que tuviesen la misma organización.

La entonces Consejera de Presidencia Dña. Concepción Gutiérrez del Castillo, asumió plenamente la conveniencia de la creación del Cuerpo de Letrados y recuerdo

que convocó una reunión en la que, además de ella, asistieron el Consejero de Gobernación que ejercía las competencias en materia de función Pública, el Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista y yo, de la que resultó que no existían inconvenientes para la creación del Cuerpo. Hay que hacer constar por si tuvo alguna influencia que los cuatro que nos reunimos en nuestra actividad profesional pertenecíamos a Cuerpos del Estado de los denominados especiales, por lo que no había que explicar mucho la conveniencia de su creación.

Después de esto solo quedaba encontrar la oportunidad, dado que la aprobación de una Ley con esta única finalidad no parecía conveniente por poder resucitar lo prejuicios que no habían desaparecido, en la línea de cuánto hemos expuesto sobre la desconfianza a los cuerpos de funcionarios.

La oportunidad se encontró en la Ley de creación del Consejo Consultivo de Andalucía en cuanto que por una parte, se estimó conveniente que los Letrados del Gabinete Jurídico asumiesen la función de Letrados del mismo pero por otra, no parecía adecuado que en el desempeño de su función mantuvieran la adscripción orgánica al Gabinete Jurídico, dada la independencia de que se dotaba al nuevo órgano. La solución entonces era la creación de un Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía que actuarían bajo esta denominación, en cuyas atribuciones funcionariales se encontrase tanto el asesoramiento en Derecho de la Administración de la Comunidad Autónoma, como la del Consejo Consultivo de Andalucía.

Fue así que se creó el Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía en una Disposición Adicional, concretamente la segunda, de la Ley, la 8/1993, de 19 de octubre, de creación del Consejo Consultivo de Andalucía, once años después de la creación del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

La disposición en su párrafo primero, dentro del Grupo A de los configurados en la Disposición Adicional Quinta de la Ley 6/85, de 28 de Noviembre, de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, crea el Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía para ejercer las funciones de representación y defensa en juicio en el ámbito de la Administración de la Comunidad autónoma, así como el asesoramiento en Derecho de esta y del Consejo Consultivo de Andalucía.

En su párrafo segundo se establece que el ingreso en el Cuerpo se hará por oposición entre licenciados en Derecho y, conforme al tercero, se integran en el Cuerpo de nueva creación los funcionarios de carrera de la Junta de Andalucía que, con anterioridad, habían ingresado en el Cuerpo Superior facultativo, que era el que conforme a la Ley 6/1985 integraba a todos los que podíamos denominar funcionarios especialistas, para cubrir plazas de Letrados del Gabinete Jurídico de la Consejería de la Presidencia.

De este modo la Ley de creación concretó con toda claridad quienes eran los funcionarios que se integraban en el nuevo Cuerpo, que se circunscribía a los que habían ingresado directamente para ocupar plazas de Letrado del Gabinete Jurídico, conforme a la vía que se creó para que puestos concretos se cubriesen directamente a través de procedimientos de selección.

Pese a que algunos auguraron que la aplicación de esta disposición iba a generar problemas en cuanto podía frustrar expectativas legítimas, la verdad es que la norma estaba tan clara y no había ninguna quiebra con lo actuado anteriormente que no se produjo ninguna impugnación en el proceso de integración.

No ocurrió lo mismo en alguna Comunidad Autónoma, en la que la Ley de creación del Cuerpo correspondiente tuvo que incluir una detallada regulación de quienes se integraban en el Cuerpo, de entre los que habían desempeñado funciones de asesoramiento jurídico en el ámbito de la Administración, lo que dio lugar a múltiples recursos con las tensiones que situaciones de este tipo siempre generan.

Como complemento imprescindible el Decreto 67/1994, de 22 de marzo, en desarrollo del párrafo segundo de la disposición Adicional citada de la Ley 8/1993, reguló el sistema de acceso al cuerpo.

Del mismo cabe destacar que el sistema será el de oposición libre, lo que no constituye ninguna novedad ya que figura en el artículo 4.2 de la Ley 52/1997, de Asistencia Jurídica al Estado a Instituciones Públicas referido a la Abogacía del estado y, que recuerde, en la Ley 7/1996, de 5 de julio, por la que se crea el Cuerpo de Abogados de la Generalitat de Cataluña. La oposición consta de cinco ejercicios de carácter eliminatorio, dos de ellos teóricos de exposición oral sobre los temas del programa que incorpora el Decreto, dos de carácter práctico escritos referidos a materias jurídicas y uno oral sobre idioma extranjero. El tribunal lo forman siete miembros, tres del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía y el resto de participación externa como se hacía en la etapa anterior y se faculta a la Consejería de Gobernación, entonces competente en materia de función pública, para llevar a cabo las adaptaciones del programa que rige para los ejercicios teóricos.

Y hasta aquí el relato de la creación del Gabinete jurídico, su desarrollo, las fases en las que fue alcanzando la plenitud de su funcionamiento a través de sus normas reguladoras, la creación del Cuerpo de Letrados y la cobertura de las plazas del mismo.

A lo largo de los años posteriores el Gabinete Jurídico ya consolidado, ha tenido importantes actuaciones, novedosas y técnicamente muy complicadas, que convendría se presentasen en un compendio que refleje la madurez del órgano y la cualificación de sus miembros. Me refiero, entre otros al asunto Boliden en el que en el año 2008,

se consiguió que los Tribunales de Suecia que era ejecutable una orden de embargo adoptada por un Juzgado de lo Mercantil de Sevilla. El famoso tema del tabaco en el que se reclamaba a las empresas tabaqueras el coste que para la sanidad pública suponía el tratamiento de las enfermedades derivadas del consumo del tabaco. La preparación de la petición al Consejo de Ministros para que disolviese la Corporación Municipal de Marbella así como otro tema con gran carga ideológica, de hasta dónde llega el derecho de los padres que recoge el artículo 27. 3 de la Constitución. Me refiero a los contenidos de la asignatura de Educación para la Ciudadanía.

Por mi parte creo que hasta aquí llega el encargo que se me ha hecho, aunque espero que alguien lo continúe.

Por último, recordar lo que decía al principio que el alma de un cuerpo de funcionarios son aquellos y aquellas que lo componen. Nada se hubiese conseguido sin vosotros, Letrados y Letradas del Gabinete Jurídico, que sois los verdaderos protagonistas de la historia en que se materializó una idea que al tiempo era ilusión y lo seguiréis siendo de la historia futura.

Sevilla marzo de 2020

## IV. PRESENTE DEL GABINETE JURÍDICO Y DEL CUERPO DE LETRADOS

### 4.1. ALGUNAS CUESTIONES EN RELACIÓN CON EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS LETRADOS Y DE LOS ABOGADOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

**Jesús Jiménez López**

*Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía. Letrado de la Junta de Andalucía.*

Estas líneas reproducen mi intervención en las Jornadas Conmemorativas del XXV Aniversario de la creación del Cuerpo de Letradas y Letrados de la Junta de Andalucía. Fue para mí un honor ser invitado a participar, más aún porque en ese momento tenía el orgullo y el privilegio de dirigir el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía. Quiero expresar mi profundo agradecimiento a la Asociación de Letrados y Letradas de la Junta de Andalucía, y a quien entonces era su presidente, por esta oportunidad.

Aun cuando el título de la intervención se refiere a los Letrados y Abogados de las Comunidades Autónomas, no puedo olvidar el Cuerpo al que pertenezco, ni al Gabinete Jurídico para el que trabajo. Por eso entiendo que estas circunstancias van a ser el punto de partida y eje de mi ponencia, por considerar, además, que las ideas que expondré son fácilmente trasladables a todos aquellos profesionales que nos encontramos en el mismo contexto. En definitiva, expresaré mis preocupaciones como Letrado en función de lo que he podido observar como Jefe del Gabinete Jurídico.

No me resisto en estas palabras iniciales a agradecer a Francisco del Río la creación del Cuerpo de Letrados y Letradas de la Junta de Andalucía, exponente de su compromiso con el principio de legalidad; con la protección y tutela del interés general y de la posición constitucional de las comunidades autónomas. Esta creación tampoco hubiese sido posible sin la determinación de quien entonces era Consejera de Presidencia, Concepción Gutiérrez del Castillo, por cierto, miembro honorífico de nuestra Asociación. Todos hemos conocido la historia del acontecimiento en palabras de sus protagonistas, con una satisfacción no disimulada.

Podemos decir que 25 años es realmente un instante en la historia que estamos escribiendo. Renuncio directamente a hablar de sus orígenes por contraposición a la Abogacía del Estado, cobre batido y aspectos procesales resueltos en el artículo 447 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 551 desde el año 2004. Y fueron resueltos en parte gracias a la labor de Francisco del Río -Ponencia en las Jornadas sobre la representación y defensa en juicio de las Administraciones Públicas organizadas por la Xunta de Galicia, 13 y 14 de Octubre de 1989-, o la actividad procesal de Nicolás González Deleito, Eduardo Hinojosa, Carmen Carretero y María del Amor Albert.

Pues bien, cuando hablamos de Estatuto Jurídico del Letrados y Abogados de la Comunidades Autónomas, nos referimos al conjunto de normas que rigen su actuación. Dados los términos en que está formulado el título, entiendo que no se pretende una enumeración de preceptos, conocidos por todos, ya sean relativas a su consideración funcional, a las relaciones con la Administración y con los órganos jurisdiccionales, o en el contexto del centro directivo. Hablaremos de aspectos significativos, que permiten delimitar ese estatuto en sus límites más difusos. Así, nos centraremos en aquellos puntos que nos generan incertidumbres cuando los sometemos a un cierto estrés.

Señalado lo anterior, lo que desconcierta en un primer momento es la referencia a los Abogados de la Comunidades Autónomas, desconociendo si es algo nominal, o nos referimos a la posible actuación de abogados en ejercicio libre de la profesión, cuando prestan sus servicios a la Administración de las Comunidades Autónomas. No es objeto de esta intervención, pero como fácilmente se intuirá, su existencia y la claridad con la se expresa legal y jurisprudencialmente el estatuto jurídico de su profesión, su ejercicio libre, obliga ya a exigir un régimen más claro y preciso en la actuación del Letrado vinculado a una Administración Pública por una relación funcional.

No quiero profundizar más de lo que lo haré incidentalmente en mi intervención, solo recordar que conforme al artículo 54 de nuestro Reglamento<sup>1</sup>, es posible, excepcionalmente, la representación y defensa mediante abogado colegiado; y pueden celebrarse contratos de asesoramiento jurídico conforme al artículo 74.3, preservando siempre las funciones inherentes, y reservadas, a los funcionarios públicos.

El punto de partida del Estatuto no puede desconocer las funciones que tiene asignadas con carácter general. Para ello acudimos a la Disposición adicional segunda de la Ley 8/1993, de 19 de octubre, de Creación del Consejo Consultivo que creó nuestro Cuerpo de Letrados para ejercer las funciones de representación y defensa en juicio en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma, así como el asesoramiento en Derecho de ésta y del Consejo Consultivo de Andalucía.

<sup>1</sup> Aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía.

Esta redacción, y en general todo el Reglamento, me lleva a una reflexión de la que no todos hemos sido conscientes, y que en realidad marca la singularidad del Gabinete Jurídico como centro directivo. Los Letrados y Letradas son la pieza clave en la actuación del Gabinete jurídico. Todos los principios exigibles al Gabinete jurídico, como centro directivo, como Administración, se actualizan con cada actuación Letrada. El Letrado firma su informe, su actuación procesal, como punto de conexión del Gabinete Jurídico con el desarrollo de la función este centro directivo, sin perjuicio de la existencia de servicios, medios personales o materiales a su disposición. Simplificando mucho, el Letrado muestra la posición del Gabinete Jurídico aparentemente bajo su responsabilidad personal, y lo hace expresando criterios jurídicos. De ese modo, como particularidad, esos principios de actuación se trasladan al centro directivo, sin perjuicio de su responsabilidad personal.

Señala el artículo 25 del Reglamento que los Letrados y Letradas de la Junta de Andalucía adscritos al Gabinete Jurídico actuarán en el ejercicio de sus funciones de acuerdo con los principios de legalidad, objetividad, diligencia, profesionalidad, imparcialidad y defensa de la Comunidad Autónoma de Andalucía, principios que se han de poner en relación con los principios de actuación de cualquier funcionario público (Art. 38.1 del Reglamento).

De acuerdo con esta consideración, como empleado público y de conforme al artículo 52 del Estatuto Básico<sup>2</sup> (*“Deberes de los empleados públicos, código de conducta”*.) deben desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico. Del mismo modo deben actuar con los principios de objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres. Todo ellos, de acuerdo con el mismo precepto, inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos configurado por los principios éticos y de conducta regulados en los artículos que siguen.

En estos artículos siguientes destacan el artículo 53, relativo a los principios éticos, con especial protagonismo de la imparcialidad y el interés común, dejando a un lado la expresión de posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio; lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios; respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación; evitar conflictos de intereses con su puesto público mediante la abstención o

<sup>2</sup> Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

no contrayendo obligaciones económicas o interviniendo en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer ese conflicto de interés; guardar secreto de las materias cuya difusión esté prohibida legalmente, y de los asuntos que conozcan por razón de su cargo.

Como se observa, desde el punto de vista de los principios que rigen nuestra actuación, no puede sostenerse, salvo el relativo a la defensa, novedad respecto del EBEP, pero sí en la forma en que debemos hacerlos efectivos. Por otro lado, no olvidemos que los principios y reglas de las que ahora hablamos informan la interpretación y aplicación del régimen disciplinario aplicable a los Letrados y Letradas como empleados públicos.

Avanzando en nuestra disertación, es el momento de destacar la importancia de disponer de un Estatuto claro y preciso. Y de cumplirlo y preservarlo. No es una mera enumeración de derechos y deberes, de marcos y procedimientos de relación y actuación. Son una garantía para el adecuado cumplimiento de la misión que tiene los Letrados encomendada. Su inexistencia, su falta de precisión, sus lagunas, su incumplimiento, no hacen sino debilitar la función de asesoramiento y de representación y defensa en juicio. Las reglas del juego deben estar claras.

Para ilustrar esta idea pondré un ejemplo ya tradicional y seguramente superado, referido al estatuto jurídico del Abogado de empresa, esto es, el abogado que, aun en ejercicio privado de la profesión, actúa en régimen de dependencia laboral. Así, el secreto profesional en este caso se convirtió en un tema polémico, sobre todo después de que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su famosa Sentencia Azko<sup>3</sup> lo negara para el asesoramiento legal que haya podido prestar a la empresa. En resumen, el abogado interno carece de independencia para asesorar a la empresa. Por ello, todas las comunicaciones que haya enviado a su empresa en el desempeño de sus funciones, como asesor legal, no estarán amparadas por el secreto profesional. Si se analiza la Sentencia, la articulación de un específico marco de relación que garantizase la independencia, libertad de criterio o inamovilidad serviría para clarificar el atributo del secreto profesional, tan relevante en el desarrollo de la función que al Letrado corresponde<sup>4</sup>. Más allá del espacio de seguridad jurídica que proporcione el vínculo funcional, la apelación a un Estatuto Jurídico llega a ser indispensable.

Traigo este ejemplo a colación, con la debida distancia, porque esas mismas objeciones, la existencia del vínculo, en este caso funcional, las he visto escritas como armas arrojadizas frente a Letrados de la Junta de Andalucía. Y las hemos podido responder.

<sup>3</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 14 de septiembre de 2010 (TJCE 2010\275), Asunto Azko Nobel Chemicals Ltd. y Arkros Chemicals Ltd.. Esta sentencia tiene como antecedente la previa Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas AM&S (Australian Mining & Smelting Europe Limited, Sociedad establecida en el Reino Unido), de 18 de mayo de 1982.

<sup>4</sup> Apartado 18 a 21 de la Sentencia.

Continuando con esta desordenada disertación, volvamos a esas zonas de conflicto o confusión. Merece la pena detenernos, como elemento importante o contexto en el que desenvuelve la actuación letrada, y que debe ser analizado en su Estatuto, en la unidad de criterio o de doctrina del Gabinete Jurídico. Puede fácilmente entenderse la dificultad, pues tiene como presupuesto que todos los integrantes del Gabinete Jurídico, su actuación, se encuentra sometido al principio de legalidad, y que todos los criterios se expresan en términos estrictamente jurídicos.

Este principio, de unidad de criterio, unidad de doctrina, ya fue considerado eje conceptual de la Abogacía del Estado, vigente desde su fundación, y que le permite actuar como una organización eficaz y cohesionada<sup>5</sup>. Este principio permite formular criterios generales de asistencia jurídica para las Abogacías del Estado y los Abogados del Estado<sup>6</sup>. Del mismo modo, también fue destacada su importancia por el Consejo General del Poder Judicial<sup>7</sup>.

La capacidad de unificar la doctrina, la unidad del criterio expresado por los servicios jurídicos, es su fortaleza, su prueba de madurez y permanencia, y es deber de todo Letrado atender a los mecanismos necesarios para hacerla posible. No cumplir, no atender, a este principio determina su debilidad, y pone en riesgo el cumplimiento del principio de legalidad en su sentido amplio.

Por ello, es necesario prever los Instrumentos para garantizar la unidad de doctrina. Estos pueden ser organizativos o funcionales, mediante la creación de unidades con atribuciones en la coordinación técnica jurídica (Jefatura; Áreas de coordinación; Áreas de Asuntos Contenciosos; Consultivos...), en cualquier caso, con facultades de dirección técnica y capacidad de dictar instrucciones específicas con este objetivo (art. 74 del Reglamento); la creación de grupos de trabajo; o un adecuado régimen de resolución de discrepancias de criterio.

Precisamente la resolución de discrepancias de criterios jurídicos en el seno de Gabinete Jurídico, tanto el régimen previsto como su aplicación práctica son relevantes en orden al mantenimiento de la unidad de criterio con pleno respeto a la independencia del Letrado o Letrada. Puede así recordarse la previsión contenida en el artículo 13, apartado 4, del Reglamento según el cual “*la discrepancia técnico-jurídica del Jefe del Gabinete Jurídico con los criterios mantenidos por el Letrado encargado de algún asunto, sólo podrá dar lugar a la asignación por el Jefe del Gabinete Jurídico de dicho asunto a otro Letrado, oída la Junta de Letrados*”; o en el artículo 74, apartado 4, en el que se prevé, en caso de discrepancia de un Letrado con el criterio de otro previo, que “*se abstendrá de emitir el informe solicitado y elevará a la Jefatura*

<sup>5</sup> RD 997/2003 de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado.

<sup>6</sup> Art. 1.3.g).

<sup>7</sup> Informe de 22 de julio de 2015, al Anteproyecto de Ley de la Asistencia Jurídica de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Galicia y de su Sector Público

del Gabinete Jurídico, a través del Área de Coordinación conjuntamente con la de Consultivo, consulta en la que expondrá su criterio con la suficiente motivación, acompañando el dictamen del que se discrepa, y en su caso los demás antecedentes pertinentes.” La discrepancia se resuelve por la Jefatura del Gabinete Jurídico, previa intervención de la Junta de Letrados y Letradas.

Otra cuestión relevante en la configuración del Estatuto del que hoy hablamos es la que con carácter general puede identificarse como la disponibilidad por la Administración del objeto de proceso, o de la acción. Nos referimos al marco de actuación del Gabinete Jurídico en cuanto al régimen jurídico de las autorizaciones para el ejercicio de acciones; transacciones; acuerdos concursales; comparecencias como codemandados; para recurrir o no recurrir en determinadas circunstancias, allanamientos, ... Si bien es cierto que en la actualidad hay previsiones específicas en nuestro Reglamento, existen aún espacios huérfanos de regulación como pudieran ser otras instrucciones de los órganos competentes –asentadas en consideraciones de apreciación del interés público concurrente, descartando aquellas que no se ajustaran al ordenamiento jurídico–; allanamientos propuestos motivadamente por la Jefatura del Gabinete Jurídico; instrucciones precisas para no recurrir sentencias desfavorables; u otras instrucciones no reglamentadas. Seguramente cualquier respuesta requiere un análisis del caso concreto, incluso pudiendo considerarse por el Gabinete Jurídica la falta de competencia, o incluso de procedimiento, pero no deja de ser un espacio en los que se nos plantean dudas, que requieren muchas veces actuación del área consultiva.

Por último, considero relevante en el Estatuto del Letrado o Letrada de la Administración el secreto profesional, pues no podemos perder de vista que es una garantía necesaria para el adecuado desempeño de su labor profesional.

Como aproximación al concepto de “secreto profesional” podemos acudir en primer lugar al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, que define “secreto” como “cosa que cuidadosamente se tiene reservada y oculta”. Específicamente señala el Diccionario que el secreto profesional es el “*deber que tienen los miembros de ciertas profesiones, como los médicos, los abogados, los notarios, etc., de no descubrir a tercero los hechos que han conocido en el ejercicio de su profesión*”.

Es una cuestión compleja pues no solo se han de tener en cuenta las normas procesales, o las normas que regulan la relación de los citados profesionales con la Administración Pública correspondiente, sino que también deberán considerarse las normas de aplicación a las actividades de la citada Administración, las normas de régimen jurídico general de las Administraciones Públicas.

En primer lugar, podemos analizar la actuación Letrada ante los tribunales y derecho-obligación de guardar el secreto profesional, directamente vinculado al

derecho a la tutela judicial efectiva<sup>8</sup>. Así, establece el artículo 542, apartado 3, LOPJ que “*los abogados deberán guardar secreto de todos los hechos o noticias de que conozcan por razón de cualquiera de las modalidades de su actuación profesional, no pudiendo ser obligados a declarar sobre los mismos.*” Por su parte, el artículo 416, apartado 2, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, dispensa de la obligación de declarar al “*abogado del procesado respecto a los hechos que éste le hubiese confiado en su calidad de defensor*”. No necesariamente vinculada a actuación procesal debemos citar los artículos 199.2<sup>9</sup>, 417<sup>10</sup> y 466.1<sup>11</sup> del Código Penal.

A la vista de todo lo anterior, se puede entender que cuando un Letrado de la Administración es llamado a declarar como testigo por hechos conocidos en ejercicio de su actuación procesal, sin perjuicio de acudir al llamamiento, debe hacer valer su derecho-obligación de guardar secreto profesional, directamente vinculado al derecho a la tutela judicial efectiva.

Distinto análisis merece la actuación consultiva. Siendo indudable que el secreto profesional del abogado en ejercicio libre de la profesión rige también en las actuaciones consultivas –más allá de los matices que resultan de la doctrina establecida por la Sentencia Azko antes citada–, lo cierto es que su contenido en el caso de Letrados de la Administración en la actividad de asesoramiento en derecho debe ser modulada. Efectivamente consideremos que la actividad consultiva se expresa fundamentalmente a través de la emisión de informes, los cuales pueden tener la consideración de información pública a la luz de las normas reguladoras de la transparencia<sup>12</sup>. Efectivamente, en este punto se distinguen los informes no preceptivos que pueden dar lugar a la inad-

<sup>8</sup> Entre otras la Sentencia del Tribunal Constitucional 110/1984, de 26 de noviembre, F.Jº 10: “*El secreto profesional, es decir, el deber de secreto que se impone a determinadas personas, entre ellas los abogados, de lo que conocieren por razón de su profesión, viene reconocido expresamente por la Constitución, que en su artículo 24.2 dice que la Ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se está obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos. Evidentemente y «a fortiori» tampoco existe el deber de declarar a la Administración sobre esos hechos. La Constitución consagra aquí lo que es no un derecho sino un deber de ciertos profesionales que tiene una larga tradición legislativa (cfr. art. 263 de la LECr)*”.

<sup>9</sup> “*El profesional que, con incumplimiento de su obligación de sigilo o reserva, divulgue los secretos de otra persona, será castigado con la pena de prisión de uno a cuatro años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para dicha profesión por tiempo de dos a seis años*”.

<sup>10</sup> “*La autoridad o funcionario público que revelare secretos o informaciones de los que tenga conocimiento por razón de su oficio o cargo y que no deban ser divulgados, incurrirá en la pena de multa de doce a dieciocho meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años.*”

*Si de la revelación a que se refiere el párrafo anterior resultara grave daño para la causa pública o para tercero, la pena será de prisión de uno a tres años, e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a cinco años.*”

<sup>11</sup> “*El abogado o procurador que revelare actuaciones procesales declaradas secretas por la autoridad judicial, será castigado con las penas de multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para empleo, cargo público, profesión u oficio de uno a cuatro años.*”

<sup>12</sup> Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG); Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA).

misión de la solicitud de acceso por ser consideradas información auxiliar o de apoyo (Art. 18.1.b) LTBG) y los preceptivos que no pueden fundamentar tal causa de inadmisión (Art. 30.b) LTPA). Del mismo modo, puede analizarse si el informe concreto sirve o no de sustento a una decisión o resolución definitiva de la Administración con incidencia en la esfera de derechos y obligaciones de terceros afectados, a los efectos de negarle, en su caso, el carácter de información o documentación auxiliar o de apoyo, como causa de inadmisión<sup>13</sup>. Debe hacerse en cualquier caso salvedad para el caso de que el acceso al informe esté afecta por algún límite concreto siendo de especial importancia el de resultar un perjuicio para “*la igualdad de partes en los procesos judiciales y de la tutela judicial efectiva*”<sup>14</sup>.

Señalado lo anterior, el secreto profesional del Letrado o Letrada de la Administración Pública tiene muchos espacios difusos que afectan claramente a la labor que tienen encomendadas. De ahí la necesidad del completar nuestro Estatuto - cualquiera que sea la norma estatal y autonómica que lo integre - para dar certeza y seguridad jurídica a nuestra actuación.

Como ven, son algunas las cuestiones y dudas que se plantean en torno al Estatuto de los Letrados y Abogados de las Administraciones Públicas. En estas palabras, ahora líneas, he pretendido esbozar algunas de ellas, como mera aproximación, siendo consciente de que es necesario reflexionar y dotarlas de cobertura o al menos de una mayor previsión normativa, pues todas ellas afectan al desempeño de nuestra labor. Muchas gracias por su atención.

<sup>13</sup> Resolución núm. 267/2017 de 30 de agosto, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

<sup>14</sup> Art. 14.1.f) LTBG.

#### 4.2. LOS LETRADOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA, LA VOCACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO

**Pedro Luis Roas Martín.**

*Magistrado de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. Sede de Sevilla.*

1. Me gustaría comenzar expresando mi más profundo agradecimiento a la Asociación de Letrados de la Junta de Andalucía y en particular a Mónica Ortiz por su invitación para participar en estas Jornadas sobre el Gabinete Jurídico y el Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, en homenaje a don Francisco del Río Muñoz.

Desde que recibí esta invitación, hace un mes y medio aproximadamente, he dado muchas vueltas al contenido y enfoque que debía primar en esta pequeña intervención. A lo largo de estos días he modificado en multitud de ocasiones los diferentes aspectos que me gustaría resaltar sobre el Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía; algo así como “*de qué hablo cuando hablo de los Letrados de la Junta de Andalucía*”, parafraseando a Murakami.

Pues bien, hace un par de semanas la organización de las jornadas nos remitió un correo electrónico indicando la posibilidad de presentar por escrito estas pequeñas aportaciones, y fue entonces cuando se me encendió la luz acerca de la perspectiva que debía aportar en esta charla. También lo sugirió Mónica cuando me ofreció esta posibilidad. No se trata solo de presentar mi visión desde una perspectiva técnica o puramente profesional, sino de compartir mis impresiones acerca de la profunda conciencia que estos profesionales tienen de la dignidad que entraña el ejercicio de su función y su intensa vocación de servicio público.

Hace ya más de trece años que llegué a la Sala de lo contencioso-administrativo de Sevilla y desde entonces mis relaciones con los Letrados de la Junta de Andalucía se han desplegado en multiplicidad de ámbitos. Sin duda, es en el orden contencioso-administrativo y durante el desarrollo del proceso el escenario en que he podido contemplar en mayor medida el alcance y la significación de su trabajo; pero también he tenido la oportunidad de comprobarlo en otros contextos muy diferentes. He sido miembro en tres ocasiones de los tribunales de selección en las pruebas de acceso al Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, y además he participado con frecuencia en actividades formativas organizadas por los miembros del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía. Sin ir más lejos, el pasado martes tuve la oportunidad de participar en una mesa redonda sobre contratación pública, en el marco de unas jornadas sobre actividad administrativa y economía, organizadas precisamente por el Gabinete Jurídico.

2. Estimo que no puede hacerse una valoración adecuada de la situación presente del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía sin una referencia explícita al tenor de sus funciones, según aparecen recogidas, en el artículo primero de su Reglamento, aprobado actualmente en virtud del Decreto número 450/2000, de 26 de diciembre, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía. Este precepto recoge que el Gabinete, a través de sus Letrados, se encarga de la representación y defensa en juicio de la Administración de la Junta de Andalucía, de su Administración institucional y del Consejo Consultivo de Andalucía. Y, le corresponde igualmente el asesoramiento en derecho del Consejo de Gobierno de la Administración Pública y de los Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía, así como la representación y defensa de la Administración de la Junta de Andalucía en cualesquiera otros procedimientos.

En una primera aproximación al anterior escenario de atribuciones, es obligado resaltar necesariamente el alto nivel de cualificación técnica y profesional de los Letrados de la Junta de Andalucía. Este grado de formación se inicia a partir del complejo y difícil procedimiento de acceso del cuerpo de letrados, mediante un sistema de oposición libre, que se halla integrado por cinco ejercicios, cuyo desarrollo viene a prolongarse durante un año completo aproximadamente. Comporta la realización de dos ejercicios teóricos de carácter oral y otros dos prácticos, que son escritos, además de un examen de idiomas. El nivel de exigencia es muy elevado. De hecho, el ingreso para ser Letrado de la Junta exige más requisitos que para ser juez o fiscal: son más pruebas, más temas y además es preciso dominar un idioma de la Unión Europea.

Como miembro del tribunal de oposiciones, he podido constatar personalmente este elevado nivel de exigencia que se impone a los diferentes candidatos durante el desarrollo de las pruebas, y la extraordinaria dificultad que comporta la superación de las mismas. No solo desde un punto de vista teórico, pues una mera lectura del programa de las oposiciones revela la amplitud y alcance de las materias que encuadra; desde derecho civil, hipotecario, penal, financiero, constitucional, procesal y, por supuesto, derecho administrativo. Sino, además, dada la necesidad de que los diferentes candidatos demuestren el dominio y la comprensión de este amplísimo conocimiento teórico mediante su aplicación en la resolución de casos prácticos preparados con toda la intencionalidad orientada a plantear cuestiones de la máxima actualidad y dificultad técnica.

La preocupación por la configuración de un proceso selectivo de esta naturaleza, cuyo mérito se debe a la persona en cuyo homenaje precisamente se celebran estas jornadas, pone de manifiesto el interés y la motivación existente a la hora de configurar el Gabinete Jurídico y Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía como un grupo de profesionales dotados de imparcialidad y formados al máximo nivel.

Sin embargo, creo que el anterior grado de exigencia, si bien constituye una característica fundamental del proceso de selección, no es la más relevante. El sistema de acceso al cuerpo de Letrados andaluces ofrece un proceso de selección dotado de plena independencia. Los únicos parámetros que resultan determinantes de la selección de los Letrados son el mérito y la capacidad, al margen por supuesto de cualesquiera otras consideraciones. Y, queda plenamente garantizado el acceso en condiciones de igualdad. Desde esta perspectiva, estimo relevante destacar esta circunstancia como nota verdaderamente diferencial frente a los sistemas de acceso propios de otras Comunidades Autónomas.

El alto nivel de cualificación profesional y técnica de los Letrados no culmina una vez superado el proceso selectivo de acceso al cuerpo, sino que se pone de manifiesto a lo largo y desarrollo de toda su vida profesional. Constituye verdaderamente un mérito digno de elogio la preocupación constante de los miembros del Gabinete Jurídico por promover actuaciones orientadas a su formación profesional continua y la preparación en las más diversas áreas de nuestro ordenamiento jurídico, promoviendo la celebración de seminarios, jornadas y sesiones formativas de indudable valor, como las tradicionales Jornadas de Estudios del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía; o, las numerosas publicaciones en cuya edición o redacción participan, desde la Revista Andaluza de Administración Pública hasta manuales de consulta y uso frecuente en nuestro quehacer cotidiano, como el “*Manual sobre Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública*”<sup>15</sup> o “*Los comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*”<sup>16</sup>.

Por otra parte, mi experiencia profesional como juez de lo contencioso administrativo también me ha permitido constatar que aquellos objetivos orientados a formar un cuerpo de profesionales del derecho, adecuadamente formado y dotado del criterio necesario para atender al desempeño de las funciones encomendadas, se logra y satisface plenamente. Los Letrados de la Junta de Andalucía cumplen su función con perfecta solvencia. Y, no solo se trata de una impresión puramente personal, sino que la estima y respeto hacia los Letrados de la Junta de Andalucía es un criterio ampliamente extendido y consolidado entre los miembros de la judicatura.

Solo cabe estar a los escritos de contestación a la demanda que presentan en aquellos procesos en los que interviene la Administración autonómica para poder concluir sin género alguno de duda el profundo proceso de análisis, estudio y valoración al que someten los diferentes asuntos; al igual que en el cúmulo de actuaciones procesales en las que intervienen. Sin perjuicio de la valoración que en cada caso corresponde

<sup>15</sup> Coordinadores: M<sup>a</sup> Dolores Pérez Pino y Miguel Sánchez Carmona. Editor: Instituto Andaluz de Administración Pública. Año de edición: 2015. ISBN: 978-84-8333-652-6.

<sup>16</sup> Coordinadores: Mónica Ortiz Sánchez e Ignacio Carrasco López. Prólogo: Francisco del Río Muñoz. Editor: Instituto Andaluz de Administración Pública Año de edición: 2011 ISBN: 978-84-8333-578-9.

llevar a cabo a los órganos jurisdiccionales, los escritos de alegaciones y las intervenciones que protagonizan durante el proceso contencioso-administrativo constituye un soporte fundamental en el análisis de las diferentes cuestiones que se someten a jueces y tribunales para la resolución de los diferentes procesos que se siguen en el orden contencioso administrativo y desde luego son compartidos y estimados en un importante número de ocasiones.

3.- Cuando alguien se acerca a un cuerpo o grupo profesional con el fin de valorar el carácter de sus miembros y las funciones que desempeñan, debe ser objeto de consideración en primer término la dignidad y honestidad existentes en su ejercicio y en la asunción de sus responsabilidades. En el mundo del Derecho, las principales virtudes profesionales se vinculan con aspectos de muy diversa naturaleza. En el caso de los Letrados de la Junta de Andalucía, su Reglamento de Organización y Funciones recoge principios vinculados con la objetividad, diligencia, profesionalidad e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

De entre todos estos principios, me gustaría resaltar los de legalidad, objetividad e imparcialidad en la defensa de los intereses autonómicos. Estos principios imponen y permiten a los Letrados de la Junta de Andalucía asumir la posición que, desde el más estricto respeto a nuestro ordenamiento jurídico, resulte más adecuada a los intereses propios de nuestra Comunidad Autónoma. Y esto se pone de manifiesto en el día a día de la actuación de los Letrados, no solo en todos aquellos recursos contencioso-administrativos en los que despliegan una férrea defensa de la Administración autonómica, ofreciendo, como no podía ser de otro modo, una intensa y fundada oposición frente a las pretensiones deducidas ante aquella. Sino también en todos aquellos numerosos supuestos, en los que estimando que la actuación administrativa no se ajusta al ordenamiento jurídico o presenta algún tipo de irregularidad, informan sobre la necesidad de modificarla o, en su caso, sobre la procedencia de reconocer las pretensiones deducidas, facilitando con plena lealtad el desarrollo y la adecuada terminación de los procesos y la satisfacción del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

No obstante y a pesar de la indudable relevancia de estos principios, considero sin embargo que la conciencia que el profesional tiene de la dignidad y significación de la función que desempeña constituye la primera y más importante de aquellas virtudes. Decía sobre esta última Ossorio y Gallardo: *“En el abogado la rectitud de la conciencia es mil veces más importante que el tesoro de los conocimientos. Primero ser bueno; luego ser firme; después ser prudente; la ilustración viene en cuarto lugar; la pericia en el último”*<sup>17</sup>. En este último sentido, coincido plenamente con el contenido del comunicado emitido en defensa de la profesionalidad del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía por la Asociación de Letrados el pasado 11 de

<sup>17</sup> *“El alma de la toga”*, Ossorio y Gallardo, Ángel. Editorial: Olejnik. ISBN: 978-956-392-038-3. Fecha de la edición: 2018. Edición: 1ª ed.

diciembre, en el que se pone de manifiesto y resalta la vocación de servicio público de los Letrados, que tienen siempre como piedra angular de su ejercicio el interés de la comunidad autónoma de Andalucía.

4. Para terminar y en el ambiente cercano y familiar en que pretenden celebrarse estas jornadas, no puedo dejar de hacer una mención destacada a mi relación personal con los Letrados, que en este tiempo no ha podido ser, al menos para mí, más entrañable y satisfactoria. Conozco y tengo amistad con miembros del cuerpo de letrados desde hace ya mucho tiempo, mantengo una relación habitual de colaboración en sus actividades de formación, lo cual agradezco profundamente, y en definitiva aprecio y concluyo claramente que el Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía está constituido por personas con un altísimo nivel de cualificación técnica, una preparación envidiable y comparable a la propia de los más altos cuerpos de funcionarios de nuestra Administración pública, y sobre todo, que desempeñan su función con plena honestidad profesional y personal, una importante conciencia de la dignidad que implica el ejercicio de su profesión y una trascendental vocación por el servicio público.

*En Sevilla, a 6 de marzo de 2020.*

**Pedro L. Roás Martín.**

## V. FUTURO DEL GABINETE JURÍDICO Y DEL CUERPO DE LETRADOS

### 5.1. EL FUTURO EN EL ÁREA DE CONTENCIOSO

**Tatiana Ayllón Vidal de Torres**

*Letrada de la Junta de Andalucía.*

*Adjunta al Área de Asuntos Contenciosos del Gabinete Jurídico.*

Cuando empecé a pensar en el contenido de mi intervención en estas jornadas, tomé como punto de partida el título de la mesa en la que yo habría de intervenir: la mesa del futuro.

Esa palabra, “futuro”, llenó mi mente (muy sometida a las influencias del cine) de imágenes de robots inteligentes, de una realidad dominada por la tecnología. Veía jueces robot, policías que detenían a delincuentes antes de que delinquieran, prediciendo sus acciones...seguro que podéis asociar estas imágenes a más de una película de ciencia-ficción.

En este sentido, alguna vez hemos bromeado en algún desayuno con mis compañeros sobre la posibilidad de una máquina futurista a la que le dieras los argumentos de una demanda y te saliera la contestación a la demanda ya hecha. Eso aliviaría bastante nuestras agobiantes mañanas, tardes y noches de “cadus” hechas contrarreloj.

Y, la cuestión es que, al buscar en internet, he comprobado que esas predicciones del cine que, a priori, parecen tan fantásticas están, sin embargo, planeando ya sobre nosotros y se presentan, ciertamente, como nuestro futuro. También en el mundo jurídico.

Así, he podido leer un artículo que decía que Estonia se prepara para tener “jueces robot” basados en inteligencia artificial y que serían utilizados en juicios menores, en los que la cuantía de la controversia no supere los 7.000 €. En concreto, dicho artículo se hacía eco de la previsión de una prueba piloto, centrada en pleitos contractuales, en la que las dos partes cargarán sus documentos e información relevante del caso en una

plataforma, donde la inteligencia artificial tomará una decisión que podrá ser apelada ante un juez “humano” (www.thetechnolawgist.com, 12 de junio de 2019).

Esto se aproxima un poco a la máquina de hacer contestaciones a la demanda con la que hemos fantaseado en los desayunos y de la que os hablaba antes.

También en algunos estados de Estados Unidos se utiliza inteligencia artificial, basada en algoritmos, para evaluar el riesgo de reincidencia de delincuentes o sus posibilidades de fuga durante la libertad condicional a la espera de la celebración de juicio, con el objeto de reducir la población carcelaria (publicado en Confilegal, “Luces y sombras de la inteligencia artificial aplicada a la Justicia”, 6 de enero de 2020).

Otro sistema de inteligencia artificial aplicada al mundo del Derecho es Siarelis, mitad colombiano, mitad canadiense y aplicado para la resolución de litigios societarios. Su función es la localización de jurisprudencia sobre casos similares al enjuiciado, a partir de la cual, el juez puede ir haciendo preguntas y el sistema analiza los casos y va generando respuestas. Es un sistema en el que todavía hay algo de interacción humana.

Si bien en Europa no se ha llegado tan lejos, sí hay algunos ejemplos de estudios en esta línea. En este sentido, me ha llamado la atención un sistema desarrollado por un conjunto de científicos de la Universidad de Sheffield (Reino Unido) y de la Universidad de Pensilvania (Estados Unidos), que predice el resultado de decisiones judiciales. En concreto, ya ha anticipado correctamente el 79% de los veredictos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) a través de un análisis de texto, utilizando un algoritmo de aprendizaje automático, basado en la constatación de que las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos están correlacionadas con hechos no legales, más que con los argumentos jurídicos, lo que concuerda con estudios realizados en otros tribunales, como el Tribunal Supremo de Estados Unidos (publicado en Confilegal, “Luces y sombras de la inteligencia artificial aplicada a la Justicia”, 6 de enero de 2020).

Devolviendo mi mente a nuestra realidad actual y cotidiana, a nuestro trabajo diario, creo que nuestro futuro inmediato no se presenta tan innovador, pero sí avanza o ya ha avanzado hacia un plano muy diverso al que nos encontrábamos tiempo atrás. Y en ese avance tienen gran protagonismo esas nuevas tecnologías que primeramente vinieron a mi mente, pero también la propia evolución de la legislación y los nuevos problemas a los que se enfrenta la Administración (algunos nuevos y otros ya existentes, que han evolucionado hacia otras dimensiones).

Creo que esos factores (tecnologías, normativa y realidad social) se proyectan sobre nuestro trabajo, dotándolo en el futuro de dos características fundamentales: celeridad y complejidad.

La celeridad, impuesta por las nuevas tecnologías. La complejidad, derivada de los problemas que ha de solucionar el ordenamiento jurídico y la especialización y extensión de éste a todos los ámbitos de la vida social.

Paso a desarrollar brevemente estas dos ideas.

## II. CELERIDAD

### 2.1. Lexnet

La celeridad, como he mencionado, nos la ha traído las nuevas tecnologías que ya tenemos implantadas y que constituyen nuestro futuro inmediato.

Por lo que afecta a nuestro trabajo, cabe destacar el ya vigente sistema de comunicaciones entre los órganos judiciales y los operadores jurídicos, Lexnet, que ha hecho que la velocidad de los procedimientos se acelere, sin, además, limitación de velocidad alguna.

Desde el año 2016 las comunicaciones con los Juzgados y Tribunales se realizan a través de este sistema electrónico, lo cual tiene muchísimas implicaciones. No me voy a detener en todas ellas, solo voy a destacar algunas.

La más evidente es que desde aquella fecha, el ritmo de notificaciones no ha parado de aumentar y, con ello, nuestro tiempo de respuesta ha tenido que acelerarse necesariamente, al incrementarse la velocidad de tramitación de los procedimientos y esta tónica es a la que nos enfrentamos en el futuro. Haciendo un símil con el tempo musical, hemos pasado de trabajar en un tempo *andante* a otro *presto*. Nuestro futuro se presenta, así, como un oxímoron: todo es “para ayer”.

Por ejemplo, tomando un día al azar: el 25 de febrero de 2020 se registraron en SSCC un total de 407 notificaciones, de las que 313 procedían de órganos judiciales.

Una notificación que marca con especial “dramatismo” nuestro trabajo es la caducidad de algún trámite. Pues bien, mientras hace unos años esta notificación, al menos en Sevilla y SSCC, que es donde yo siempre me he movido, podía demorarse meses e incluso en algún caso aislado, podía tardar un año en llegar. Ahora la caducidad está en Lexnet en poco más de dos semanas desde la preclusión del plazo otorgado.

Mi última caducidad un trámite de contestación a la demanda fue notificada cuatro días después del vencimiento del plazo de 20 días para contestar.

Incluso no ha sido inusual encontrarnos con caducidades notificadas antes del transcurso de los dos “días de gracia” que nos concede a los Letrados de la Administración la interpretación conjunta de los arts. 135.5 y 151.2 de la LEC.

Esta situación no fue infrecuente en SSCC, particularmente al comienzo de la implantación del sistema Lexnet, y nos planteaba el dilema de recurrir sin más esa caducidad por no haberse aún producido ésta o si, además, ad cautelam, presentar la contestación a la demanda (aunque ello supusiera de facto dejar sin objeto el recurso) para evitar el riesgo de que el órgano judicial que había acortado los plazos en su cómputo no estimara nuestro recurso y perdiéramos el trámite.

La cuestión es que los pleitos se acortan en su tramitación, llegando a quedar conclusos con mucha celeridad. De manera que el Letrado se ve contestando a las demandas casi sin resuello, pasando de una a otra porque todos los procedimientos van muy rápidos y, además, no paran de notificarse nuevos procedimientos judiciales.

Tras la conclusión, el dictado de sentencias sí lleva su propio ritmo ajeno al impuesto por Lexnet y no es infrecuente tampoco en nuestro Gabinete Jurídico recibir llamadas desde los órganos administrativos preguntando por procedimientos que, ciertamente, se tramitaron con celeridad y quedaron conclusos con prontitud, pero que esperan la hora de su resolución. El momento en el que ha de intervenir el “juez humano” para resolver no puede ser acelerado por la tecnología, al menos en el momento actual. No sabemos si en el futuro también esta fase se acelerará.

Esto es así en procedimientos ordinarios con tramitación escrita. La situación de los procedimientos tramitados por la vía del juicio verbal es distinta. En este ámbito el sistema Lexnet no ha tenido tanta repercusión a los efectos a los que me estoy refiriendo (celeridad), pues la necesidad de fijar una fecha para la vista y, por tanto, contar con la disponibilidad física del órgano judicial impide que el procedimiento marche a mayor velocidad, pues ha de colocarse a la cola de los procedimientos ya fijados, en función del objeto preferente o no del mismo.

Creo que en el futuro, el dato que puede influir para acortar esos tiempos es la previsión legal en materia de costas.

La fijación en el orden contencioso-administrativo de las costas a vencimiento parece que podrá conllevar quizás una reducción del número de procedimientos abreviados en el futuro, reducción que, sin embargo, no es fácil que se produzca, por ejemplo, en el orden jurisdiccional social, en el que la ausencia de costas en primera instancia supone que nos encontremos en la actualidad (año 2020) con señalamientos que, en Sevilla, se sitúan en el año 2023.

La celeridad en las notificaciones de estos pleitos solo se advierte en sus “fases escritas”, esto es, en la tramitación de los recursos contra las sentencias dictadas en las instancias inferiores. Aquí sí tenemos que enfrentarnos a la rápida evacuación de trámites de formalización e impugnación de recursos.

No obstante, aunque la tecnología se impone, hay determinadas formas de nuestro trabajo que estimo que van a seguir siendo más artesanas, si me permitís la expresión, pues la necesidad de controlar los procedimientos exige que el personal encargado de la descarga de notificaciones deba realizar una labor de cribado en busca de aquellas notificaciones que anuncien la preclusión de un trámite o algún traslado especialmente importante, a fin de evitar que éstas puedan confundirse en la maraña de notificaciones, que podemos calificar de ordinarias.

Así, nos encontramos con que el sistema de notificaciones electrónicas es, de alguna manera, controlado por la actuación humana, en orden a impedir que esa tecnología, que nos arrolla, pueda llevarse por delante trámites a los que es necesario prestar una especial atención.

Y esto me lleva a otro aspecto que creo que marcará nuestro trabajo futuro.

## 2.2. Gabinete Jurídico como equipo.

Lo expuesto hace que en nuestro futuro inmediato siga reforzándose la idea de equipo que creo que debe regir nuestro Gabinete Jurídico, en el que el personal auxiliar se revela imprescindible para el correcto ejercicio de las funciones del Letrado, pues sin su auxilio, éstas no serían posible. Y en ese equipo adquieren en ese futuro inmediato una nueva dimensión el personal informático.

En efecto, las nuevas tecnologías tienen otra proyección en nuestro trabajo diario: sus dificultades y posibles “averías”.

Ello supone, por un lado, que aumenta la intensidad de nuestra relación y dependencia del cuerpo de informáticos para resolver los problemas más graves que la tecnología nos puede plantear; así como, por otro, conlleva tener que adquirir unos conocimientos informáticos, siquiera mínimos, para poder sortear las dificultades diarias con las que nos encontramos a la hora de realizar actuaciones antes tan sencillas, como el firmado de los documentos. Ahora no basta con coger el bolígrafo y rubricar el escrito, sino que es precisa la firma digital, que requiere de la pertinente aplicación, colgado de escritos, uso de contraseña... O la aportación de documentos, que han de ser escaneados y, si “pesan mucho” plantean dificultades al respecto que debemos saber solucionar o contar con personal que nos ayude a solucionarlo.

Tareas que han sido manuales hasta ahora, requieren ya en la actualidad y en nuestro futuro, del uso de aplicaciones informáticas, cuyo funcionamiento es ajeno a nosotros y que deben adaptarse a nosotros y nosotros a ellas y, en consecuencia, saber solventar las dificultades básicas que nos pueden plantear.

Y eso también influye en el tiempo de que disponemos para evacuar los trámites.

### 2.3. Tiempo para evacuar los escritos

No es infrecuente nuestro trabajo al límite de los plazos, siempre lo ha sido y en el futuro seguirá siéndolo, máxime con la velocidad que han alcanzado las notificaciones. Pues bien, en ese trabajo contrarreloj es preciso computar el tiempo que habrá de invertirse en tareas que no son propiamente jurídicas, pero sin las cuales nuestro trabajo jurídico caería en saco roto, como son la firma digital del escrito y su presentación por Lexnet.

Esta es otra novedad que nos trae el futuro inmediato, que ya está instalado entre nosotros y creo que resulta preciso contar con mecanismos que nos permitan reducir al mínimo el tiempo que ha de invertirse en esas tareas. Ciertamente ello depende casi con total exclusividad de la eficiencia de las herramientas técnicas a través de las que hemos de realizar aquellas tareas no jurídicas. En el futuro será imprescindible el trabajo constante que ya se está llevando a cabo, en la línea de hacer esas herramientas lo más rápidas y eficaces posibles.

### 2.4. ¿Vistas sin asistencia a la sede de órganos judiciales?

Todo lo expuesto hasta ahora se ha referido a la presentación de trámites escritos, pero ¿qué pasará en el futuro con los procedimientos verbales y con las actuaciones que hasta ahora han de realizarse ante los órganos judiciales?

Ya he comentado que en el caso de estos procedimientos, en los que se precisa de la presencia de las partes ante el órgano judicial, la tecnología no ha podido imponer su celeridad, pero ¿podrá introducir modificaciones al respecto?

Nuestra asistencia a las vistas en un futuro no muy lejano, necesariamente, ha de modificarse. La implantación del papel cero impondrá que, en lugar de acudir a los órganos judiciales tirando de nuestros maletines cargados de expedientes, debamos ir con dispositivos electrónicos en los que se condensan todos esos cientos de folios que pueden formar un expediente. De hecho eso ya lo estamos viendo en los Juzgados y Tribunales. Esto supone lógicamente la necesidad de inversión en este sentido

y enlaza con lo que he comentado antes sobre la necesidad de dar prioridad a la puesta en servicio de herramientas técnicas eficientes a este respecto.

Pero es posible que incluso demos un paso más, ¿será necesario ir físicamente a una vista en el órgano judicial o las nuevas tecnologías nos permitirán tramitar los procedimientos no sólo con mayor rapidez, sino también sin necesidad de presencia física en ninguno de sus trámites? Y ello referido tanto a los procedimientos verbales, como a la práctica de las diligencias de prueba en procedimientos ordinarios y verbales.

El principio de inmediación que rige en el proceso parecería en principio dificultar esa posibilidad, sin embargo, son muchas las voces que postulan una interpretación actualizada de dicho principio acorde al modelo de justicia electrónica que vienen imponiendo el legislador.

Dentro de esa interpretación actualizada del principio de inmediación juega un papel muy relevante la videoconferencia, por ser un instrumento que respeta los elementos que forman ese principio, como son el permitir a las partes escucharse y, al mismo tiempo, observar el lenguaje no verbal de los intervinientes en el procedimiento; así como hace posible comprobar la identidad del declarante, bien sea por un funcionario en el lugar desde donde se produce la declaración o por el propio tribunal a distancia.

De hecho, nuestra legislación ha incorporado ya la videoconferencia o medios similares (webcam...) como medio de práctica de declaraciones y creo que todos nosotros hemos asistido (y sufrido, por los problemas técnicos que en la actualidad plantea) una declaración por videoconferencia.

El artículo 229 LOPJ establece en su apartado 2º, que, las declaraciones, confesiones en juicio, testimonios, careos, exploraciones, informes, ratificaciones de las periciales y vistas, se llevarán a efecto ante Juez o Tribunal con presencia o intervención, en su caso, de las partes y en audiencia pública, salvo lo dispuesto en la Ley.

Pero el apartado 3º del 229 LOPJ introducido por la Ley 12/2003, de 24 de octubre establece que "*Estas actuaciones podrán realizarse a través de videoconferencia u otro sistema similar que permita la comunicación bidireccional y simultánea de la imagen y el sonido y la interacción visual, auditiva y verbal entre dos personas o grupos de personas geográficamente distantes, asegurando en todo caso la posibilidad de contradicción de las partes y la salvaguarda del derecho de defensa, cuando así lo acuerde el Juez o Tribunal.*

*En estos casos, el Secretario Judicial del Juzgado o Tribunal que haya acordado la medida acreditará desde la propia sede judicial la identidad de las personas que*

*intervengan a través de la videoconferencia mediante la previa remisión o la exhibición directa de documentación, por conocimiento personal o por cualquier otro medio procesal idóneo".*

Incluso en el ámbito penal, el art. 731 bis LECrim establece la posibilidad de utilizar el sistema de videoconferencia para el juicio oral: *"El Tribunal, de oficio o a instancia de parte, por razones de utilidad, seguridad o de orden público, así como en aquellos supuestos en que la comparecencia de quien haya de intervenir en cualquier tipo de procedimiento penal como imputado, testigo, perito, o en otra condición resulte gravosa o perjudicial, y, especialmente, cuando se trate de un menor, podrá acordar que su actuación se realice a través de videoconferencia u otro sistema similar que permita la comunicación bidireccional y simultánea de la imagen y el sonido, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 del art. 229 LOPJ".*

En los mismos términos se pronuncia el art. 325 LECrim, en relación con la fase de instrucción.

La jurisprudencia también ha avalado el uso de la videoconferencia (Sentencia nº 161/2015 de la Sala 2ª, de 17 de marzo del Tribunal Supremo. El Alto Tribunal señala que el proceso penal no ha podido sustraerse al avance de las nuevas tecnologías. Reconoce que la videoconferencia garantiza la oralidad, la inmediación y la contradicción y que el interrogatorio de testigos mediante videoconferencia no vulnera los derechos de contradicción e inmediación de la prueba, "sino todo lo contrario". No obstante, destaca que en el momento actual el recurso a este medio se subordina razones de utilidad o a la finalidad de evitar que la comparecencia en la sede del órgano ante el que se desarrolle el plenario "resulte gravosa o perjudicial".).

En SSCC ya tenemos la experiencia de práctica de declaraciones e incluso de vistas por videoconferencia en procedimientos penales, con lo que se ha evitado el desplazamiento hasta órganos judiciales de otras Comunidades Autónomas.

No obstante, actualmente la videoconferencia se configura como una posibilidad, incluso con esa nota de subsidiariedad que le da el Tribunal Supremo. Quizás el futuro y la mayor implantación de las nuevas tecnologías nos la impongan como algo habitual, siendo excepcional la exigencia de la presencia física de las partes en la celebración de vistas.

## 2.5. ¿Teletrabajo?

Relacionado con lo anterior está también nuestra propia forma de trabajar, ¿seguiremos haciéndolo en nuestros despachos o será posible el teletrabajo?

Las herramientas de que disponemos hoy día realmente ya nos permiten trabajar desde casa, como si estuviésemos en nuestro puesto de trabajo, accediendo en remoto al ordenador de nuestro puesto de trabajo, así como a nuestro sistema de información (Infoplex).

Ello, unido a que la firma de documentos y su presentación es electrónica, realmente hacen viable el trabajo a distancia, sin perjuicio de los concretos momentos de presencia física que impongan una reunión o puesta en común de asuntos que, en realidad, también podrían hacerse por videoconferencia.

No obstante ello, personalmente ese trabajo a distancia a día de hoy se me presenta como un panorama un poco "triste". No me gusta, a priori, la confusión total entre el ámbito personal y el profesional, el trabajo en soledad, sin compañeros con los que comentar los asuntos y desahogarme de las irritaciones que a veces nos produce el trabajo... Sería posible el contacto telefónico, es cierto, pero el principio de inmediación en estos casos es, desde mi punto de vista, insoslayable.

No obstante, lo cierto es que el teletrabajo es una posibilidad técnicamente viable, luego no es descartable que se nos imponga en el futuro que se avecina.

## 2.6. Papel cero.

Otro aspecto en el que las nuevas tecnologías van a modificar nuestra forma de trabajar es la desaparición del papel.

Nuestro legislador ya ha sentado las bases de ese papel cero con las notificaciones electrónicas y otras cuestiones similares. Entre ellas, por lo que a la tramitación de los procedimientos judiciales se refiere, se encuentra el expediente judicial electrónico (art. 26 de la Ley 18/2011, de 5 de julio, del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia), así como el expediente administrativo electrónico, previéndose que la remisión de expedientes se sustituirá a todos los efectos legales por la puesta a disposición del expediente judicial electrónico, teniendo derecho a obtener copia electrónica del mismo todos aquellos que lo tengan conforme a lo dispuesto en las normas procesales.

Todo ello en un entorno dirigido al papel cero, que, en la actualidad no existe, pues no contamos con los medios técnicos precisos para ello, pero que constituye nuestro futuro, parece que inevitable.

Así, la Disposición Transitoria Segunda de la mencionada Ley 18/2011, prevé que si el estado de la técnica no hiciera posible remitir el expediente administrativo electrónico con los requisitos establecidos en su normativa específica, de conformidad

con lo señalado en el apartado 4 del artículo 37 de esta Ley, dicho expediente tendrá el valor de copia simple. Será admisible la remisión del expediente en formato papel si las condiciones técnicas no permitiesen su remisión telemática.

Por tanto, en el futuro no recibiremos el expediente de la Sala para contestar a una demanda en el contencioso o para la instrucción de una causa, sino que será puesto a nuestra disposición un expediente judicial de carácter electrónico.

También en nuestro Gabinete Jurídico viajamos hacia ese horizonte de papel cero, utilizando como vehículo nuestro sistema de información Infolex.

Ello supone la adaptación a muchos cambios en la forma de gestionar las notificaciones y en su flujo hacia sus destinatarios últimos, los Letrados directores de los distintos pleitos, lo que constituye, sin duda, un reto más al que nos enfrentamos. Reto que, al principio, no lo voy a negar, se presenta con la dificultad de tener que romper con rutinas que, ya establecidas de antaño, nos resultan cómodas y seguras, pero que, en el futuro, nos debe permitir una tramitación más ágil, pues la notificación está disponible desde el primer momento.

Ello, redunda en el concepto de equipo, al que antes he hecho referencia y que siempre he creído necesario en el Gabinete Jurídico, en el que los Letrados no pueden separarse del cuerpo administrativo que le da soporte, pues solo la adecuada gestión del sistema de información, mediante la inclusión de notificaciones y responsables de las mismas, permitirá al Letrado el ejercicio de su labor jurídica.

Asimismo, ese entorno digitalizado determina que el futuro se nos presenta con un aspecto que valoro como muy positivo, cual es la posibilidad de acceso al enorme archivo de expedientes de todo el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, en el que desde cualquier Servicio Jurídico Provincial es posible consultar expedientes de otras provincias.

Antes, conocer el estado de un procedimiento de otra provincia pasaba necesariamente por la llamada a los compañeros de esa provincia. Hoy día, la sola consulta es posible sin tener que recurrir al auxilio personal del compañero, el auxilio nos lo da “la máquina”, claro que eso no impedirá que necesitemos el comentario del compañero director de ese pleito para que nos dé su valoración del asunto. Porque en nuestro trabajo de fondo, la tecnología aun no puede sustituirnos.

Todas estas novedades tecnológicas, como vosotros mismos sabéis y podéis comprobar a diario, no están exentas de dificultades, técnicas y personales, pero no me cabe duda de que el paso del tiempo permitirá superar o, al menos, dulcificar esas dificultades y ya no nos acordaremos o solo lo haremos a modo de anécdota, de cuando trabajábamos con papel y lápiz y hacíamos las cosas de tal o cual manera.

Nos ha tocado el periodo de transición hasta llegar a ese futuro y eso siempre es difícil. Yo, por ejemplo, os confieso que no sé cómo voy a acostumbrarme a no imprimir las demandas y subrayarlas con mi lápiz de grafito de toda la vida y hacer anotaciones al margen... Es cierto que ya es posible el subrayado digital y esas anotaciones marginales se pueden hacer también digitalmente, pero os confieso que enfrentarme a ese cambio tan sencillo de forma de trabajar, no se me antoja fácil.

Aunque también recuerdo cuando me pusieron dos pantallas de ordenador y pensé que era una locura tener dos pantallas activas. Sin embargo, hoy día no me imagino trabajar con un solo monitor.

Supongo que lo del subrayado acabará siendo igual.

### III. COMPLEJIDAD

La complejidad procede de muchos aspectos, pero voy a resaltar solo los que mencioné al principio: la evolución de la legislación y de los problemas que se plantean en la sociedad actual.

#### 3.1. Mayor complejidad técnica de las pretensiones de los actores frente a la Administración.

No sé si me estoy haciendo mayor, pero lo cierto es que las demandas me parecen cada vez más complejas y los asuntos cada vez más graves.

Alguna que otra vez he comentado con mis compañeros si es que ya no hay demandas “dulces”, esas en las que el problema jurídico entraba dentro de los tipos básicos de nuestro ordenamiento jurídico y tenían una solución igualmente básica: típica responsabilidad patrimonial por un resbalón al entrar en alguna dependencia administrativa o algo similar.

Ahora todo es “a lo grande”: argumentos jurídicos de la mayor altura, retahíla de pruebas de la mayor extensión y dificultad y cuantía exorbitantes. En relación con esto último, os animo a que suméis las cuantías de los pleitos que tenéis ahora mismo encima de la mesa, seguro que arrojan millones de euros...

El futuro se presenta con la casi imposibilidad de contestar a una demanda sin acompañarla de un informe técnico dirigido a rebatir los argumentos de la parte contraria.

Todo ello nos coloca ante el reto de una mayor relación con el órgano administrativo: contactar con el órgano que ha dictado el acto, con el servicio que ha tramitado el

procedimiento en cuestión, resulta esencial, como lo es también disponer de su criterio técnico. Esto último se traduce, tanto en la necesidad de que nos remitan informes técnicos que contradigan desde esa perspectiva de ese carácter los informes de los actores; como en la disponibilidad de los técnicos firmantes para acudir a las vistas de ratificación y aclaración de tales informes (o celebrarlas por videoconferencia).

Y, todo ello, en el escaso margen de tiempo que disponemos para los trámites procesales.

Quizás, una de las cuestiones que para el futuro se conviertan en imprescindibles, consista en contar con un interlocutor válido en las distintas Consejerías y Delegaciones, que nos pueda poner en contacto con la persona del servicio que haya llevado el asunto en cuestión y que se encuentra judicializado.

En la actualidad es, a veces, un verdadero calvario encontrar en las Consejerías y Delegaciones a quien pueda ayudarnos a resolver las dudas que nos plantea un expediente, a completar ese expediente con documentos que falten y sean esenciales para la defensa del asunto o a explicarnos técnicamente por qué la actuación administrativa ha ido en una determinada línea y no en la que plantea la parte actora.

Nuestra cada vez más acuciante necesidad de colaboración del órgano administrativo nos pone ante el reto de contar en el futuro con esos interlocutores, una única persona que sirva de puente de contacto entre el Gabinete Jurídico y el resto de la Administración en cada Consejería o Delegación.

Esa colaboración cobra especial relevancia en el ámbito estrictamente contencioso-administrativo en el caso de los recursos contra actos presuntos, particularmente en el supuesto de las responsabilidades patrimoniales. Resulta esencial en estos casos, como ya hacemos, trasladar al órgano la necesidad de una respuesta expresa y contar asimismo con interlocutores en este sentido, que resuelvan y nos provean de los informes técnicos precisos para rebatir la pretensión actora.

### 3.2. Especialización normativa y Derecho europeo.

Dentro de esa complejidad que analizamos, quiero destacar como un elemento que creo que marcará nuestro futuro, la existencia de una normativa cada vez más detallada y profusa en los distintos ámbitos.

Nosotros, que somos Letrados-orquesta, expresión que, si mal no recuerdo, se utilizó en las Jornadas por el XXV Aniversario del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía y que me parece de lo más acertada, nos vemos obligados a contestar a demandas y oponernos a escritos en los cuatro Órdenes Jurisdiccionales y, dentro de

ellos, en todas las especialidades procedimentales que conoce nuestro ordenamiento jurídico y, todo esto, a la velocidad marcada por Lexnet.

Si eso ya de por sí es difícil, creo que en el futuro nos enfrentamos a hacerlo ante un ordenamiento jurídico cada vez más específico y detallado, cargado de recovecos que hemos necesariamente de conocer.

Recuerdo conversaciones con compañeros sobre el cernícalo primilla y su régimen de protección; o el ámbito de aplicación de la autorización para una pará rociera, en la que se cuestiona si ésta es aplicable o no fuera del lugar autorizado en casos de urgencia de alguno de los animales del cortejo; sobre la responsabilidad de la Administración en la declaración judicial de prodigalidad de una persona; sobre las especificidades técnicas de las antenas medidoras de emisiones radiofónicas en frecuencia Fm y así podría seguir con un sinfín de asuntos de lo más variado.

Según un estudio del Banco de España, firmado por Juan S. Mora-Sanguinetti y Ricardo Pérez-Valls, del que se hacía eco un artículo publicado en la web libremercado por Diego Sánchez de la Cruz (“Tsunami regulatorio: el número de normas en vigor se multiplica por cuatro”), entre los años 1950 y 2018 se han aprobado casi 424.000 normas en España. El grueso de esta normativa se ha producido en período democrático, en el que se ha cuadruplicado el volumen total de regulaciones, con más de 364.000 nuevas normas aprobadas desde 1978.

Y es que todos los ámbitos de actuación humana se encuentran hoy en día regulados, con un gran nivel de detalle en algunos casos y creo que nuestro futuro es enfrentarnos a demandas muy especializadas, produciéndose de alguna manera el desequilibrio que supone la existencia de todo un despacho especializado en un asunto, frente a un Letrado de la Junta de Andalucía que tiene que especializarse en el breve tiempo que tiene entre un trámite y otro, dentro de los cientos de trámites a los que debe atender cotidianamente.

Es, sin duda, un reto al que nos enfrentamos.

Y dentro de esa profusión normativa, no solo hay que atender a la normativa estatal y autonómica, sino también a la europea.

El Derecho europeo, que antaño se veía lejano y su invocación resultaba casi exótica, se encuentra ya totalmente implantado y el futuro apunta a su incardinación cada vez mayor en nuestro ordenamiento jurídico.

Y no podemos dejar de reconocer que es un ordenamiento también complejo, complejidad que se aprecia ya en la propia redacción de las normas, tan diversas a las nacionales y autonómicas.

También en el futuro nos enfrentamos a la necesidad de conocer las resoluciones de los órganos judiciales europeos. Ya no basta con la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, sino que es preciso conocer con el mismo nivel de detalle las resoluciones judiciales europeas.

Y no nos olvidemos de las cuestiones prejudiciales comunitarias, cada vez más a la orden del día, que exigen una actualización constante, para saber si tal o cual órgano judicial español ha planteado una cuestión prejudicial en un determinado asunto que estemos estudiando o contestando.

En definitiva, el futuro nos enfrenta a la necesidad de un conocimiento ágil de la normativa y resoluciones procedentes de las instancias europeas.

Toda esta complejidad normativa apunta a la necesidad en nuestro futuro de los grupos de trabajo, de manera que, dentro de la vorágine que supone nuestra labor, existan grupos que se encarguen de coordinar y estudiar asuntos concretos, cuyo resultado se ponga a disposición de todos los compañeros. Es algo que ya se hace en la actualidad y creo que será la tónica dominante en el futuro.

Y ello justificado por la profusión normativa expuesta y por otras dos razones que paso a abordar: una intensa ampliación de nuestra intervención en los distintos Órdenes Jurisdiccionales y la existencia de un aumento de las demandas masa.

### **3.3. Mayor intervención en Órdenes Jurisdiccionales que tradicionalmente han tenido una menor intensidad en nuestro trabajo.**

En efecto, el futuro se presenta con una mayor diversificación de los Órdenes Jurisdiccionales en los que actuamos, en el sentido de que si antes nuestra actuación en el ámbito Contencioso-Administrativo era la más intensa, el presente nos viene marcando un camino que indica que nuestro futuro pasa por aumentar nuestra actuación en los otros Órdenes Jurisdiccionales, que antes no nos eran ajenos, pero sí resultaban menos intensos.

Así, los pleitos en el Orden Penal, Social y en la rama mercantil del Orden Civil han aumentado exponencialmente.

La problemática laboral de la Administración se ha multiplicado. Junto a las reivindicaciones del personal laboral de la Administración, el futuro nos trae una considerable problemática laboral planteada por todo aquel que mantiene algún tipo de relación contractual temporal con la Administración o alguna de sus Agencias, aun cuando sea de manera indirecta.

Como consecuencia de la crisis, han sido muchas las demandas que se han planteado frente a la Administración, buscando la declaración de relaciones laborales indefinidas no fijas. Esa dinámica se ha mantenido y será constante en el futuro, pero con un paso más, del que ya nos está dando cuenta el presente: con el intento de alcanzar la laboralidad fija sin pasar por los necesarios, y constitucionalmente previstos, procedimientos selectivos de personal, con fundamento en eventuales irregularidades en la contratación por parte de la Administración.

Nos encontramos aquí con un nicho de problemas jurídicos a los que nos enfrenta el futuro y que hemos de resolver atendiendo no solo a nuestra normativa nacional, sino también a la normativa y pronunciamientos judiciales que vienen de Europa.

La crisis económica trajo también el auge de la actividad ante los Juzgados de la Mercantil, en una dinámica que se mantiene en la actualidad y que se perfila como cotidiana en el futuro.

Y, asimismo, asistimos y asistiremos en el futuro a la multiplicación de los procedimientos penales a los que debemos acudir, con una diferencia en cuanto a su objeto. Si antes nuestras actuaciones penales se basaban de manera mayoritaria en la defensa de menores tutelados por la Administración frente a ilícitos penales cometidos por ellos o contra ellos, ahora, sin desaparecer estos pleitos penales, a ellos se suman en una progresión cada vez más alta, los procedimientos penales por delitos económicos, contra la Hacienda Pública y la Administración que, además, se presentan como macrocausas. Éstas han venido para quedarse.

Son procedimientos complejos e intensos que obligan a la dedicación de muchas horas de trabajo por parte de los Letrados. Además, la vis expansiva que ha alcanzado el Derecho Penal supone que nos encontremos con muchas causas en las que esta rama del Derecho (subsidiaria cuando yo estudiaba) entre a analizar con carácter prioritario cuestiones de naturaleza meramente administrativa, con paralización de los procedimientos administrativos que puedan existir, lo que genera una necesidad de absoluta coordinación de asuntos que abunda en la complejidad de nuestra labor.

### **3.4. Demandas masa.**

Otra situación a la que nos aboca el futuro es la existencia cada vez más frecuente de temas masa.

Como un reflejo de la globalización mundial, tenemos esta especie de globalización judicial, en la que cada vez es más frecuente que se planteen temas que afectan a determinados colectivos, cuyos miembros en bloque demandan lo mismo. Las personas ya no caminan solas en sus reivindicaciones, sino en grupo.

“Temas masa” han existido siempre, pero en los últimos tiempos se han maximizado y creo que ello constituye uno de los rasgos a los que nos enfrentaremos en el futuro, fundamentalmente en los Órdenes Contencioso-Administrativo y Social.

Las reclamaciones económicas y de derechos en el Orden Contencioso-Administrativo y Social se articulan por colectivos: reclamaciones de interinos, de docentes de la educación concertada...

La dificultad de defender estos temas estriba en el añadido de que frente a lo que supone “perder” un pleito aislado, que puede no tener más consecuencia que es concreto pleito; “perder” una demanda de un pleito masa, tiene el añadido de tener que levantar ese precedente en los cientos de pleitos que vienen después.

Todo lo expuesto abunda en la idea antes apuntada: la necesidad de crear grupos de trabajo, letrados a los que se asignan determinados asuntos para su coordinación (pues con frecuencia, dado el volumen del pleito masa, los letrados que lo coordinan no pueden asumir todas las vistas o contestaciones).

#### IV. CONCLUSIÓN

El futuro se presenta, así, complicado y rápido, con la necesidad de respuestas cada vez más especializadas por parte de los Letrados y en un tiempo cada vez menor, por el mayor volumen de asuntos a los que hay que atender y la mayor celeridad en la notificación de cada uno de sus trámites.

Ello impone la necesidad de que las nuevas tecnologías de las que disponemos se adapten a nuestras necesidades y ofrezcan una rapidez de trabajo compatible con la que necesitamos, así como apoyo de carácter técnico para que la realización de nuestro trabajo pueda centrarse en la mayor medida de lo posible en el ámbito jurídico y no tener que reducir el tiempo destinado a esa labor jurídica en exceso con el desarrollo de tareas de oficina que, sin duda, son necesarias, pero que debemos asumir con razonabilidad para que no supongan una carga que menoscabe nuestro trabajo jurídico.

Asimismo, es preciso trabajar en el establecimiento de una red asentada de colaboración por parte de los órganos administrativos, transmitiendo en las Consejerías y Delegaciones una visión amigable del Gabinete Jurídico, para que no nos consideren enemigos que vienen a fiscalizar su trabajo, sino miembros del mismo equipo, encargados de defender las actuaciones administrativas a la que ellos han dado forma.

Y lo mismo es trasladable a nuestra oficina administrativa, a la que es necesario formar y mimar por ser una parte esencial de nuestro engranaje.

Y, en cuanto a la labor que nos compete a nosotros, además de todo lo expuesto, debemos tener presente que la tecnología, la celeridad y la complejidad a la que nos enfrentamos no nos pueden hacer olvidar el punto de partida desde el que pienso que debemos abordar nuestra labor, cual es que somos Letrados de una Administración y que nuestro único cliente es el interés general y para él debemos trabajar como hasta ahora. Los nuevos tiempos deben mantener eso inamovible.

## 5.2. EL FUTURO EN EL ÁREA DE LO CONSULTIVO

### **Alejandro Torres Ridruejo.**

*Letrado de la Junta de Andalucía. Jefe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía.*

Prometo ser extremadamente breve, pues a estas alturas de la tarde y siendo unas jornadas de celebración, al menos a mi lo que me apetece es pasar un rato distendido con mis compañeros.

Agradecer a la Asociación de Letrados de la JA, a su Presidenta, Alejandra Guerrero por invitarme a participar en esta mesa. Sin duda constituye una inyección de moral para mi que, después de más de 18 años al Servicio del Gabinete Jurídico, a punto de consolidar el sexto trienio, consideres que tengo algo que aportar sobre lo que en el futuro debemos aspirar a ser.

Enhorabuena por la organización de estas Jornadas de temática “Dickensiana”. Y es que a mi su título: “Pasado, presente y futuro del Gabinete Jurídico” me evoca a la novela corta escrita por Charles Dickens, popularmente traducida como “Cuento de Navidad”.

Como seguramente todos sabéis, dicha novela narra los sucesos acaecidos a su protagonista: El Malencarado, egoísta y avaro comerciante señor Scrooge, el cual, la noche del 24 de diciembre recibe la aterradora visita de tres fantasmas: El fantasma de las navidades del pasado, de las navidades del presente y del futuro, que le hacen recapacitar sobre su planteamiento vital, la necesidad de ser generoso, agradecido y en definitiva saber disfrutar (por encima de las adversidades y contratiempos) de todas las cosas buenas que nos vienen dadas.

Scrooge era un tipo que ante la felicitación de navidad de su empleado contestaba:

*“¡Felices Pascuas! ¡Y dale con Felices Pascuas! ¿Qué son las Pascuas sino el momento de pagar cuentas atrasadas sin tener dinero; el momento de darte cuenta de que eres un año más viejo y ni un céntimo más rico; el momento de hacer el balance y comprobar que cada una de las anotaciones de los libros te resulta desfavorable a lo largo de los doce meses del año? Si de mí dependiera a todos esos idiotas que van por ahí con el Felices Navidades en la boca habría que cocerlos en su propio pudding y enterrarlos con una estaca de acebo clavada en el corazón. Eso es lo que habría que hacer”.*

Tengo la sensación de que muchas veces –como Scrooge- perdemos la perspectiva con reivindicaciones personales (la carga de trabajo, la presión del día a día, la autoexigencia...)

No obstante, espero que nosotros –a diferencia del Sr. Scrooge- y a pesar de que por desgracia tanto el pasado, como incluso el presente nos han traído desagradables acontecimientos espectrales, no necesitemos la visita del fantasma del futuro para darnos cuenta de que ser letrados del Gabinete Jurídico de la Junta debe enorgullecernos. Somos parte de un Cuerpo consolidado por el tiempo: Su creación por Francisco del Río data casi desde el principio de la Autonomía en Andalucía, y somos un cuerpo prestigiado nada más, pero nada menos que por nuestro esfuerzo, rigor jurídico e independencia en la emisión de criterios técnicos.

Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía nº 273 de 25 de febrero de este año 2020. Se publica la aprobación por el Pleno de la Cámara del día 6 de febrero, a instancia de un grupo parlamentario (me da igual el que fuera) y con el apoyo de otros grupos parlamentarios (tampoco me importan sus colores) la siguiente Moción relativa al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía:

El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno entre otros extremos a:

*2.º Promover, a través de las modificaciones normativas necesarias, que el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía actúe siempre en aras al interés general y de la Administración pública con independencia.*

*3.º a) A través de las modificaciones oportunas, y con la motivación de defender el interés de la Administración pública y de la sociedad en general, garantizar que el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía se persone en todos aquellos procesos relacionados con la corrupción y el mal gobierno. Y facilitar y agilizar la determinación y alcance de los daños ocasionados a la hacienda pública por delitos cometidos por altos cargos y funcionarios en el ejercicio de sus funciones.*

*b) De acuerdo con lo anterior y en esos casos, promover la personación del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía en los correspondientes procedimientos judiciales, posibilitando con pleno respeto a su independencia el ejercicio de las acciones judiciales que en Derecho procedan para el pleno resarcimiento de la Administración pública.*

¿Qué demonios significa esto? Resulta inaceptable que se mercadee con fines políticos a costa de nuestra reputación.

Y es que para acometer cambios en el futuro hay que partir del pasado, respetar la esencia, los cimientos del Gabinete Jurídico tal y como fue concebido por Francisco del Río hace 35 años. En esto soy extremadamente conservador, inflexible.

La garantía de nuestra independencia dimana en primer lugar del sistema de acceso al Cuerpo de letrados de la Junta de Andalucía para el que hay que superar un proceso duro selectivo -que incluye un temario de 400 temas y cinco pruebas eliminatorias- basado exclusivamente en los principios de libre concurrencia igualdad, mérito y capacidad. Ser calificados por un Tribunal de composición mayoritariamente exógena: Hay dos Magistrados, un Abogado del Estado y un Catedrático. Siempre me ha llamado la atención esa regla de Quorum que estable del ROF que exige que para constituir al Tribunal en ningún caso puede haber mayoría de vocales letrados, hasta tal punto que si en una determinada sesión la proporción se rompe, uno de nosotros se tiene que salir. Todo ello para evitar cualquier sombra de sospecha acerca de que, si hay que tomar una decisión discutida, no va a haber maniobras colusorias dirigidas para orientarlas en un determinado sentido por los miembros del Gabinete que están en el Tribunal. Una cautela que sin duda parece exagerada –sobre todo para los que conocemos el Tribunal desde dentro– pero que no es más que otra muestra más del estándar de objetividad que nosotros mismos nos hemos autoimpuesto al disciplinar nuestro régimen interno desde el momento del acceso al Cuerpo.

En segundo lugar la garantía de nuestra independencia y sumisión exclusiva a la ley y el interés general deriva de la obligación de respetar en nuestra actuación los principios que enumera el art. 25 del ROF: “Legalidad, objetividad, diligencia, profesionalidad, imparcialidad y defensa de la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

En casi ya 20 años de ejercicio profesional, al asesorar en derecho o defender a la Administración, no he actuado movido por otro interés que no fuera defender la legalidad. Nunca nadie ha intentado dirigir mi criterio desde dentro del Gabinete Jurídico. Desde fuera ya sabéis que a veces nos aprietan, pero nunca han conseguido torcernos el brazo. Y seguramente no lo han hecho pues sencillamente no pueden. Las cuestiones que abordamos son complejas y muchas veces la labor de determinación de cual sea la decisión jurídicamente más correcta se presenta vidriosa, puede motivar el debate entre compañeros o incluso con nuestros jefes, pero –hablo por mi– siempre que modulé o incluso alteré una conclusión inicial, fue porque me convencieron: Eso es otro valor de Gabinete: El compañerismo. Siempre descolgáis el teléfono cuando se os pregunta algo, y siempre tenemos una red de seguridad en nuestros superiores.

Pues eso que decía: Que la independencia de criterio es otra manifestación de nuestra objetividad. El ROF en su art. 13.4, contempla la facultad del Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía de retirar un asunto a un letrado por discrepancias

técnico jurídicas. Tal facultad –sustentada en el principio de jerarquía, solo faltaría!!!- aunque no tengo el dato, apuesto a que se puede contar con los dedos de una mano las veces que se ha usado en 35 años de andadura.

Esbozo una serie de aspectos respecto de los cuales me parece crucial la adaptación del Gabinete Jurídico.

En primer lugar resulta crítico en el sentido de indeferible en el tiempo, acometer una reorganización sustancial en la estructura del Centro Directivo. En primer lugar **en la estructura de personal**. Siempre decimos que somos pocos letrados –lo cual es cierto– pero más que eso yo lo que echo en falta es la ausencia de una oficina técnica adecuadamente dotada. Solo hay técnicos en los Servicios Centrales, en número que no supera los quince además de los correspondientes Jefes de Servicio, Sección, Negociados y demás personal de auxilio. Las exigencias de la especialización, la división del trabajo en términos de eficiencia a lo mejor exige aquilatar más esa ratio letrados/técnicos, de manera que estos últimos puedan ayudarnos (a todos, no solo a las jefaturas de Área) en las tareas preparatorias de las actuaciones contenciosas o consultivas. Se debería además consolidar su situación administrativa, muchos de ellos –altamente cualificados y aportando todo su esfuerzo– recalán allí con puestos virtuales y por tanto desde el principio con una situación interina y con fecha de caducidad.

De hecho, en el ámbito de la Abogacía privada, cada vez se da más importancia a los “paralegales”, figura equivalente a la de nuestros técnicos, que en las grandes firmas (a las que nosotros solo por volumen de asuntos debemos asimilarnos) superan en número a la de los abogados entendiendo por tales los que firman y por tanto asumen la responsabilidad del asunto.

El déficit de personal se pone de manifiesto más si cabe en las Asesorías Jurídicas del Área de lo Consultivo. Yo soy el Jefe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía. Hace poco, a cuenta de un informe facultativo que se nos pidió sobre una reclamación al Estado en materia de Financiación de las Comunidades Autónomas, el diario ABC se hizo eco de la noticia y titulaba así el 11 /02/ de este año 2020: “*Los juristas de la Junta entienden que el impago del IVA rompe la equidad*”. La noticia empezaba así: “*Los servicios jurídicos de la Consejería de Hacienda, han elaborado un informe en el que consideran que el Gobierno central estaba obligado a pagar el IVA correspondiente al mes trece de 2017 por importe de 537 millones de euros*”.

Me hizo mucha gracia pues la grandilocuencia del titular y del desarrollo narrativo de la noticia, podía hacer imaginar al inocente lector, que para elaborar el dictamen había estado encerrado durante una semana un equipo multidisciplinar de 20 fe-

nómenos cada uno en su campo, en una lúgubre habitación del parador de Gredos (como los padres de la Constitución) cuando la realidad es que el informe lo hice yo solo en un par de tardes con buena voluntad y toda la prisa del mundo que fue la que me metieron.

La Asesoría de la Consejería de Hacienda –que parece una cosa seria- somos mi querido compañero Manolo Cuadros y yo, ayudados por nuestra auxiliar (funcionaria interina) y una funcionaria del Servicio de Recursos de la Secretaría General Técnica, que ha aceptado una encomienda del Jefe del Gabinete Jurídico para asistir a mesas de contratación. Eso es otra: Lo de los encomendados que es una figura administrativa a extinguir si mantiene su configuración legal actual atendiendo a los tiempos que corren. Algún compañero me decía el otro día “he encontrado un funcionario que quiere asumir una encomienda de Gabinete!!!”, como al que le toca el cromó de Messi en el álbum de Panini, esto es como algo totalmente insólito.

Los encomendados son ejemplo de generosidad al echarse sobre sus espaldas una responsabilidad altísima sin recibir una compensación económica por ello. Además la figura es totalmente anómala pues en puridad tienen una dependencia funcional respecto del Jefe de Asesoría pues realizan funciones que corresponden a ésta, pero no dependencia jerárquica: yo no puedo darle órdenes pues la habilitación es voluntaria, luego si mi el habilitado no quiere ir a una mesa, pues simplemente no va. Y yo no le digo nada, solo faltaría!!!. Bueno, si le doy las gracias mil veces por todas las mesas que asume.

En resumen. Hay que revisar la figura pues nos quedaremos sin ellos, y los necesitamos.

La adecuada dotación de medios personales en Gabinete es crucial también para poner en valor los medios materiales: Me refiero fundamentalmente a Infolex. Este sistema de información del Gabinete Jurídico es superlativo sin duda alguna. Pero tengo la impresión de que nos han dado un Ferrari pero no tenemos pilotos para conducirlo. Sacar rendimiento a todas las funcionalidades que tiene exige mucha dedicación personal.

Un ejemplo de lo que digo: Los expedientes de contencioso. Como en ellos se generan entradas y salidas todos los días en un volumen ingente, los documentos no están nominados sino simplemente volcados con la referencia –normalmente– de un código numérico largo. En definitiva que no se sabe qué contiene el registro hasta que se abre. Muchas veces me piden a lo mejor una providencia que acuerda lo que sea, o un auto de la pieza separada y para no molestar a los compañeros intento buscarla, pero si no me dan la fecha, es tremendamente costoso encontrarla. Refiero a los contenciosos no como crítica sino porque ellos seguramente por el volumen de papel que mueven son los más afectados por la falta de medios personales. Entiendo que

no hay tiempo para catalogar el documento que se vuelca. Pero vamos, que a mi me pasa igual: Hace poco entró un informe en expediente de responsabilidad patrimonial que contenía un único pdf con 2000 folios y 53 documentos. Para hacerlo bien, pedí que se desagregara cada documento del pdf y se catalogara por su contenido. Tardamos tres días. Lógicamente no vuelvo a hacerlo.

Otra necesidad es contar con un equipo o un responsable de Comunicación Institucional propio. Comunicación institucional significa transmitir la identidad Corporativa: Lo que hacemos, por qué lo hacemos y sobre la base de que pilares o principios. Las actuaciones del Gabinete Jurídico y sus consecuencias sin duda generan mucha información relevante para la opinión pública. ¿Cuántas veces nos toca hacer de asesores porque nos piden –por ejemplo- que revisemos la respuesta a una pregunta parlamentaria que nos afecta? ¿O que revisemos, o incluso hagamos una nota de prensa? Nosotros no estamos cualificados para comunicar ni para gestionar la información y esto, en tiempos de la sociedad de la información, es crucial.

Necesitamos contar un servicio profesional con esa finalidad comunicativa llevado por profesionales de la Comunicación Institucional, formados al efecto y con redes de confianza en los medios. Lo tiene el Poder Judicial por ejemplo. No puede descansar esta tarea en nosotros. En alguna ocasión hemos intentado buscar la complicidad de la prensa para gestionar alguna información y el resultado no ha sido bueno. Quiero recordar que por el año 2011 un medio se hizo eco del volumen de asuntos asumido por nuestro centro directivo con base a los resultados de la memoria que todos los años se utiliza. Citaba la noticia que la fuente eran responsables del propio Gabinete. Tituló el periódico de forma capciosa “*La Junta pierde uno de cada 3 pleitos*”. El titular sin duda intencionadamente aporta un sesgo negativo a un dato objetivamente bueno. Y es que dándole la vuelta resulta que el hecho noticioso que se destaca es que “*La Junta de Andalucía gana el 75 por ciento de los pleitos*” lo cual es un porcentaje elevadísimo de victorias judiciales sobre todo teniendo en cuenta que lo que va al contencioso son casos verdaderamente patológicos pues si el ciudadano decide pleitear es porque tiene claro que puede ganar dado lo gravoso en términos económicos y de tiempo que es acudir a los tribunales.

Ese Gabinete de comunicación ha de ser nuestro, desvinculado de los Gabinetes de Prensa de las Consejerías pues la comunicación política se mueve por otros derroteros. Nosotros debemos limitarnos a comunicar nuestro trabajo, con la lealtad y objetividad que nos caracteriza, incluso poniendo de manifiesto los fallos y sus causas cuando éstos se produzcan.

### 5.3. EL FUTURO DESDE LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN

**Beatriz Idígoras Molina**

*Coordinadora de Secretaría General y Jefa del Gabinete Jurídico de la Cámara de Cuentas de Andalucía. Letrada de la Junta de Andalucía en “servicio en otras Administraciones Públicas”*

#### I. INTRODUCCIÓN

En primer lugar, quería agradecer a la Asociación de Letrados de la Junta de Andalucía por contar con mi presencia a través de esta breve intervención en unas Jornadas que rinden un merecidísimo homenaje a Don Francisco del Río, creador del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía y al frente de este centro directivo durante muchísimos años.

En la lista de agradecimientos, añadir el que me hayan incorporado en la “*Mesa del futuro*”, ya que tras 19 años de ejercicio profesional, una se ve más en el pasado que en el futuro, reflexión que hago no desde una vertiente negativa, sino desde la vertiente constructiva de incorporar tras tantos años de ejercicio una lograda veteranía que me permite traer aquí no pocas reflexiones

En cualquier caso me siento pasado, presente y futuro. Particularmente, respecto al futuro- que es lo que me trae hoy aquí-, creo que es importante identificar los retos que debemos alcanzar, tanto como centro directivo como cuerpo. Todo ello, desde la perspectiva de la que ha dejado el Gabinete Jurídico para adentrarse en los servicios jurídicos de otra Administración, en mi caso, en la Cámara de Cuentas de Andalucía, órgano de extracción parlamentaria que presenta bastantes singularidades.

#### II. SER LETRADO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA: ABOGADO EN EJERCICIO CON VOCACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO.

Antes de entrar en materia, quisiera realizar una serie de consideraciones previas, sobre el sentido y alcance de ser Letrado de la Junta de Andalucía.

La gran mayoría de nosotros, nos hemos hecho esta pregunta: ¿quiero ser funcionario o abogado? Y creo, que la respuesta de todos ha sido siempre la misma, ser abogado en defensa de los intereses de la Administración, esto es, del interés público que debe presidir toda actuación administrativa. Aparece el concepto de abogado con vocación de servicio público, ser garante de la legalidad de todas y cada una de las actuaciones de la Administración.

Sin lugar a dudas puede afirmarse, que el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía es el mayor despacho de abogados de toda Andalucía, eso sí, con un único cliente, la Comunidad Autónoma de Andalucía.

## 2.1 Definición de abogado

La reflexión antes señalada, me lleva a buscar la definición de abogado recogida en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, a saber

### Artículo 542 LOPJ

1. *Corresponde en exclusiva la denominación y función de abogado al licenciado en Derecho que ejerza profesionalmente la dirección y defensa de las partes en toda clase de procesos, o el asesoramiento y consejo jurídico.*
2. *En su actuación ante los juzgados y tribunales, los abogados son libres e independientes, se sujetarán al principio de buena fe, gozarán de los derechos inherentes a la dignidad de su función y serán amparados por aquéllos en su libertad de expresión y defensa.*
3. *Los abogados deberán guardar secreto de todos los hechos o noticias de que conozcan por razón de cualquiera de las modalidades de su actuación profesional, no pudiendo ser obligados a declarar sobre los mismos.*

La independencia declarada en la citada disposición queda debidamente garantizada por la condición de funcionario de los Letrados de la Junta de Andalucía, debiendo recordarse al respecto, que la función de representación y defensa en juicio, así como las de asesoramiento, quedan reservadas de manera exclusiva al Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, cuestión sobre la que volveré.

Quiero también centrar mi atención, en la expresión “consejo jurídico” referida a la función de asesoramiento de los abogados, porque en lo que hace a los Letrados de la Junta de Andalucía, he de decir que se ha evolucionado de manera exponencial desde una estricta y formal función de asesoramiento –*peticiones de informe por escrito y limitado a asuntos preceptivos*– a una cada vez más constante intervención de los letrados en reuniones en las que se les recaba ese consejo jurídico. Este hecho lo valoro muy positivamente, ya que superado el momento inicial en el que la función de asesoramiento era un mero trámite formal, vivimos un momento en el que la participación del Letrado en todos los asuntos de interés del órgano, es garantía de legalidad y seguridad jurídica.

## 2.2. Abogado de una Comunidad Autónoma

Al abogado de las Comunidades Autónomas, se refiere el

**Artículo 551. 3 LOPJ** “*La representación y defensa de las Comunidades Autónomas y las de los entes locales corresponderán a los letrados que sirvan en los servicios jurídicos de dichas Administraciones públicas, salvo que designen abogado colegiado que les represente y defienda. Los Abogados del Estado podrán representar y defender a las comunidades autónomas y a los entes locales en los términos contenidos en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas y su normativa de desarrollo.*”

En este punto, vamos a hacer un breve repaso a la regulación que en la Comunidad Autónoma Andaluza se hace tanto del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, como del Gabinete Jurídico.

## 2.3 Creación del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía.

No es hasta el año 1993, cuando se da debido cumplimiento a dicha disposición –art.551.3 LOPJ– creando el Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía. Se hace, a través de la DA 2ª de la Ley 8/1993, de 19 de octubre, del Consejo Consultivo de Andalucía<sup>18</sup>.

Una vez creado el Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, la regulación relativa al mismo, así como, al propio Gabinete Jurídico, se contenía en una disposición de carácter reglamentario, el Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, con modificaciones posteriores mediante Decreto 225/2006, de 26 de diciembre y Decreto núm. 367/2011 de 20 de diciembre.

<sup>18</sup> Disposición Adicional Segunda de la Ley 8/1993, de 19 de octubre, del Consejo Consultivo de Andalucía “*Se crea, dentro del Grupo A configurado en la disposición adicional quinta de la Ley 6/1985, de 28 de noviembre (RCL 1985, 2985), de Ordenación de la Función Pública de la Junta de Andalucía, el Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía para ejercer las funciones de representación y defensa en juicio en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma, así como el asesoramiento en Derecho de ésta y del Consejo Consultivo de Andalucía.*”

*El ingreso en el referido Cuerpo será por oposición entre Licenciados en Derecho.*

*Se integran en el Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, los funcionarios de carrera de la misma, ingresados en el Cuerpo Superior Facultativo para cubrir plazas de Letrados del Gabinete Jurídico de la Consejería de la Presidencia”.*

## 2.4. Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

La regulación del Gabinete Jurídico en una norma con rango de Ley, no se produce hasta el año 2007, con la aprobación de la **Ley 9/2007, de 22 de octubre, de Administración de la Junta de Andalucía**. Su regulación la encontramos en el Capítulo IV, Título II, artículo 41 y ss<sup>19</sup>.

### III. FUNCIONES CONTENCIOSAS Y DE ASESORAMIENTO DE LOS LETADOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

Expuesto el marco normativo en el que actualmente se desenvuelve el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, las funciones encomendadas al mismo se desenvuelve en dos grandes áreas, de asuntos consultivos y de asuntos contenciosos.

Esta doble vertiente, aparece recogida en el señalado artículo 542 LOPJ, referido a cualquier abogado en ejercicio. En mi trayectoria profesional, he de decir que he notado un notable incremento de las funciones de asesoramiento y no solo desde la tradicional vertiente de solución del conflicto, sino también estos últimos años desde la vertiente de prevención del riesgo. De ahí, mi llamada de atención sobre el señalado “*consejo jurídico*”, el órgano quiere estar en todo momento bien asesorado para calibrar los riesgos de determinada toma de decisiones.

Se trata éste de un hecho, que se da en todos los despachos profesionales, donde la función de asesoramiento ha crecido de manera desorbitada en un afán de evitar la

<sup>19</sup> Art. 41 Ley 9/2007, de 22 de octubre. Naturaleza

1. El Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, a través de los Letrados o Letradas adscritos al mismo, es el órgano directivo encargado de la representación y defensa en juicio de la Administración de la Junta de Andalucía, de sus agencias administrativas, del Consejo Consultivo de Andalucía y del Consejo Audiovisual de Andalucía, en los términos del artículo 551. 3 de la Ley Orgánica 6 / 1985, de 1 de julio (RCL 1985, 1578, 2635 ; ApNDL o cab nota ), del Poder Judicial, y de lo dispuesto en esta Ley. Asimismo, la Administración de la Junta de Andalucía, en el ejercicio de las funciones de tutela de los menores, asumirá la representación y defensa de estos en juicio a través de los Letrados y Letradas del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

2. Corresponde igualmente al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía el asesoramiento en Derecho del Consejo de Gobierno, de la Administración Pública y de las agencias administrativas de la Junta de Andalucía, así como la representación y defensa de la Administración de la Junta de Andalucía en cualesquiera procedimientos no contemplados en el apartado anterior.

3. Salvo que sus leyes específicas establezcan lo contrario, el asesoramiento jurídico y la representación y defensa en juicio de las agencias públicas empresariales, las agencias de régimen especial, las sociedades mercantiles y fundaciones del sector público andaluz y los consorcios previstos en el artículo 12. 3 de esta Ley podrán ser encomendados a los Letrados y Letradas adscritos al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, mediante convenio a suscribir con la Consejería competente en materia de Presidencia, en el que se establezcan las condiciones del ejercicio de dichas funciones.

4. Por decreto del Consejo de Gobierno se regulará el régimen de organización y las funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, así como del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía.

fase contenciosa, debido, entre otras razones, a la lentitud de la Administración de Justicia. Queda atrás la figura del profesional del derecho como el abogado de la toga, el abogado que ejercía en los tribunales, en el conflicto, tal como lo retrataba magistralmente Don Ángel Ossorio y Gallardo, en su obra “*El Alma de la Toga*”.

Relativa a estas dos áreas, también he de señalar y valorar muy positivamente, el que se ha conseguido una mayor coordinación entre las mismas, ya que en mis inicios he de decir que funcionaban como departamentos estancos.

### IV. FUTURO DEL GABINETE JURÍDICO Y DEL CUERPO DE LETRADOS DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

Descendiendo a la ponencia que me trae hoy aquí, voy a trasladar retos y objetivos que entiendo necesarios para nuestro futuro.

#### A) Retos como Centro Directivo

##### 1. Elevar el rango orgánico del Gabinete Jurídico.

Como se sabe, en la Administración de la Junta de Andalucía son dos los órganos que se ocupan del control de la legalidad de la actuación administrativa, de un lado, la Intervención General, que se ocupa del control interno y contabilidad pública de la gestión económica de la Administración de la Junta de Andalucía y, el Gabinete Jurídico, que realiza el control de legalidad en los términos arriba señalados.

Es por eso, que ostentando la Intervención General el nivel orgánico de Viceconsejería<sup>20</sup>, entiendo que el Gabinete Jurídico debería ostentar el mismo rango, actualmente, ostenta el nivel orgánico de Dirección General<sup>21</sup>.

Quizás no sea la cuestión más relevante, pero entiendo que esta equiparación debería producirse. De hecho, en la Administración General del Estado, tanto la Intervención General como el Servicio Jurídico del Estado, ostentan el rango de Subsecretaría.

<sup>20</sup> Artículo 2. del Decreto 116/2020, de 8 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea

1. La Consejería de Hacienda y Financiación Europea, bajo la superior dirección de su titular, se estructura para el ejercicio de sus competencias en los siguientes órganos directivos centrales: j) *Intervención General de la Junta de Andalucía, con nivel orgánico de Viceconsejería.*

<sup>21</sup> Artículo 11.2 del Decreto 114/2020, de 8 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior.

“*La persona titular del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía tendrá rango de Director o Directora General, correspondiéndole las funciones previstas en el artículo 30 de la Ley 9 / 2007, de 22 de octubre, debiendo ser funcionario o funcionaria de carrera, de conformidad con la previsión que realiza el artículo 17, apartados 5 y 6 , de la Ley 9 / 2007, de 22 de octubre.*”

## 2. Requisitos de nombramiento del Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

Sí me preocupa y mucho, que el nombramiento del Jefe del Gabinete Jurídico no esté blindado a un Letrado de la Junta de Andalucía. Todavía, más alarmante es que la condición de funcionario referida al Jefe del Gabinete Jurídico, como garantía de independencia del órgano, no esté recogida en nuestra normativa.

El artículo 5 de nuestro Reglamento, solo señala que el Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, será nombrado y separado por Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta del titular de la Consejería de la Presidencia. Esto es, no recoge ni uno ni otro requisito. Sí se refiere expresamente a la necesidad de ser funcionario, el Decreto de estructura de la Consejería de Presidencia –artículo 11.2 Decreto 114/2020, de 8 de septiembre–. Ahora bien, la incorporación de este requisito en un mero Decreto de estructura, merece la crítica de su fácil derogación, situación que no sería deseable.

En este punto, entiendo del todo necesario que el doble requisito de ser funcionario y perteneciente al Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, se incluya en la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía. La condición de funcionario de carrera se recoge expresamente en esta ley respecto a los titulares de la Secretarías Generales Técnicas y de la Intervención General de la Junta de Andalucía – artículo 17.5 y 6<sup>22</sup>. No se entiende, que se haya omitido al Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

Acudiendo nuevamente a la Administración del Estado, el artículo 11 Reglamento del Servicio Jurídico del Estado, aprobado Real Decreto 997/2003, de 25 de julio,

<sup>22</sup> Art. 17. 5 LAJA “El nombramiento como *personas titulares de las Secretarías Generales Técnicas se realizará entre personal funcionario de carrera* de la Administración de la Junta de Andalucía, del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales, perteneciente a cuerpos, grupos o escalas en los que se exija para su ingreso el título de licenciatura, grado o equivalente; o bien, entre personal estatutario fijo de los servicios de salud, para cuyo ingreso se exija el título de licenciatura, grado o equivalente, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre (RCL 2003, 2934), del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud.

*Asimismo, deberán reunir el requisito indicado en el párrafo anterior aquellas personas que vayan a ser nombradas titulares de la Secretaría General competente en materia de Administración Pública y de las Direcciones Generales que tengan competencias en dicha materia de Administración Pública, de la Intervención General de la Junta de Andalucía y de la Dirección de la Agencia Tributaria de Andalucía (LAN 2007, 588).*

6. En los Decretos del Consejo de Gobierno por los que se aprueben las estructuras orgánicas de las Consejerías se podrá establecer la obligación de reunir el requisito señalado en el párrafo primero del apartado anterior para ser nombradas personas titulares de aquellos órganos directivos centrales que, no siendo los indicados en el citado apartado, tengan como ámbito competencial específico la inspección, el control económico-financiero, los tributos, la asistencia jurídica o los recursos humanos.

exige ostentar la condición de Abogado del Estado para ser nombrado Abogado General<sup>23</sup>.

## 3. Posibilidad de que el Jefe del Gabinete Jurídico, asuma con su firma actuaciones contenciosas y de asesoramiento como exponente de la independencia del órgano y del carácter eminentemente técnico del mismo.

Posibilidad prevista en la Abogacía del Estado -art. 12 de su Reglamento<sup>24</sup>.

## 4. Llevar el Gabinete Jurídico a la totalidad del sector público andaluz y a otras Administraciones, especial referencia a órganos de extracción parlamentaria.

En esto, he de decir que sí que se ha avanzado a través de la opción que ofrece nuestro Reglamento de suscribir Convenios de Colaboración para aquellas entidades que no tienen por ley el asesoramiento por parte del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

## 5. Incorporar Área de Derecho de la Unión Europea – art. 6 ROFGJJA-

Dada la importancia, que en los últimos años ha adquirido el Derecho de la Unión Europea, tanto en fase de asesoramiento, como en asuntos precontenciosos de la Comisión Europea, Tribunal de Justicia y ante el Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, sería deseable incorporar entre la Áreas a que se refiere el artículo 6 de nuestro Reglamento un Área de Derecho de la Unión Europea

## 6. Contar con personal propio de apoyo.

Sería deseable que nuestra RPT, pudiera incorporar personal técnico y administrativo propio, ya que el Gabinete Jurídico debe estar dotado de los mejores profesionales. Esta opción, permitiría mejorar profesional y económicamente a este personal, evitando que se vayan en busca de mejores opciones profesionales

## 7. Inversión en tecnología como Inteligencia artificial y Big Data.

Habida cuenta, el volumen de trabajo del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, sería también deseable que se acometiera una importante inversión en la

<sup>23</sup> Artículo 11 Reglamento del Servicio Jurídico del Estado Carácter y nombramiento y cese del Abogado General del Estado-Director del Servicio Jurídico del Estado

1. El Abogado General del Estado-Director del Servicio Jurídico del Estado tendrá categoría de subsecretario y será nombrado y cesado mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Justicia.

2. Para ser nombrado Abogado General del Estado-Director del Servicio Jurídico del Estado será necesario ostentar la condición de Abogado del Estado.

<sup>24</sup> Artículo 12 Reglamento del Servicio jurídico del Estado. Asunción de asuntos por el Abogado General del Estado-Director del Servicio Jurídico del Estado.

“El Abogado General del Estado-Director del Servicio Jurídico del Estado podrá asumir para sí actuaciones contenciosas o consultivas concretas cuando considere que la importancia o la indole del asunto lo requiera.

transformación digital de este centro directivo, con apuestas por tecnologías como Inteligencia Artificial y Big Data. Son ya muchos los despachos de abogados que han aportado por esta transformación digital y no deberíamos quedarnos atrás.

## B) Retos como cuerpo.

### 1. Culminar el proceso de adscripción exclusiva en los puestos de Jefatura del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía –art. 35 ROFGJA–.

La actual redacción del artículo 35 ROFGJA, tras su modificación mediante Decreto 367/2011, de 20 de diciembre, señala que *“la Relación de Puestos de Trabajo contemplará la adscripción en exclusiva de los puestos de Jefatura del Gabinete Jurídico al Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía.”*

Exclusividad para los puestos de Jefatura del Gabinete Jurídico que se consigue, tras dicha modificación, y que interesa contrastar con la antigua redacción que optaba por la adscripción preferente y no exclusiva<sup>25</sup>.

No obstante lo anterior, he de indicar que analizada la actual RPT del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, dicha exclusividad para los puestos de Jefatura no está incluida, siendo del todo necesario que se acometa una modificación para incorporar esta adscripción.<sup>9</sup>

### 2. Carrera Profesional de los Letrados de la Junta de Andalucía: Carrera Vertical –art. 16, apartado b) EBEP–.

Uno de los grandes problemas con los que se encuentra la carrera profesional de los Letrados de la Junta de Andalucía, es que accediendo con un nivel 28 y existiendo pocos niveles 29 y aún menos niveles 30 –tan solo tres–, difícilmente se va a lograr la ansiada carrera profesional de la que habla el EBEP.

En este sentido, sería deseable que los puestos de Jefatura de las Asesorías Jurídicas, así como, los Jefes de los Servicios Jurídico Provinciales, tuvieran un nivel 30, dada su importancia, a lo que debe añadirse, que todos los puestos de coordinador en las Consejerías ostentan dicho nivel 30. Haciendo una comparativa, con la Cámara de Cuentas, he de indicar que en la RPT de esta institución se contemplan hasta 12 niveles 30, frente a los 3 que existen en el Gabinete Jurídico. También la Intervención General de la Junta de Andalucía, incrementó recientemente los niveles 30 en su RPT.

<sup>25</sup> Artículo 35 ROFGJA. - vigente desde el 3 enero 2001 hasta el 23 diciembre 2011.

*“En tanto la Relación de Puestos de Trabajo no contemple la exclusividad de la adscripción de los puestos de Letrados del Gabinete Jurídico al Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, en la provisión de tales puestos tendrán preferencia, siempre que concurra alguno de ellos, los Letrados de la Junta de Andalucía.”*

A su vez, entiendo que podrían modificarse muchos niveles 28 para elevarlos a un nivel 29, por tratarse de puestos de letrados que están llevando asuntos de mayor complejidad y responsabilidad que los propios de un nivel 28

### 3. Carrera Profesional de los Letrados de la Junta de Andalucía: Carrera horizontal- art. 16, apartado a) EBEP.

El obstáculo de la carrera vertical, bien podría solucionarse implantando la denominada carrera horizontal. En este sentido, dejo apuntado que esta modalidad de carrera profesional, ha sido recientemente implantada en el Parlamento y la Cámara de Cuentas de Andalucía, en este último órgano mediante Acuerdo del Pleno de la CCA, de 22 de octubre de 2018.

### 4. No rebajar la exigencia del acceso al Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía olvidar las raíces

La alta exigencia de la oposición lleva a una alta exigencia a nivel profesional que no debemos perder. Siempre he presumido, de poder contar en cada momento del mejor profesional para cada especialidad de nuestro Derecho Administrativo, a golpe de una llamada.

En este sentido, es justo alabar el buen compañerismo que nos asiste en nuestro día a día, que nos permite trabajar con esa exigencia profesional. Tampoco, quiero dejar de alabar el importantísimo papel de nuestra Asociación, tanto en la tarea divulgativa del Cuerpo de Letrados, como en la científica y doctrinal a través de publicaciones y participación en Jornadas Jurídicas.

## V. EXPERIENCIA EN LA CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA.

Quiero acabar mi exposición, haciendo una breve reflexión sobre mi experiencia en la Cámara de Cuentas de Andalucía. Dejando a un lado, la función contenciosa –limitada en la mayoría de los supuestos a temas de personal–, la función de asesoramiento en Derecho se ve dificultada por diversas razones:

1. La Cámara de Cuentas de Andalucía, es un órgano técnico de extracción parlamentaria, con dependencia orgánica del Parlamento de Andalucía, artículo 130 Estatuto de Autonomía para Andalucía<sup>26</sup>. El hecho de que los Consejeros, en número

<sup>26</sup> Artículo 130 EAA

1. La Cámara de Cuentas es el órgano de control externo de la actividad económica y presupuestaria de la Junta de Andalucía, de los entes locales y del resto del sector público de Andalucía.

2. La Cámara de Cuentas depende orgánicamente del Parlamento de Andalucía. Su composición, organización y funciones se regulará mediante ley.

de siete sean designados por el Parlamento, respetando la regla de que cada grupo parlamentario tenga derecho a que uno de los miembros del Pleno proceda de su propuesta –art. 24 Ley 1/1988, de la Cámara de Cuentas de Andalucía<sup>27</sup>–, hace que su deseable carácter técnico ceda ante intereses partidistas en asuntos de especial relevancia.

En estas situaciones, más que un verdadero asesoramiento en Derecho en defensa de la legalidad, se busca el asesoramiento de unos frente a otros, lo que entra en abierta contradicción con las notas de objetividad, imparcialidad y profesionalidad que deben regir todo Gabinete Jurídico. Curiosamente, la experiencia vivida en los años que llevo allí, se me antoja parecida a los inicios del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, en el que continuamente teníamos que reivindicarnos como garantía de legalidad y seguridad jurídica.

2. Históricamente, en todos los OCEX se ha dado mayor prevalencia a la función de fiscalización como campo propio de los auditores, frente a la de asesoramiento en derecho de los letrados, pues las labores de estos últimos son de mero apoyo a la labor de auditoría y a demanda de la libre voluntad de los técnicos.

Esta cuestión, la aborda extraordinariamente bien mi predecesora en la CCA, Doña Carmen Carretero Espinosa de los Monteros, en su artículo doctrinal **“Intervención de los servicios jurídicos en la elaboración de los informes de fiscalización. Tradición, actualidad y necesidad de un cambio de rumbo”**<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Art. 24 LCCA.

1. Los Consejeros, en número de siete, serán designados por el Parlamento de Andalucía mediante votación y por mayoría de las tres quintas partes de sus miembros, por un período de seis años, renovándose cada tres por tres y cuatro séptimas partes sucesivamente.

Todos los Grupos parlamentarios del Parlamento de Andalucía, con excepción del Grupo Mixto, tienen derecho, como mínimo, a que uno de los miembros elegidos proceda de su propuesta.

<sup>28</sup> Artículo “La intervención de los servicios jurídicos en la elaboración de los Informes de Fiscalización. Tradición, actualidad y necesidad de un cambio de rumbo”, de Doña Carmen Carretero Espinosa de los Monteros. Revista de Auditoría pública: revista de los órganos Autónomos de Control Externo, ISSN 1136-517X, Nº. 70, 2017, págs. 105-118.

*“(…)Es en esta encrucijada del nuevo concepto de fiscalización que se asiste a la configuración de los OCEX con una especie de fiebre o entusiasmo por superar los meros controles de legalidad y regularidad contable adentrándose en nuevas tareas con controles operativos y de eficiencia. Quizás por ello, cuando desde el punto de vista orgánico se diseña su estructura –aun siguiendo la estela del Tribunal de Cuentas–, se observa un relajamiento del apoyo jurídico en estas Instituciones parlamentarias, como si se identificaran los servicios jurídicos con la denostada burocracia. Se considera así que no es necesario contar con un órgano propio y diferenciado dentro de la organización, tal y como ocurre con el Tribunal de Cuentas, que integra como tal al Abogado del Estado que se designe por el servicio jurídico estatal, pues con las nuevas fiscalizaciones a desarrollar sólo serían necesarios profesionales del ámbito de la economía. Así, en la mayoría de los casos se optó por refundir dentro de la Secretaría General las funciones de gobierno y las de asesoramiento jurídico, ya sea como función propia de la Secretaría General, ya sea porque se ubica bajo su dependencia jerárquica a las asesorías jurídicas1, o por ambas razones. El asesoramiento jurídico de la Institución se asume por la Secretaría General, y los servicios jurídicos se convierten en*

El desplazar a un segundo plano, esta labor de asesoramiento en Derecho es un error, ya que si acudimos tanto al artículo 4 de la LCCA como al art 4 ROFCCA, no sólo se fiscaliza la actividad económico financiera, sino el cumplimiento de la legalidad en procesos de contratación, control de subvenciones, créditos avales y cualesquiera otras ayudas.

De todo ello, se dejó constancia en **“Los Primeros Encuentros de Secretarios y Asesores jurídicos de los OCEX”**, celebrado en Pamplona los pasados días 23 y 24 de marzo de 2017, haciéndose notar en el documento de conclusiones finales la preocupación porque todavía existan OCEX que *«no cuenten con asesores jurídicos o letrados que puedan intervenir en la valoración y tratamiento de las cuestiones legales que se plantean en el funcionamiento y actividad fiscalizadora de los OCEX»*.

### 3. Extinción en la Cámara de Cuentas de Andalucía del Cuerpo de Letrados de esta institución.

A lo anterior, añadir que el Cuerpo de Letrados que existía en la CCA, se declaró a extinguir mediante la Disposición Transitoria del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Cámara de Cuentas de Andalucía, de 28 de diciembre de 2011.

Ante esta situación, la entrada de un Letrado de la Junta de Andalucía se produce en el año 2014, con la incorporación como Jefa del Gabinete Jurídico de la CCA, de nuestra compañera Doña Carmen Carretero Espinosa de los Monteros. Le he seguido yo y espero que en el futuro los servicios jurídicos de la CCA, sigan confiándose a Letrados de la Junta de Andalucía. En este sentido, sería deseable que al igual que la normativa estatal reserva a la Abogacía del Estado el servicio jurídico ante el Tribunal de Cuentas<sup>29</sup>, nuestra normativa reservara a Letrados de la Junta

*unidades de apoyo a los órganos de gobierno dentro de dicha Secretaría, pero sin la consideración de órgano de la Institución con relevancia propia.*

*Pero ya no sólo se trata de que los servicios jurídicos hayan perdido en los OCEX la relevancia institucional de constituir órganos de las Instituciones, –con funciones propias y distintas de las gubernativas de la Secretaría General,– sino que además desde la perspectiva funcional, tampoco se cuenta en el seno de los OCEX con cuerpos de letrados que trabajen con el cuerpo de auditores o síndicos de modo conjunto y multidisciplinar en las tareas de fiscalización, pues sus labores son de mero apoyo a la labor auditora y a demanda de la libre voluntad de estos técnicos. El resultado es que, en la conformación de los Informes de Fiscalización, se relega el asesoramiento jurídico a una mera función secundaria de apoyo a la labor auditora.(…)”*

<sup>29</sup> Art. 3.3. Reglamento del Servicio Jurídico del Estado “Dependerá, igualmente, de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, orgánica y funcionalmente, la Abogacía del Estado ante el Tribunal de Cuentas.”

Art. 20 Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, Ley 7/1988, de 5 de abril

1. El Servicio Jurídico del Estado en el Tribunal de Cuentas tendrá las funciones reconocidas en la Ley Orgánica 2 / 1982 y estará a cargo de un Letrado del Estado - Jefe y el número de Letrados del Estado que, legal o reglamentariamente, se determine con arreglo a las necesidades del servicio.

2. El Servicio Jurídico del Estado asumirá la representación y defensa del propio Tribunal de Cuentas ante el

de Andalucía, las funciones de representación y defensa y de asesoramiento en Derecho de la CCA.

---

*Tribunal Constitucional y ante los órganos jurisdiccionales civil, penal, contencioso - administrativo y social en la forma establecida para el Estado, sustituyéndose las autorizaciones que precise del Gobierno por las que al efecto le conceda el Pleno.*

3. *El Servicio Jurídico del Estado en el Tribunal de Cuentas evacuará también los informes en Derecho que le soliciten el Presidente, el Pleno del Tribunal, la Comisión de Gobierno y los Consejeros.*

## 5.4. EL FUTURO DESDE EL EJERCICIO PRIVADO DE LA ABOGACÍA

**Francisco Montes Worboys**

*Abogado Socio de SdP Abogados. Letrado de la Junta de Andalucía en excedencia.*

Sirvan mis primeras palabras de **agradecimiento** a la Asociación de Letrados de la Junta de Andalucía su amable invitación a participar en estas Jornadas que sirven de Homenaje a D. Francisco del Río. Es un honor y un motivo de gran orgullo volver a casa y poder compartir este entrañable día con mis compañeros y, en particular, participar en una mesa redonda con profesionales y amigos a los que admiro profundamente.

Este año, mi promoción cumplirá 15 años desde que aprobamos las oposiciones al Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, desde entonces he tenido el privilegio de comprobar, desde las distintas ocupaciones y destinos profesionales (el área de asuntos contenciosos primero, el Tribunal Supremo, el área de asuntos consultivos, el área legal de una multinacional y, actualmente, el ejercicio de la abogacía en despacho propio), el buen hacer y el prestigio que gozamos los Letrados de la Junta de Andalucía en toda España. **Prestigio colectivo** del que todos, de un modo u otro, nos beneficiamos y que tenemos la obligación de consolidar e incrementar.

Sin ánimo de caer en un exceso de autocomplacencia y ensimismamiento en el pasado, tanto el Gabinete Jurídico como su Cuerpo de Letrados que ya es una indisoluble unidad y que en estos momentos puede permitirse equilibrar la experiencia de sus Letrados más antiguos con la ilusión del relevo generacional, se enfrenta a ilusionantes **retos futuros**:

### I. Retos del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía.

Si tenemos en cuenta que el Gabinete Jurídico de la Junta es, con diferencia, el mayor despacho de abogados de Andalucía y uno de los mayores de España, tanto en número de profesionales y de asuntos como en la complejidad de las cuestiones que se someten a su criterio, el Gabinete se enfrenta a los mismos retos que lo hace la Abogacía en general y deberá abordar los nuevos paradigmas del ejercicio de la profesión. Mi humilde aportación a estas Jornadas se ha de ceñir, por tanto, a la visión del ejercicio en el ámbito privado en cuanto pueda servir de utilidad para el ámbito de lo público, que no están tan separados.

En primer lugar, desde mi experiencia, llama la atención como los despachos se están adaptando para aprovechar y no quedar al margen de las vertiginosas oportunidades que concede la nueva era del tratamiento masivo de datos y la inteligencia artificial. Para ello, se habrá de abordar una importante inversión en **nuevas tecnologías y digitalización** que permita optimizar los medios humanos de los que se dispone. En los despachos se imponen, igualmente, las herramientas de flexibilización del trabajo, los nuevos canales de comunicación con los clientes y la medición de la eficiencia y rentabilidad de los profesionales. La eficiencia no es solo un concepto puramente economicista, sino que permite cumplir los fines con los menores recursos y tiempo, ganándose en ahorro y en conciliación personal. Aspecto, éste último, el de la conciliación, en el que -dado lo sacrificado de una profesión que exige disponibilidad permanente y absoluta- también se centran los despachos, para conseguir así fidelizar a las generaciones más jóvenes, dotadas de gran talento, pero con otros valores e inquietudes.

Precisamente, y frente a lo que pudiera pensarse, en comparativa con el sector privado, no puede decirse que el Gabinete Jurídico adolezca de falta de medios humanos de apoyo al trabajo de sus Letrados. En general, parece por tanto que el desafío pasará por sacar el máximo partido posible a esos medios humanos apalancándose en la tecnología, de forma que se aproveche toda la información o estudios ya realizados, agilizando muchísimo el trabajo intelectual que se requiere cada vez que se afronta un nuevo asunto. Es el denominado “*Legaltech*” en el que el Gabinete fue pionero y no puede quedarse atrás, y que está modificando la práctica tradicional del Derecho tanto para los profesionales como sus clientes, haciendo más eficiente y cercana la comercialización del servicio o su prestación.

De esta forma, el futuro más inmediato pasa por asumir nuevas formas de prestación de servicios *online* que reducen o eliminan la necesidad de consultar con un abogado (o el Letrado en este caso) y la articulación de herramientas de software específico que aceleran sus tareas, reduciendo el número de horas necesarias y que simplifican y modifican la forma de contactar entre abogado y cliente. En este sentido y ante la ingente información que manejan los despachos y el Gabinete Jurídico en especial, la función de coordinación y trabajo en equipo, aspectos en los que también me consta que se ha avanzado mucho, se antojan cada vez más esenciales.

En segundo lugar, desde mi modesta experiencia en el sector privado y en los centros de postgrado, el ejercicio de la profesión requerirá de **mayor grado de especialización** si cabe, lo que quizás exigirá el cambio de estructuras o áreas del Gabinete, así como seguir con la formación continua y profundización de los conocimientos en las materias tradicionales y, al mismo tiempo paradójicamente, incrementar la **formación en disciplinas transversales** o no estrictamente jurídicas.

De igual modo, los despachos se enfrentan ya a las dificultades derivadas de los nuevos retos del Derecho: los problemas regulatorios o mejor dicho de falta de regulación de actividades o tendencias globales novedosas y la inexistencia de estructuras institucionales y de un ordenamiento jurídico global que los resuelva, la proliferación del *sofilaw* y la mala técnica normativa o, en suma, los problemas de inseguridad jurídica y los retos éticos del Derecho.

De esta forma, en un mundo globalizado y una economía internacionalizada, es cada vez más frecuente que los despachos de abogados fomenten e incentiven la movilidad mediante estancias en despachos extranjeros o en otras oficinas de la propia firma en España. Así, el acomodamiento en el mismo puesto durante mucho tiempo no parece ya aconsejable o, al menos, los más jóvenes parece que demandan lo contrario y buscan nuevas experiencias.

Por otro lado, como decía, los despachos de abogados (y me consta que el área de documentación y formación del Gabinete está en ello), invierten importantes recursos en formación no solo en idiomas, sino en materias no siempre vinculadas con el Derecho, como la auditoría y el *compliance*, la gestión empresarial, la contabilidad, etc. en la consideración de que se facilita así el entendimiento del negocio y los problemas de los clientes (generalmente empresas). También se invierte en formación de desarrollo de habilidades personales, como las técnicas de negociación, la gestión del tiempo o el liderazgo, aspectos que se valoran no solo ya en los procesos de selección, sino en las propias carreras profesionales de los socios más senior, a los que se realiza una continua evaluación 360 grados por todo el equipo. Los nuevos perfiles demandados, a cualquier nivel, requieren no solo solvencia técnica, sino también capacidad de resolver problemas complejos, buenas dotes de negociación, inteligencia emocional y trabajo en equipo.

En tercer y último lugar, el futuro del Gabinete pasa por su irreversible y ya incuestionable consolidación en el seno de la propia Junta de Andalucía a la que sirve y su apertura a la sociedad en general, cuestión que solo da el tiempo y que depende de firmeza e ilusión de los propios Letrados; en suma, de las personas, que lo componen, como cualquier otro proyecto. Sobre esta cuestión merece la pena destacar el buen hacer del Gabinete en los últimos tiempos en su acercamiento a la Universidad y otras instituciones de prestigio, como algunos colegios profesionales. En suma, un Gabinete moderno y abierto.

En tiempos convulsos, en los que es fácil dejarse llevar por cantos de sirenas, es importante tener claro el camino y recordar permanentemente los fines que nos justifican. Actuar con firmeza y profesionalidad ante las posibles amenazas, mantener el sistema de acceso en base al mérito y la capacidad, asegurar el control y supervisión de la contratación externa de servicios legales -que no necesariamente tiene que ser

siempre y en todo caso negativo- y abordar de manera definitiva y estratégica el asesoramiento jurídico del sector público autonómico.

## II. Retos del Cuerpo de Letrado de la Junta de Andalucía.

Centrándome en el papel del Letrado de la Junta de Andalucía, el futuro sigue pasando por el inacabado discernimiento o debate en torno al rol dual del Letrado: como controlador de la legalidad y/o como asesor jurídico o abogado interno.

Al cabo de los años, pienso que quizás este debate resulte ya superfluo, en la medida en que ambas posiciones no deben ser antagónicas, el Letrado de la Junta, igual que el abogado privado, debe ser fiel a los principios y al código de conducta que impone la Ley o la deontología y actuar con objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, pero también con eficacia, economía, eficiencia y cercanía al ciudadano.

Los Letrados, en ocasiones, olvidamos que nuestro cliente no es solo la Administración, sino que también lo es el Gobierno que en cada momento la dirige pero, sobre todo, lo es la propia sociedad. En este sentido, por realizar una autocrítica constructiva a la labor que como Letrado ejercí en el pasado cuando permanecía en servicio activo y era más joven, ahora creo que posiblemente hubiera desarrollado mi trabajo mirando más hacia fuera y menos hacia dentro. Con el paso del tiempo veo que tenía un incorrecto entendimiento del papel del Letrado como custodio del interés público y cierto prejuicio hacía el “administrado”, y ello no podía deberse sino a mi falta de experiencia y conocimiento de la realidad.

De mi práctica, percibo que los clientes (empresas o instituciones) cada vez tienen más experiencia y conocimiento y además requieren de un abogado que participe en la toma de decisiones, lo que hace más exigente una profesión en la que no caben posiciones reactivas. Para afrontar esta encrucijada, se requiere empatía con el cliente y dar un servicio de alto valor añadido: valoración y anticipación de riesgos, conocimiento de realidad, ofrecimiento de propuestas alternativas, atención personalizada y sobre todo ser prácticos en la resolución de consultas. En definitiva, asumir que estamos para resolver problemas, no para crearlos.

Todo esto no parece incompatible con ser un buen funcionario público ni salvaguardar con rigor la legalidad, sino lo contrario. Espero, en este sentido, que cuando vuelva al servicio en activo lo haga siendo mejor Letrado, más cercano y humano.

Por otro lado, siempre defendí, y lo sigo haciendo, que el Letrado de la Junta, por responsabilidad al colectivo al que pertenece, está llamado a ocupar puestos relevantes en la sociedad civil, dado que no sólo se revierte así a la propia sociedad la

privilegiada situación que gozamos, sin que además se dignifica al Cuerpo y se le dota de mayor protagonismo y visualización. Por eso siempre he alabado el gusto a los compañeros especialmente inquietos en cualquier faceta, incluso las ajenas al mundo del Derecho. También quiero agradecer, en cuanto me beneficia como profesional, a aquellos compañeros que han tenido la iniciativa -tanto en el pasado, como en la actualidad- de lanzarse a asumir diferentes posiciones de responsabilidad en el sector público estatal, autonómico o local, cargos de responsabilidad política, órganos constitucionales o estatutarios, tribunales contractuales, Magistratura, etc. y a los compañeros que, generosamente, les han ayudado o empujado a conseguirlo.

Desearía hacer, al hilo de estas reflexiones, una defensa del ejercicio de la abogacía en el ámbito privado, que hasta hace no mucho desconocía y también prejuizgaba -en ocasiones pensando que era de peor o distinta categoría- y que, al contrario de mis pensamientos iniciales, me está permitiendo crecer como persona, formar a jóvenes, comprender la titánica labor de los emprendedores que -en un mundo de inseguridades- se ahogan en impuestos y trabas burocráticas, estudiar para poder asumir asuntos de gran interés desde otro prisma, ayudar a los demás ante injusticias, incluso a compañeros cuando han tenido un problema legal (que a todos tarde o temprano nos llega) y prestar también desde otra perspectiva un servicio público en defensa del interés general, promoviendo la Justicia y la defensa del Estado de Derecho.

Para terminar mi intervención y dirigiéndome ahora a la Asociación de Letrados, a cuya Junta Directiva tuve el honor de pertenecer muchos años, ante el futuro que nos espera os instaría a buscar siempre la máxima **unidad y cohesión**. La inteligencia se traduce en saber distinguir lo principal de lo accesorio, y la Asociación, que ha de mirar al futuro con ilusión y alegría tiene también grandes retos, especialmente en la mejora de las condiciones de los Letrados y la salvaguarda de su independencia, lo que exige un corporativismo bien enfocado, con **ambición y compromiso**, pero también con **humildad** y mucha **generosidad** por parte de todos. Los que estamos fuera y los que permanecéis dentro.

Después de estos años me reafirmo en lo que pensaba antes, los Letrados valemos más de lo que se nos retribuye y debemos reivindicarlo, pero todos individualmente tenemos también que ganarnos nuestra posición colectiva día a día. En definitiva, como diría mi admirado y querido socio Juan Antonio Carrillo, los apasionantes tiempos que vienen requieren adoptar la forma jesuítica de la jirafa: **mirada alta y corazón grande**.

Muchas gracias a todos.

## 5.5. EL FUTURO DESDE LA ABOGACÍA DEL ESTADO

**José Luis Fernández Ortea**

*Abogado del Estado. Miembro del Consejo Directivo de la Asociación de Abogados del Estado.*

Los objetivos de la Asociación de Abogados del Estado, tanto por su composición como por la función profesional que desempeñamos, son comunes con los de la Asociación de Letrados de la Junta de Andalucía. Además, los instrumentos de actuación sindical también son coincidentes y diferenciados respecto los grandes sindicatos españoles, cuya capacidad de movilización e influencia social no podemos alcanzar. Por ello, nuestras asociaciones profesionales deben maximizar el principal valor que disponemos para la negociación colectiva, cual es nuestra rentabilidad. Rentabilidad no en términos económicos, sino de utilidad. La mejora en las condiciones de la prestación del servicio de asesoramiento, representación y defensa, no sólo redundan en el bienestar de los miembros del cuerpo funcionarial, sino también en el de los órganos decisores de la Administración, que ven atendidas sus necesidades con mayor eficiencia. Y siendo éstos los interlocutores en la negociación de las mejoras profesionales, se ha de significar que ambas partes resultan beneficiadas.

El ejercicio eficaz y responsable de la defensa corporativa que corresponde a nuestras asociaciones debe partir de tres pilares básicos. Proclamar cuales son los principios inspiradores de nuestra actividad sindical; analizar los aspectos de las condiciones laborales susceptibles de mejora; y ofrecer medidas concretas que den solución a los problemas detectados.

Los principios fundamentales que han de inspirar la defensa de los intereses profesionales y corporativos de nuestros Cuerpos, así como servir de parámetro de resolución de conflictos, son cuatro. En primer lugar, el carácter apolítico de la asociación profesional, que se desvela como un principio consustancial al servicio que prestamos, independientemente de quién asuma la dirección política por mandato democrático. En segundo término, la defensa de la naturaleza técnico-jurídica de la función desarrollada por el Cuerpo. Un tercer elemento capital es el amparo de los compañeros que son objeto de acciones judiciales por el legítimo ejercicio de su profesión, así como la exigencia de un trato ajustado a derecho en su relación funcionarial. Por último, la sujeción a los fines estatutarios de una asociación profesional, discerniendo su ámbito de actuación del que corresponde a la Dirección de la Abogacía General del Estado o la Jefatura del Gabinete de la Junta de Andalucía.

En segundo lugar, la Asociación debe identificar aquellos aspectos de la relación profesional que mantienen sus miembros con la Administración que adolecen de deficiencias y tienen margen de mejora, tales como conceptos retributivos, composición de las unidades, creación de departamentos, distribución de carga de trabajo, defensa corporativa, etc.

Y finalmente, formular propuestas realistas, que permitan el progreso individual y colectivo, con plena conciencia de los límites legales, presupuestarios y estructurales que condicionan a la Administración. Una cooperación leal con la contraparte en la negociación ofrece resultados más efectivos.

En términos retributivos, la identificación de posibles mejoras o situaciones discriminatorias exige un profundo estudio de la normativa presupuestaria y de Función Pública, así como el análisis de las Relaciones de Puestos de Trabajo de otros Cuerpos de funcionarios de características análogas. Dicha labor permite localizar como principales conceptos salariales susceptibles de negociación los complementos específicos, la productividad y el complemento de carrera profesional.

En el ámbito organizativo, el RDL 6/2019 ha puesto de manifiesto un reto que debe ser afrontado con prontitud, cual es la necesidad de atender la carga de trabajo de las mujeres y hombres que, ya en condiciones de igualdad, disfrutarán del permiso de maternidad y paternidad por periodos que oscilan entre cuatro y seis meses. Es labor de la Asociación, mediante el examen de la composición demográfica del Cuerpo y la extrapolación de las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística (INE) sobre edad media de maternidad, identificar la incidencia real de esta medida legislativa y proponer estrategias para su correcta implementación. En cuerpos o escalas infradotados numéricamente, como ocurre en la Abogacía del Estado o el Cuerpo de Letrados de la Junta, con escaso o nulo margen de inclusión de nuevos profesionales para atender las labores desempeñadas, la solución pasa por la retribución adecuada y digna del sobreesfuerzo realizado por los funcionarios que asumen la carga del ausente.

También pueden las asociaciones profesionales, aunque debiera ser labor propia de la Dirección, promover modificaciones estructurales y modernizaciones que contribuyan al bienestar de los funcionarios y la mayor eficiencia del servicio. Así ocurrió con la creación de los Departamentos de Social, Penal, Civil y Mercantil, Arbitrajes y Derecho Comunitario y Derechos Humanos en la Abogacía del Estado, ofreciendo una defensa más especializada de los intereses del Estado, así como el apoyo a los compañeros en materias ajenas a su actividad habitual. Un segundo proyecto de mejora organizativa se centra en la reforma de la Relación de Puestos de Trabajo, remodelando la composición de las unidades para adaptarlas a las nuevas realidades de la asistencia legal, la introducción de novedades tecnológicas y técnicos en

especialidades ajenas al Derecho, y la labor de procuraduría que desempeñan los funcionarios que prestan servicios auxiliares.

Al igual que la defensa de funcionarios constituye uno de los fines primordiales de la labor de los Abogados del Estado en su ejercicio profesional, la Asociación debe velar por el amparo de los miembros del Cuerpo cuando son objeto de denuncias, demandas o querrelas por el legítimo ejercicio de su actividad laboral. Debe promoverse en todo caso de las autoridades y la Dirección la indemnidad jurídica y económica de nuestros compañeros ante tales eventualidades, sin perjuicio de prever otras formas de cobertura, como son los seguros de responsabilidad civil. Esta realidad, ciertamente inquietante, ha sido superada en los últimos años por otro riesgo igualmente gravoso, cual es la tergiversación de nuestra actividad profesional por intereses políticos o mediáticos. Ante eventuales agresiones que excedan del normal devenir de los medios de comunicación, las asociaciones profesionales, con el beneplácito del afectado, han de exigir de la Dirección la salvaguarda de la función pública que desempeñamos. Y, claro está, la asociación ha de realizar una labor de mediación en caso de conflictos en materia estrictamente profesional, como es en concursos, traslados, retribuciones, cargas de trabajo, etc.

No debe olvidarse que la supervivencia de las asociaciones profesionales requiere de la dotación de soporte financiero suficiente, dificultando el desarrollo de nuevas iniciativas limitar su presupuesto a las cuotas asociativas -especialmente en Cuerpos de tan reducido tamaño-. A fin de expandir el campo de actividades, se han de sondear nuevas formas de financiación externa, como es el caso de subvenciones, publicaciones, patrocinios y eventos, que contribuyen a promover la unidad de la institución, y en ocasiones, a sanear las cuentas.

Promover la unidad del Cuerpo es otro objetivo medular de nuestras asociaciones. La unidad no es un principio que sea inherente o consustancial a ningún Cuerpo, sino que ha de ser alimentada mediante iniciativas que contribuyan a potenciar todos aquellos valores que nos unen, desde las penurias en la trinchera de la oposición hasta la llevanza de procesos y emisión de dictámenes en defensa del interés general. Valores que son comunes a todo miembro del Cuerpo de Abogados del Estado y Letrados de la Junta de Andalucía, independientemente de su origen y carrera. Por ello, eventos como la organización de tertulias con referentes del mundo empresarial, político o periodístico que está promoviendo la Asociación de Abogados del Estado en el último año, están contribuyendo a que los asociados acudan, compartan momentos que exceden del día a día laboral, y tengan a la Asociación como lo que es, su casa.

Lo mismo ocurre con la revista de la Asociación de Abogados del Estado que, tras diecisiete años publicándose, es un útil medio de comunicación entre los asociados, los cuáles, no sólo tienen libertad para colaborar en ella a través de artículos jurídi-

cos o extrajurídicos (literatura, cine, música, enología, cursos y viajes, actividades culturales), sino que también es un instrumento que mantiene viva la relación con compañeros cuya progresión vital les ha llevado por diferentes caminos. O la cena anual de homenaje a los compañeros que acceden a la jubilación, evento tradicional en el que gran parte de los compañeros se reencuentran, lo que también forma parte de la defensa corporativa de la Asociación.

En conclusión, múltiples son los retos que tienen que afrontar la Asociación de Abogados del Estado y de Letrados de la Junta de Andalucía en el futuro próximo -de carácter retributivo, organizativo o corporativo-, pero su capacidad para ser un interlocutor válido y eficaz depende de la actitud proactiva de nuestros miembros, huyendo de dinámicas conformistas que retrasan la modernización del Cuerpo.

## RECUERDOS DEL DÍA DE LAS JORNADAS EN HOMENAJE A DON PACO DEL RÍO MUÑOZ



Don Paco del Río acompañado de Don Nicolás González-Deleito.



Don Francisco del Río con D<sup>a</sup>. Alejandra Guerrero



Mesa “Presente del Gabinete Jurídico y del Cuerpo de Letrados”.



Mesa “Futuro del Gabinete Jurídico y del Cuerpo de Letrados”.

## OTROS RECUERDOS DEL CUERPO DE LETRADOS



Foto de Familia del XXV Aniversario del Gabinete Jurídico.



Recepción de la Promoción XIX del Cuerpo de Letrados.



Recepción de la XX Promoción del Cuerpo de Letrados.



