

### **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 Autonomo 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