

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 Reglamento¹, 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.

¹ 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 Básico² (*“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

² 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 Azko³ 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 corresponde⁴. 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.

³ 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.

⁴ 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 cohesionada⁵. Este principio permite formular criterios generales de asistencia jurídica para las Abogacías del Estado y los Abogados del Estado⁶. Del mismo modo, también fue destacada su importancia por el Consejo General del Poder Judicial⁷.

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*

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

⁶ Art. 1.3.g).

⁷ 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 efectiva⁸. 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 199.2⁹, 417¹⁰ y 466.1¹¹ 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 transparencia¹². Efectivamente, en este punto se distinguen los informes no preceptivos que pueden dar lugar a la inad-

⁸ 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)*”.

⁹ “*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*”.

¹⁰ “*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.”

¹¹ “*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.*”

¹² 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 inadmisión¹³. 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*”¹⁴.

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.

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

¹⁴ 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.