

LOS SERVICIOS JURIDICOS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS (*)

SUMARIO: 1. PLANTEAMIENTO.—2. LA DENOMINACIÓN.—3. LA DEPENDENCIA ORGÁNICA.—4. EL NIVEL ORGÁNICO.—5. LA ESTRUCTURA ORGÁNICA.—6. LOS FUNCIONARIOS LETRADOS: A) *La asunción*. B) *La convocatoria*. C) *La transferencia*. D) *Las ofertas públicas de empleo*. E) *La adscripción*. F) *Otras fórmulas*.—7. LAS JEFATURAS.—8. CUERPOS, ESCALAS Y PLAZAS: ¿CUERPO NACIONAL DE LETRADOS?—9. INCOMPATIBILIDADES.—10. LO CONSULTIVO: A) *Entidades aconsejadas*. B) *Autoridades consultantes*. C) *Organos consultivos*. D) *El objeto de las consultas*. E) *Procedimiento consultivo*. F) *Efectos*.—11. LO CONTENCIOSO: A) *Entidades patrocinadas*. B) *Instancias ante las que se postula*. C) *Organos caudísticos y litigantes*. D) *Ambito de la representación y defensa*. E) *Los privilegios procesales del Estado*: 1) La jurisdicción y la competencia. 2) La postulación. 3) Conciliación, reclamación previa y ejercicio de acciones. 4) Inmunidad interdictal, notificaciones, contestaciones y pruebas. 5) Depósitos y cauciones. Recurso imperativo. Costas. 6) En lo penal. 7) En lo contencioso. 8) Otras jurisdicciones. F) *El procedimiento contencioso*.—12. OTRAS COMPETENCIAS DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS: A) *El desarrollo normativo*.—13. EL FUNCIONAMIENTO: A) *Los medios personales*. B) *Los medios materiales*. C) *Instrumentación jurídica*.—PRINCIPALES DISPOSICIONES AUTONÓMICAS REGULADORAS DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS.

1. PLANTEAMIENTO

Concluida la primera etapa constitucional en la que han primado los estudios sobre los aspectos jurídico-políticos del Estado autonómico, nos encontramos ya en la segunda o de consolidación donde han de primar los estudios sobre la organización administrativa de las Comunidades.

En esta materia puede decirse de los Ordenamientos Jurídicos Autonómicos que están oscilando entre el mimetismo de las soluciones estatales, muchas veces impremeditado, y la originalidad de las respuestas. En este sentido se comportan, como en su momento los derechos Civiles Forales o Especiales, como verdaderas «zonas verdes» o campos de experimentación normativa que permiten multilateralizar el sistema de en-

(*) El autor es Letrado Jefe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja, Licenciado en Derecho con Premio Extraordinario, Abogado de los Ilustres Colegios de La Rioja, Burgos y Madrid, y miembro de las Asociaciones Informática y Derecho y Española para el Estudio del Derecho Europeo. Las opiniones vertidas en este trabajo representan únicamente su pensamiento como jurista y en modo alguno a la Entidad en que presta sus servicios como funcionario ni a las Corporaciones Profesionales o Científicas a que pertenece.

sayo y error, lo que, si se aborda el fenómeno con estudios amplios y detallados de Derecho Regional Comparado, puede aportar ideas extraordinariamente fecundas para el interés público que, en definitiva, es lo que han de servir todas las Administraciones.

En el presente estudio nos hemos centrado exclusivamente en un aspecto de estas Comunidades, cual es el de su asesoramiento jurídico y defensa en juicio. Para ello hemos estudiado todas las normas positivas vigentes en las 17 Comunidades promulgadas hasta 31-12-85 en que concluye el Repertorio Legislativo editado por el señor BURGUEÑO a través del Instituto de Estudios de Administración Local y que es hoy en día el más completo y actualizado de los existentes. Tales normas se relacionan en anexo.

Para una exposición sistemática distinguiremos los aspectos orgánicos, competenciales y funcionales que comprenden las respuestas al quién, qué y cómo de las acciones consultivas y competenciosas de las Autonomías.

2. LA DENOMINACIÓN

Este punto, aparentemente baladí, tiene su dificultad ya que no es sencillo encontrar una expresión que sirva para designar a un tiempo las funciones consultivas y las contenciosas. Quizá la dificultad sea más profunda y pueda radicar en la distinta naturaleza de unas y otras, ya que las primeras pertenecen a la esfera de la llamada Administración consultiva, mientras que las segundas estimo que deben encuadrarse más en la Administración activa. Esto impide que las denominaciones sinodales «Consejo», «Comisión», «Junta», muy usuales para designar órganos administrativos colegiados de carácter consultivo, puedan aplicarse a los que nos ocupan.

Las denominaciones empleadas en nuestro Derecho Regional Comparado podemos clasificarlas en consultivas, contenciosas y genéricas.

Calificamos de consultivas aquellas denominaciones que expresan más bien las competencias asesoras del órgano. La expresión «Asesoría Jurídica» aparece en *Baleares* (D. 18/83) y *La Rioja* (D. 15/83), acompañada de los calificativos de «General» en algunas Comunidades Pluriprovinciales para expresar su diferencia con las periféricas, así, *Galicia* (D. 92/85) y *Castilla-León* (D. 113/85), y «Central» en *Navarra* (D. Foral 4/84), que indica su distinción respecto las desconcentradas.

Las denominaciones que hacen más referencia a las competencias contenciosas tienen su precedente en la tradición estatal, que sólo se empleó inicialmente en *Galicia*, donde el D. 60/83 creó la *Dirección General de lo Contencioso*, luego llamada de *lo Contencioso y Patrimonio* (D. 9/83), pero de la que se ha prescindido volviendo, como hemos dicho, a la Asesoría Jurídica General que ya había utilizado el D. 71/82 y que, al decir del D. 92/85, «se ajusta más a su verdadero significado», lo que a la propia Comunidad le debe parecer discutible, ya que su

Ley 7/84 regula los *Servicios Jurídico-Contenciosos* de la Junta, lo que parece indicar una recidiva en esta nomenclatura. El País Vasco emplea *Dirección de lo Contencioso* en el D. 339/84, pero refiriéndose sólo al órgano litigante encuadrado en el más amplio, que es la *Viceconsejería de Justicia y Desarrollo Legislativo*, que tiene también funciones consultivas. Un intento de denominación omnicomprendensiva encontramos en Murcia, donde se habla de *Dirección Regional de lo Contencioso y Asesoría Jurídica* (D. 62/85).

Otras Comunidades, siguiendo el ejemplo estatal (que por RD 850/85 ha creado la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado), han preferido denominaciones más genéricas, pero quizá también más in-expresivas, como *Servicio Jurídico*, que aparece en Asturias (Ley 1/1982, art. 43), y en plural *Servicios Jurídicos*, que encontramos en Canarias (D. 316/83) y Madrid (D. 99/85), si bien el D. 92/84 distingue los *Centrales*, cuya denominación es la de *Dirección de los Servicios Jurídicos*, de los desconcentrados, que se denominan *Asesorías Jurídicas* y que no tienen funciones contenciosas.

En la misma línea de generalidad nos encontramos con la expresión *Gabinete Jurídico* en Andalucía (Ley 6/83), Castilla-La Mancha (Ley 6/1984), Extremadura (D. 79/83) y Valencia (D. 152/85). Sólo Cataluña le añade la especificación de *Central* (D. 117/82).

Cantabria emplea en solitario la expresión *Dirección Jurídica* (D. 21/1983).

A la vista de este panorama podemos concluir:

a) Es muy difícil encontrar una denominación que abarque las funciones consultivas y contenciosas y que no sea excesivamente genérica en sus términos literales, aunque coloquialmente se entienda su significado.

b) La denominación depende mucho del carácter Uni o Pluriprovincial de la Comunidad y de la existencia de servicios jurídicos desconcentrados o periféricos, así como de la atribución o no a un solo órgano de las funciones consultivas y contenciosas.

3. LA DEPENDENCIA ORGÁNICA

El modelo estatal tradicional ha sido el encuadramiento de estos órganos en el Ministerio de Hacienda, quizá por entender que también las «acciones» formaban parte de la misma, tal como decía el artículo 1 de la antigua Ley de Administración y Contabilidad de 1911, o por la confusión entre Hacienda y Estado que patentiza, p. ej., el artículo 533.7 de la L. E. Civil, a propósito de la reclamación previa.

Este modelo sólo fue inicialmente seguido por Galicia (D. 9/83), pero pronto olvidado (D. 92/85), en línea con la mayoría de las Comunidades que encuadran sus Servicios Jurídicos en la *Consejería o Departamento de la Presidencia*, así, Andalucía (D. 87/83), Asturias (D. 72/84), Castilla-

León (D. 71/85, de Presidencia y Administración Territorial), Cataluña (D. 279/84), Extremadura (D. 79/83, de Presidencia y Trabajo), La Rioja (D. 15/83), Madrid (D. 99/85), Murcia (D. 18/84), Navarra (D. Foral 36/84) y País Valenciano (D. 152/85).

El nuevo ejemplo estatal, consistente en el encuadramiento en el *Ministerio de Justicia* (RD 850/85) tiene su precedente en el *País Vasco*, donde el *Departamento de Presidencia y Justicia* cuenta con la *Viceconsejería de Justicia y Desarrollo Legislativo* que encuadra a todos los Servicios Jurídicos (D. 339/84).

Un caso especial suponen aquellas Comunidades que ubican estos órganos directamente en la *Presidencia*, es decir, bajo la dependencia del *Presidente de Comunidad*. Esta opción es la de *Baleares* (D. 18/83), que inicialmente fue seguida también por *Canarias* (DD. 80 y 83/85, aunque pronto se volvió a la Consejería de Presidencia, D. 462/85) y *País Valenciano* (D. 152/85), aunque normalmente la dependencia no era directa, sino a través de órganos intermedios, como la *Subsecretaría de Gobierno* (Valencia, D. cit.).

A nuestro juicio, las funciones jurídicas deben separarse neta y claramente de las estrictamente políticas y representativas que corresponden a los Presidentes, sin perjuicio de que los pequeños Gabinetes de apoyo, como suelen aparecer, cuenten con algún Asesor Jurídico, así, *Cantabria* (D. 47/83). Pero este personal eventual o de confianza no debe intervenir en las funciones jurídicas que precisan la completa objetividad e independencia que su misión requiere.

Como conclusiones podemos señalar:

- a) Los órganos jurídicos, al proyectar su asistencia a toda la Administración, deben encuadrarse en Consejería o Departamentos de competencia general, como son los de Presidencia, Justicia o Hacienda.
- b) La tendencia es a ubicarlos en las Consejerías o Departamentos de Presidencia, pero no en la Presidencia propiamente dicha.
- c) La denominación Presidencia y Justicia parece especialmente adecuada para designar sus competencias jurídicas.

4. EL NIVEL ORGÁNICO

La importancia de las funciones consultiva y contenciosa que, en definitiva, implican la salvaguardia del principio de legalidad, esencial a toda Administración Pública en un Estado de Derecho, y las relaciones que los órganos jurídicos tienen con todo tipo de Juzgados y Tribunales, aconseja dotarles de mayor nivel orgánico.

Esta idea ha sido secundada generalmente en todas las Comunidades, si bien hemos de realizar las siguientes precisiones:

Inicialmente se optó por el nivel orgánico de *Servicio*, que en los primeros pasos autonómicos fue el más elevado de los creados (así, *La Rioja*, D. 15/83), pero pronto se adoptó el superior nivel de la *Dirección*

Regional (*ibid.*, D. 7/84), denominación propia de las Comunidades Uniprovinciales, o *General*, más indicada para las Pluriprovinciales. Así, por ejemplo, *Castilla-León* (D. 71/85), *Cataluña* (D. 117/82), *Galicia* (D. 92/85). El nivel de Servicio parece mantenerse en *Baleares* (Orden 16-4-85) y *Navarra* (D. Foral 97/84).

El nivel orgánico puede indicarse en la denominación del órgano («Dirección General de...») o simplemente expresar que el órgano lo tiene (p. ej., «el Gabinete Jurídico, con rango de...»).

Como conclusión de este apartado podemos señalar que, a nuestro entender, estos órganos deben tener el nivel de Dirección Regional o General, siendo más adecuado el de Servicio para sus órganos interiores.

5. LA ESTRUCTURA ORGÁNICA

Aquí se impone diferenciar las Comunidades Uniprovinciales y Pluriprovinciales, ya que estas últimas tienen una mayor complejidad debida a la existencia de órganos jurídicos periféricos y desconcentrados, sin perjuicio de que también éstos aparezcan en las Uniprovinciales.

Canarias, en el D. 488/84, estructura sus Servicios Jurídicos distinguiendo Unidades Centrales, Departamentales (que comprenden una o varias Consejerías con nivel de Servicio) y Territoriales (que son las periféricas y con nivel de Sección), y prevé la coordinación de las desconcentradas y periféricas a través de un Delegado Territorial (Jefe de Servicio nombrado entre Letrados de la Comunidad).

En *Cantabria*, el D. 21/83 divide la Dirección Jurídica (con nivel de Servicio) en dos Secciones: de Estudios y Calificaciones, y de Contenciosos y Expropiaciones.

En *Castilla-León*, el D. 71/85 establece una Asesoría Jurídica General que dirige y coordina las Asesorías Jurídicas encuadradas en las Secretarías Técnicas de cada Consejería.

Cataluña ofrece un modelo muy desarrollado, pues el D. 117/82 distingue en el Gabinete Jurídico Central, que tiene rango de Dirección General, una Subdirección General de Coordinación Jurídica (encargada de coordinar las Asesorías Jurídicas de los distintos Departamentos), un Servicio Central de Asesoría (antes llamado Servicio Jurídico Central), un Servicio de lo Contencioso (con Secciones de lo Civil y Penal, Laboral y Contencioso-Administrativo), un Servicio de Cuestiones Constitucionales y Estatutarias (encargado también del seguimiento de la legislación estatal) y un Servicio de Estudios y Documentación.

En *Galicia*, el D. 92/85 distingue en la Asesoría Jurídica General las Subdirecciones Generales denominadas: Gabinete de Asuntos Constitucionales y Defensa Jurisdiccional, Gabinete de Asesoramiento Jurídico y Gabinete de Estudios y Desarrollo Legislativo. Y como órganos de apoyo se citan los Gabinetes Jurídicos de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías.

Murcia, en D. 62/85, incluye en su Dirección Regional antes citada los Servicios de lo Contencioso y lo Consultivo, así como un Consejo de Letrados, y en O. de 30-8-84 crea un Negociado de Tramitación y Procedimientos Judiciales y dos Jefaturas de Grupo.

Madrid, en su D. 92/84, distingue la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Comunidad, que tiene carácter de órgano central encargado de todo lo contencioso, del asesoramiento de la Presidencia y de la Consejería de Presidencia y de dirigir las funciones consultivas de las demás Consejerías que corresponden a las Asesorías Jurídicas de cada una de ellas, encuadradas en sus Secretarías Generales Técnicas de las que dependen sólo orgánicamente, ya que funcionalmente están sujetas a los Servicios Jurídicos Centrales.

El *País Valenciano*, en D. 103/83, distingue dos Secciones en el Gabinete Jurídico: la de Abogacía del Consejo, encargada de lo consultivo y contencioso, y la de Reclamaciones, Recursos y Coordinación de Disposiciones Legales, si bien el D. 73/84 instaura en cada Provincia una Unidad del Gabinete Jurídico y el D. 28/84 instaura Servicios Jurídicos en las distintas Consejerías funcionalmente dependientes del Gabinete Central.

El *País Vasco*, en D. 339/84, divide la Viceconsejería de Justicia y Desarrollo Legislativo del Departamento de Presidencia y Justicia en tres Direcciones denominadas de Justicia, de Desarrollo Legislativo y de lo Contencioso.

De este breve repaso podemos extraer las siguientes conclusiones:

- a) Deben distinguirse con claridad el órgano jurídico central de los desconcentrados en cada Consejería o Departamento.
- b) Los desconcentrados deben depender orgánicamente de su Consejería, pero funcionalmente del órgano central.
- c) Igualmente los periféricos, allí donde existan.
- d) Se diferencia siempre lo consultivo, donde prima la desconcentración, aunque coordinada por el órgano central, de lo contencioso, donde se impone un criterio de total centralización.

6. LOS FUNCIONARIOS LETRADOS

Uno de los mayores problemas de la creación de las Autonomías ha sido y es el de su dotación funcional, problema que en los órganos que nos ocupan es todavía mayor ya que sus funciones son imprescindibles y, por otro lado, requieren una preparación técnica que no puede improvisarse.

Para tratar de solventar estos problemas las Comunidades y el propio Estado han acudido, con diferente fortuna, a distintas fórmulas que pasamos a esquematizar:

A) *La asunción*

Consiste en que la Comunidad asume una plaza de Letrado ocupada por un funcionario de carrera en activo que se integra directamente en el órgano jurídico autonómico. Es lo que ha ocurrido en aquellas Comunidades, singularmente Uniprovinciales, que han asumido al personal de las extintas Diputaciones Provinciales que tenían plazas de Letrado o Asesor Jurídico. En estos casos los Estatutos obligan a un respeto de todos los derechos adquiridos de cualquier orden o naturaleza. Este sistema se ha empleado, por ejemplo, en *Cantabria* por la Ley 2/83.

B) *La convocatoria*

Lógicamente, las Comunidades pueden proceder a cubrir estas plazas de Letrados mediante convocatoria pública de las mismas. Para ello pueden, bien utilizar las vacantes que hayan podido asumir de las Diputaciones como unas nuevas creadas al efecto en la plantilla correspondiente. Tanto unas como otras habrán de someterse a la legislación funcional propia de la Comunidad de que se trate, dentro del marco básico de la Ley estatal 30/84, que, como es sabido, permite también los turnos de promoción, antes más conocidos por restringidos. En esta materia se impone una normalización u homologación de temarios si se quiere contar con un cuerpo de opositores serio y competente.

C) *La transferencia*

Son varias las Comunidades que han recibido del Estado una llamada transferencia de competencias en materia de asesoramiento jurídico y defensa en juicio (Valencia, RD 1754/84; Andalucía, RD 293/82; Aragón, RD 2134/84; Canarias, RD 294/85; Castilla-La Mancha, RD 881/85; Castilla-León, RD 1715/85; Extremadura, RD 1777/84; Galicia, RD 673/85, y Madrid, RD 2338/85). Sinceramente, esta medida nos parece inadecuada porque, en rigor, el asesoramiento jurídico y la defensa en juicio son potestades administrativas inherentes a la personalidad jurídica de cada Comunidad, que, por tanto, corresponden a la misma por la Constitución y su propio Estatuto, y que, en consecuencia, no pueden ser transferidas. Los Reales Decretos de transferencias, como ha declarado el Tribunal Constitucional, no traspasan realmente competencias, sino meramente los medios personales y materiales para llevarlas a cabo, que no son necesarios en la Administración del Estado, precisamente por la transferencia de competencias operada constitucional y estatutariamente. Ahora bien, tales traspasos requieren seguir a una competencia como lo accesorio a lo principal, y en este caso nos encontramos con que no hay tal transferencia competencial porque la Comunidad ya tenía estas potestades. Los Reales Decretos tratan de justificar estos traspasos se-

ñalando que el asesoramiento jurídico y defensa en juicio se refieren en realidad a todas las competencias traspasadas. Esta declaración tampoco es aceptable jurídicamente ya que las distintas competencias traspasadas (carreteras, sanidad, etc.) no pueden tratar de conseguir en bloque lo que no podrían conseguir cada una aisladamente.

D) *Las ofertas públicas de empleo*

Instauradas por los hoy derogados Reales Decretos 1778/83 y 336/84, este procedimiento consistió básicamente en una convocatoria efectuada por el Estado a instancias de la Comunidad correspondiente para que funcionarios estatales pudieran optar a plazas determinadas de las Comunidades. Estas «ofertas públicas de empleo» no deben confundirse con las denominadas «ofertas de empleo público» instauradas por la Ley 30/84 y que consisten en la publicación anual de las vacantes existentes en la plantilla de una Administración Pública y que deben cubrirse en el ejercicio. Las ofertas públicas de empleo han dejado de utilizarse, seguramente porque, como se ha dicho con ironía, incluso en varios recursos contencioso-administrativos de que han sido objeto, no son ni ofertas, porque consisten en un atípico concurso de traslados; ni públicas, porque sólo pueden acudir a ellas funcionarios estatales; ni de empleo, porque se dirigen a quienes ya tienen el suyo en el Estado.

Algunas plazas de Letrado se han cubierto por este medio y luego se han pretendido ratificar por el de la transferencia antes comentada.

E) *La adscripción*

No consiste en un medio propiamente dicho de acceso a la función pública, pero ha sido muy empleado para dotar de Letrados a los Servicios Jurídicos Autonómicos. Consiste en un acto administrativo por el que el Consejero competente, normalmente el de Presidencia, a propuesta del Jefe del Órgano Jurídico Central, destina a los Servicios Jurídicos a personal que está prestando servicios en la Administración Autonómica y tiene título de Licenciado en Derecho, especialmente si procede de plazas para cuyo desempeño se exigía tal título. Este personal puede ser funcionario de carrera, normalmente de plazas de TAC o TAG, pero también interino o contratado administrativo anterior a la Ley 30/84, o incluso contratado laboral. Este sistema se emplea con variantes en *Valencia* (D. 73/84, con pruebas o concursos), *Asturias* (D. 72/84, por concurso), salvo los ya integrados que se consolidan automáticamente), *Canarias* (D. 488/84), *Castilla-La Mancha* (Ley 6/84), *Extremadura* (Ley 8/1985), *Galicia* (Ley 7/84), *Madrid* (D. 32/85) y *Murcia* (Ley 2/85). En algunos casos se emplea para definir esta operación la expresión «*integración*». En cuanto al vocablo «*habilitación*», suele designar más bien el acto administrativo por el que la Jefatura de los Servicios Jurídicos in-

viste a sus Letrados (especialmente a los adscritos) de las facultades necesarias para comparecer en juicio en representación y defensa de la Comunidad, y así lo hace saber a todos, especialmente a los órganos judiciales a los cuales se comunica. Es el caso de *Valencia* (D. 73/84) y otras. Pero también se emplea en alguna ocasión para referirse al nombramiento de un Abogado Colegiado en el ejercicio libre de la profesión al que se le habilita para comparecer en representación y defensa de la Comunidad en un caso concreto con las potestades propias de la comparecencia judicial de dicha Comunidad; es el caso, p. ej., de *Extremadura* (Ley 8/85).

F) Otras fórmulas

Inédita se encuentra la del artículo 29 de la *Ley del Proceso Autonómico*, que permite que determinadas plazas autonómicas se reserven a funcionarios de Cuerpos estatales, norma ésta que minora tanto la potestad de autoorganización regional e hipoteca tanto su acción futura, que presumiblemente no llegue a emplearse, por fallar su condición primera que es la previa petición al respecto de la Comunidad, que estimamos no sería factible sin una gran contestación.

La vía de la *movilidad funcional* instaurada en el artículo 17 de la Ley 30/84 está quedando prácticamente en papel mojado, ya que las convocatorias que están apareciendo periódicamente en el «BOE» se refieren exclusivamente a puestos de trabajo en el Estado que se ofrecen, también exclusivamente, a funcionarios estatales y, además, cuando se trata de plazas de contenido jurídico, se están reservando al Cuerpo de Letrados del Estado. Y tampoco las Comunidades están convocando la provisión de sus puestos de trabajo de forma abierta a funcionarios de todas las Administraciones Públicas. Ante esta situación es claro que la movilidad no existe entre Administraciones, especialmente en plazas de Letrado, o, si existe, es únicamente en el sentido de posibilitar el acceso a Letrados del Estado (es el caso de los sistemas de transferencia y ofertas públicas de empleo comentados), por lo que, mientras estas fórmulas no adquieran caminos de doble sentido de circulación, debemos considerarlos jurídicamente inadecuados.

En *resumen*, nuestro criterio es que las Comunidades deben cubrir sus plazas de Letrado primeramente con los funcionarios de carrera con plaza en propiedad de Letrado que hayan asumido forzosamente y el resto deberán convocarlas para su provisión en propiedad mediante las correspondientes pruebas selectivas, las cuales pueden ser de promoción, en la medida que lo autorice la legislación vigente, y cuyos baremos y temarios sería deseable guardasen una homogeneidad con los del Estado y otras Comunidades. Mientras tales plazas no se cubrieran en propiedad pueden ocuparse de forma interina y rigurosamente transitoria mediante los sistemas de adscripción por concurso entre funcionarios de la Administración convocante (o de otras si existe reciprocidad multilateral) de

carácter superior y que ocupen plazas para cuyo acceso se haya exigido el título de Licenciado en Derecho, y especialmente si se trata de plazas especiales de Letrado. No creemos ajustado a Derecho cubrirlas mediante transferencia, oferta pública de empleo u otros procedimientos similares.

Otra cosa muy distinta es que las Comunidades puedan solicitar y obtener el apoyo de los Servicios Jurídicos estatales para un asesoramiento o defensa jurídica concreta en la forma que permita la legislación vigente, posibilidad ésta contemplada en *Andalucía* (D. 87/83) y *Extremadura* (D. 79/83) y que parece haber recogido también la Ley Orgánica del Poder Judicial, pero que, obviamente, requiere desarrollo reglamentario para poder aplicarse.

Como también es distinta la posibilidad de los Gobiernos Regionales de recabar el dictamen o defensa de un Abogado Colegiado para caso concreto y determinado.

7. LAS JEFATURAS

Muy relacionado con el apartado anterior es el de la provisión de los puestos de Jefatura de los Servicios Jurídicos.

En *Asturias*, el D. 72/84 establece que el Letrado Asesor Jefe del Servicio será nombrado por convocatoria pública entre los Letrados Asesores adscritos al Servicio.

En *Navarra*, el D. Foral 4/84 indica que este cargo será de libre designación entre los Asesores Jurídicos adscritos al Servicio.

Extremadura también recoge el nombramiento del Jefe del Gabinete Jurídico entre los Letrados del mismo (D. 69/84).

Canarias permite, en D. 462/85, el nombramiento de cualquier funcionario público con acreditada experiencia en el asesoramiento jurídico y la defensa en juicio de cualquier Administración Pública, mientras que el anterior y en este punto derogado D. 488/84 disponía la libre designación entre funcionarios del Cuerpo de Letrados de la Comunidad.

El *País Valenciano*, en D. 73/84, permite incluso que por Decreto sea nombrado cualquier profesional del Derecho de reconocido prestigio, no necesariamente funcionario público.

Existen Comunidades en que la Jefatura ha sido provista por convocatoria pública entre Letrados (*La Rioja*), mientras que el resto consideran estos puestos como *de libre designación* al calificarlos como el Director Regional o General.

La conclusión que puede extraerse es que predomina la idea de una *libre designación restringida* entre los Letrados del propio Servicio, que es el sistema que estimamos más adecuado, respetando siempre los derechos adquiridos por convocatoria pública que en esta materia pudieran existir.

8. CUERPOS, ESCALAS Y PLAZAS: ¿CUERPO NACIONAL DE LETRADOS?

La Ley 30/84 permite la regulación de la función pública regional a las Leyes de cada Comunidad dentro de sus normas básicas.

Muchas de estas Leyes todavía no se han promulgado y su estudio excede el ámbito de este trabajo.

Señalemos, no obstante, que la tendencia que se observa en las Comunidades Pluriprovinciales es instaurar Cuerpos y, en su caso, dentro de ellos, Escalas (así, Andalucía, Ley 6/85; Valencia, Ley 10/85; Castilla-La Mancha, Ley 5/85, y Cataluña, Ley 17/85), mientras que en las Uniprovinciales se apunta más hacia Escalas o Plazas (Asturias, Murcia), pero distinguiendo siempre los sectores de *Administración General y Especial*.

Pues bien, los órganos que nos ocupan son claramente de Administración Especial y, por tanto, deben encuadrarse en Cuerpos, Escalas o Plazas de Técnicos Superiores de Administración Especial denominados de Especialidad Letrados o Asesores Jurídicos, siempre distintos de los Cuerpos, Escalas o plazas de Técnicos de Administración General.

En cuanto a la posibilidad de crear un Cuerpo Nacional de Letrados de las Comunidades Autónomas hay que matizar. Para empezar, es forzoso esperar a que las distintas Comunidades cuenten con su propia Ley de la Función Pública. En segundo lugar, creemos que todo Cuerpo Nacional requiere un órgano también nacional que lo gestione, lo que nos parece inconveniente en los órganos de que tratamos. Sin embargo, sí ofrece una interesante posibilidad el artículo 30.2 de la Ley del Proceso Autonómico, que permite homologar Cuerpos, Escalas y Plazas «a los solos efectos de que los funcionarios puedan participar en los concursos de traslados que convoque el Estado y las Comunidades». Esta homologación debe hacerse no sólo entre Comunidades, sino también con respecto al Cuerpo de Letrados del Estado. Estas homologaciones deben hacerse en lo posible sin exigir pruebas o concursos especiales a los funcionarios ya integrados en los Cuerpos, Escalas o Plazas de que se trate, sin perjuicio de que en lo sucesivo, al amparo del artículo 30.1 de la L. P. Autonómico, pueda condicionarse la homologación a programas mínimos o cursos de perfeccionamiento. Una vez producida la homologación, en los concursos citados debe primar únicamente la antigüedad en el Cuerpo, Escala o Plaza.

9. INCOMPATIBILIDADES

En esta materia, la legislación estatal básica y la autonómica de desarrollo se muestra bastante restrictiva respecto a la posibilidad de que los Letrados destinados en los Servicios Jurídicos puedan ejercer libremente la Abogacía. Las normas al respecto en alguna ocasión son con-

cretas, p. ej., en *Canarias* (D. 488/84). En *Navarra*, donde el D. Foral 4/84 sólo permite la administración del propio patrimonio y la docencia en centros universitarios, y *Asturias*, donde el D. 72/84 instaura la dedicación exclusiva, si bien opcional para los actuales Letrados.

El criterio más ponderado parece predicar la incompatibilidad absoluta en los cargos de Jefatura, prohibir en todo caso la compatibilidad horaria y el ejercicio en asuntos en que esté interesada la Comunidad, que es la doctrina que está sentando la jurisprudencia en casos de incompatibilidades de Letrados, si bien la tendencia es a una generalización del sistema de incompatibilidad absoluta.

10. LO CONSULTIVO

En los nueve puntos anteriores hemos examinado los aspectos orgánicos. Ahora nos centraremos en las competencias, comenzando por la consultiva o de asesoramiento jurídico, para cuyo examen distinguiremos sus aspectos subjetivos (entidades aconsejadas, autoridades consultantes, órganos consultivos), objetivos (informes preceptivos) y formales (procedimiento consultivo).

A) *Entidades aconsejadas*

Tratamos de responder en este epígrafe a la cuestión de a quién se aconseja jurídicamente. La respuesta de que «a la Comunidad» que da el D. 32/85, de Madrid, debe restringirse, ya que no se incluye a los Parlamentos o Asambleas Legislativas que cuentan con sus propios Letrados, de ahí que sea normal indicar que se aconseja «a la Administración», precisión que excluye al Gobierno en cuanto que órgano político, aunque lo incluye en cuanto que administrativo, así como a sus Comisiones Delegadas (p. ej., Andalucía, D. 87/83) y órganos interdepartamentales. Estas precisiones sobran, ya que la Administración actúa siempre con personalidad jurídica única. Por eso las normas suelen incluir expresamente a los Organismos Autónomos o, con más precisión y amplitud, a la Administración Institucional (Galicia, D. 92/85). En cuanto a las empresas de capital mayoritariamente público también suele incluirlas, aunque normalmente con la precisión de que sus Estatutos pueden encomendar esta función a Letrados propios (Andalucía, D. 87/83). La Seguridad Social, por su especificidad y magnitud, suele quedar apartada (Cataluña, D. 117/82). Nada se alude a los órganos institucionales no encuadrados en el poder ejecutivo, tales como los Defensores del Pueblo, Tribunales de Cuentas, etc., que deben contar con sus propios servicios de asesoramiento jurídico. En cuanto a las Entidades Locales, creemos que su apoyo técnico jurídico debe canalizarse a través de las Direcciones Generales o Regionales de Administración Local y no de los Servicios Jurídicos.

En suma, pensamos que sólo debe aconsejarse a la Administración General e Institucional, si bien en esta última la Seguridad Social y las empresas de capital mayoritariamente público deben contar con su propio asesoramiento, sin perjuicio de su coordinación con el Central. Debe excluirse a los Parlamentos, Instituciones Regionales no encuadradas en el Ejecutivo y a las Entidades Locales.

B) *Autoridades consultantes*

La respuesta a la cuestión de quién pide los informes es variada, pero normalmente restringida. Así, en *Andalucía*, las Consejerías (D. 186/85); en *Asturias*, el D. 72/84, añade el Presidente, el Consejo de Gobierno, los Secretarios Técnicos y los Directores Regionales. En *Canarias*, el Decreto 462/85 alude a los titulares de Departamentos y Centros Directivos, así como a los Directores Territoriales; en el *País Valenciano*, el D. 73/84 faculta también a los Subsecretarios y Secretarios Generales; en *Murcia*, el D. 87/84 incluye a los Presidentes y Directores de Organismos Autónomos y Empresas Públicas. La expresión más adecuada parece la de *Galicia*, donde el D. 92/85 faculta a las autoridades que ostenten potestades de carácter resolutorio y, en la Administración Institucional, a través de la Consejería a que estén adscritos. A nuestro juicio, la consulta no debe formularse por órgano de nivel inferior a Director General cuando éste sea el rango del Servicio Jurídico. La Intervención General puede recabar informe igualmente por virtud del artículo 93.3.c) de la Ley General Presupuestaria, supletoriamente aplicado.

C) *Organos consultivos*

La cuestión de quién emite los informes se responde: en *Navarra*, por el D. Foral 4/84, que los atribuye al Asesor Jurídico que en cada caso determine el Director del Servicio, norma que se repite implícita en varias Comunidades que atribuyen al Jefe la distribución de asuntos entre los Letrados. En *Andalucía*, el D. 186/85 los atribuye a los Letrados de las distintas Consejerías, que deben ajustarse a las instrucciones del Gabinete Central que puede incluso convocarlos a reuniones y recabarles datos. En *Castilla-León*, el D. 71/85 distingue los asuntos propios de cada Consejería, que serán informados por sus propias Asesorías Jurídicas ajustándose a las instrucciones de la General, de los que afecten a toda la Comunidad que corresponden a ésta, además de lo que a la misma solicite un Consejero o le remita una Asesoría Jurídica desconcentrada. Esta es, en nuestro criterio, una solución ponderada.

D) *El objeto de las consultas*

Es, obviamente, cualquier asunto de Derecho, pero las Comunidades fijan determinadas cuestiones en que los informes son preceptivos, así, en *Andalucía* (D. 186/85), los Proyectos de Disposiciones Generales, los recursos y reclamaciones previas, las declaraciones de lesividad, las autorizaciones para accionar judicialmente y los expedientes de revisión. En *Asturias* (D. 3/84) se añaden las reclamaciones económico-administrativas. En *Canarias*, el D. 462/85 añade los requerimientos de constitucionalidad, los Pliegos contractuales, los casos de conflicto de atribuciones, las impugnaciones de acuerdos locales, los expedientes de responsabilidad patrimonial y de fundaciones protegidas. En *Castilla-León*, el D. 71/1985 añade las compilaciones legislativas. En *Galicia*, el D. 92/85 añade las expropiaciones, expedientes sancionadores y de ejecución forzosa de actos, las *carencias legislativas*, la proyección del Derecho Europeo e Internacional en las competencias autonómicas, etc.

En resumen, deben intervenir preceptivamente los Servicios Jurídicos en todos los principales supuestos de actividad jurídica de la Administración que conviene determinar expresamente.

E) *Procedimiento consultivo*

Sobre el cómo de la función consultiva, nuestro Derecho Regional Comparado regula los principales trámites.

Respecto a la iniciación, en *Asturias*, el D. 72/84 expresa que los informes se pedirán a través del Registro General de Entrada, expresando con claridad su objeto y acompañando el expediente completo con todos sus antecedentes y con el informe del Servicio de que proceda; esta fórmula difícilmente objetable se precisa aún más en *La Rioja*, donde el Acuerdo 7/82 indica que los antecedentes se enviarán «ordenados» y con la propuesta del funcionario encargado de su tramitación. En *Canarias*, el D. 462/85 exige, además, el informe del Secretario Técnico o Director Territorial correspondiente.

Sobre la sustanciación es general facultar a los Servicios Jurídicos para recabar cuantos *antecedentes precisen* (así, *Extremadura*, D. 79/83). *Asturias* precisa en la Resolución 8-8-85 que las peticiones se numerarán en el Registro Particular de Entrada del Servicio Jurídico, cuyo orden determinará el de su despacho, aunque se permiten las alteraciones que exija la urgencia o complejidad de los asuntos. *Canarias*, en D. 462/85, matiza que los informes se pedirán una vez *concluido el expediente y tras la audiencia al interesado*, si la hubiere. *Asturias* se pronuncia sobre el plazo de emisión, fijándolo en diez días, por lo general. *Madrid* precisa en D. 32/85 que los informes pueden ser también *verbales*; sin embargo, *Canarias* sienta los principios de «*constancia oficial y legalidad*» en D. 462/85. Es general insistir en que las comunicaciones se efectuarán *directamente* (p. ej., *Valencia*, D. 73/84).

En punto a la determinación, *Asturias*, en Resolución 8-2-85, precisa que los informes se remitirán por oficio al consultante a través del Registro General, previa anotación en el Particular de Salida del Servicio, que llevará un fichero de dictámenes emitidos y archivo de ellos. En *Canarias*, el D. 488/84 previó incluso un Libro de Informes Reservados, pero el D. 462/85 no alude al mismo, sino al *protocolo* único de los Servicios Jurídicos.

F) Efectos

Los informes pueden servir de *motivación* a las resoluciones, así lo recuerda en el Acuerdo 7/82 de *La Rioja*, que indica que éstas expresarán si se dictan «oída», «de acuerdo» o «de acuerdo en lo sustancial» con el dictamen de la Asesoría Jurídica.

La que podemos llamar *ultimidad* se asegura señalando que tras los Servicios Jurídicos no podrán informar otros órganos salvo los de carácter sinodal (Consejo de Estado o Consejos Consultivos Regionales similares), así, *Galicia*, D. 71/82; la razón es que éstos pueden extenderse a consideraciones de conveniencia y oportunidad, mientras que los Servicios Jurídicos los deben excluir (así, *Canarias*, D. 462/85).

También aparece la regla de que la falta del dictamen de los Servicios Jurídicos implicará vicio de *nulidad* cuando sea preceptivo, precisando *Canarias*, en D. 462/85, que ello implicará la retroacción del expediente al momento en que se produjo este defecto.

Igualmente, es normal expresar que los dictámenes son *facultativos* y *no vinculantes*, salvo que se indique lo contrario (así, *Galicia*, D. 92/1985).

Sería muy conveniente elevar anualmente una *memoria* de actividades consultivas y publicar periódicamente *anales* de los informes más importantes.

Finalmente, es conveniente que los órganos aconsejados remitan a los Servicios Jurídicos copia de la resolución adoptada en el expediente informado; así lo establece *La Rioja* en Acuerdo 7/82.

Como sugerencias de estilo indiquemos la de informar en papel oficial de los Servicios Jurídicos, autenticado por su sello y con la media firma del Letrado informante en todas sus hojas por una sola cara y entera con identificación al final. El informe del Letrado debe constituir el de la Asesoría Jurídica.

11. LO CONTENCIOSO

La segunda gran competencia de los Servicios Jurídicos es la representación y defensa en juicio, es decir, lo contencioso, que examinaremos también en sus aspectos subjetivos, objetivos y formales.

A) *Entidades patrocinadas*

La respuesta a la cuestión de a quién se representa y defiende en juicio más general es que a la Comunidad (así, *Madrid*, Ley de 13-12-83, y *Baleares*, D. 18/83). Lo normal es concretar que a la Administración General e Institucional, entendiendo por tal los Organismos Autónomos (así, *Canarias*, D. 316/83; *Castilla-La Mancha*, Ley 6/84; *Castilla-León*, Decreto 71/85, y *Extremadura*, Ley de 7-6-84), si bien en algún caso se precisa respecto a las sociedades de capital mayoritariamente público que los Servicios Jurídicos sólo las defenderán si así se les solicita (*Galicia*, D. 92/85) o que los mismos se limitarán a nombrarles Procurador y Abogados colegiados (*Murcia*, Ley 2/85). Es normal excluir a los Parlamentos que deben actuar por sus propios Letrados (*Andalucía*, Ley 6/1983 y Acuerdo 18-12-84; *Murcia*, Ley 2/85; *País Valenciano*, D. 103/83). Entendemos que, en los casos en que no exista disposición especial, el patrocinio de los Servicios Jurídicos, al igual que se ha entendido en el Estado, debe extenderse a todos los órganos de la Comunidad, incluidos los Parlamentos e Instituciones no encuadradas en los Ejecutivos. Suele excluirse a la Seguridad Social, que cuenta con sus propios Letrados (así, *Galicia*, D. 92/85).

B) *Instancias ante las que se postula*

Lo normal es advertir que ante los órganos jurisdiccionales de cualquier orden o naturaleza, incluido el Tribunal Constitucional (así, *Asturias*, Resolución 8-2-85; *Castilla-La Mancha*, Ley 6/84; *Castilla-León*, D. 71/1985; *Galicia*, D. 92/85; *Madrid*, D. 99/85; *Navarra*, D. Foral 4/84, y *País Valenciano*, D. 103/83). En *Murcia*, el D. 87/84 añade que también en vía administrativa.

C) *Organos causídicos y litigantes*

Son los propios Servicios Jurídicos que actúan en esta materia a través de sus propios Letrados en los casos en que aúnen representación y defensa y a los que hay que considerar investidos de la capacidad procesal necesaria por virtud del artículo 447.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, no obstante lo cual algunas Comunidades han recurrido al sistema complementario de conferir un acto expreso de *habilitación* que les acredite como tales ante los órganos judiciales; así, en *Valencia*, el D. 73/84 prevé la comunicación de estas habilitaciones a los Tribunales para su conocimiento. Desde luego, esta habilitación es precisa cuando las Comunidades nombren *Abogado colegiado* que las represente y defienda o que sólo las defienda. Cuando actúen por *Procurador* la fórmula será el apoderamiento.

La centralización de las funciones contenciosas lleva a algunas Comu-

nidades a precisar que los Servicios Jurídicos Centrales pueden actuar en todo el territorio autonómico (*Valencia*, D. 73/84), si bien excepcionalmente puede encargarse el asunto a Letrado del Servicio Periférico o Desconcentrado (*Madrid*, D. 92/84).

D) *Ambito de la representación y defensa*

Hemos de comenzar señalando que hay Comunidades donde no se alude a la representación, sino sólo a la defensa (*Baleares*, D. 18/83), mientras que otras extienden ambas no sólo al juicio, sino también «fuera de él» (así, *Castilla-La Mancha*, Ley 6/84, y *Extremadura*, Ley 7-6-84), lo que puede significar una alusión a la vía administrativa o incluso una representación de carácter patrimonial. En este sentido, *Galicia*, al crear en su momento la Dirección General de lo Contencioso y Patrimonio (D. 9/83), pareció inspirarse en el criterio seguido por el RD 2799/1982, que integró en las Abogacías del Estado las Secciones de Patrimonio de las Delegaciones de Hacienda.

Por otro lado, estas funciones se extienden a todos los intereses, bienes y derechos de la Comunidad en cuanto se vean comprometidos en acciones judiciales o controversias jurídicas (así, *Asturias*, Ley 5-6-84; *Canarias*, D. 462/85; *Madrid*, Ley 13-12-83) y comprende el ejercicio de todo tipo de acciones y recursos, incluidos los administrativos y económico-administrativos (*Andalucía*, D. 186/85) y los judiciales de carácter civil, penal, laboral, contencioso-administrativo y constitucional (*Galicia*, D. 92/85), incluidos los conflictos de jurisdicciones (*Madrid*, D. 87/1984) y la *defensa jurídica del Estatuto* (*País Vasco*, D. 5/85), si bien esto constituye, a nuestro juicio, una función jurídica distinta de la específicamente contenciosa.

E) *Los privilegios procesales del Estado*

Haremos una breve referencia a los principales problemas que en su aplicación por las Comunidades Autónomas presentan los más importantes.

1) *La jurisdicción y la competencia.*

Desechada la idea de construir una jurisdicción única para las Administraciones Públicas, el problema se centra en el llamado privilegio de fuero territorial de la Hacienda, instaurado por el artículo 57 de la Ley Adicional a la Orgánica del Poder Judicial de 1882, que obligó a demandar al Estado exclusivamente en los Juzgados y Tribunales de las poblaciones donde existieran Audiencias, para facilitar el trabajo de los Fiscales destinados en ellas, que eran entonces los encargados de la defensa del Estado. Este privilegio, que no ha sido recogido por la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, aparece en varias Comunidades, a nues-

tro juicio, con excesiva amplitud, ya que no lo restringen a la jurisdicción civil ni recogen las tradicionales excepciones (incidentes de nulidad, pobreza y juicios universales); así, *Canarias*, D. 462/85; *Extremadura*, Ley 8/85; *Galicia*, Ley 7/84, y *País Valenciano*, Ley 29-6-84, especialmente desafortunada por remitirse todavía a la Ley Adicional de 1882, que hay que considerar derogada.

2) *La postulación.*

En este crucial punto existen distintos sistemas:

a) Comunidades que siguen en criterio de la unidad de la representación y defensa, que se encomienda a los Letrados de sus propios Servicios Jurídicos, sin tener que valerse de Procurador (*Andalucía*, Ley 6/1983; *Canarias*, D. 316/83; *Castilla-La Mancha*, Ley 6/84; *Castilla-León*, Decreto 71/85; *Extremadura*, Ley 8/85; *Galicia*, D. 92/85), poniendo énfasis en que así se actúa «al igual que el Estado» (*Valencia*, D. 103/83), reputando, un tanto peyorativamente, otros sistemas como «propios de la Administración Local» (*Castilla-La Mancha*, Ley 6/84).

b) Comunidades que encomiendan a sus Letrados sólo la defensa, pues la representación la confieren a Procuradores: *Asturias*, Ley 1/82; *Baleares*, D. 18/83; posiblemente *Cantabria*, D. 70/85; *Navarra*, D. Foral 4/84, y nos consta que es criterio seguido también en *La Rioja* y en *Cataluña*, donde hemos visto procesos contencioso-administrativos por Procurador.

c) Hay sistemas mixtos, por lo que se sienta como regla general la unidad de representación y defensa, pero se contempla la posibilidad de designar Abogado Colegiado que represente y defienda, o sólo defienda, correspondiendo la representación a Procurador Colegiado (así, *Madrid*, Decreto 99/85, y *Murcia*, Ley 2/85, para Sociedades Mercantiles de capital mayoritariamente público; *Navarra*, D. Foral 4/84). La designación de estos Abogados Colegiados suele corresponder al Gobierno, aunque en algún caso se ha delegado en la Jefatura del Servicio Jurídico (*Murcia*, Ley 2/85). En estos casos, el nombrado entendemos precisará habilitación expresa para asumir la representación.

El problema es más complejo de lo que a primera vista parece porque ha imperado una impremeditada mimesis del criterio estatal, olvidando que las Comunidades no tienen ni pueden tener Servicios Jurídicos destacados ante todos los Juzgados y Tribunales de la nación, ante los que pueden verse implicadas como litigantes, por lo que la unidad de representación y defensa puede exigir costosos desplazamientos para cualquier trámite sin importancia, a no ser que se instaure un sistema de comunicación directa entre los órganos de Secretaría Judicial y los Servicios Jurídicos, cosa que hoy, de momento, no existe, por lo que, pese a que pueda parecer paradójico, puede ser más barato y eficaz para el interés público litigar por medio de Procurador, salvo en aquellos

órganos judiciales de directo y fácil acceso para los Letrados Regionales. Concebimos, pues, este criterio como una posibilidad más que como un dogma de precisa observancia.

La designación de Procuradores teóricamente debería ajustarse a las reglas de cualquier contratación administrativa, pero creemos que se impone la designación directa por la Jefatura de los Servicios Jurídicos del que se estime más adecuado de entre los incluidos en el poder, ya que la fórmula alternativa sería el turno de reparto a través del Colegio Profesional correspondiente. También cabrían concursos de méritos periódicos a través de dichos Colegios para determinar Procuradores.

Otra cuestión es la *colegiación* de los Letrados Regionales, ya que la Ley del Poder Judicial, en su artículo 447.2, parece no exigirla, aunque no lo determina con claridad, lo que ha llevado a algunas Comunidades a colegiar a sus propios Letrados y asumir los gastos correspondientes (así, *Andalucía*, para Letrados de su Parlamento; *Asturias*, D. 72/84, y *Canarias*, D. 488/84, para los Letrados habilitados). El criterio es prudente, especialmente si se trata de la defensa de autoridades y funcionarios, siempre que los Letrados queden exentos de los turnos de oficio y asistencia letrada al detenido y que la potestad disciplinaria del Colegio se entienda limitada a los aspectos meramente deontológicos de la práctica forense.

3) *Conciliación, reclamación previa y ejercicio de acciones.*

Es general la prohibición de transacciones, compromisos y conciliaciones y su sustitución por las reclamaciones previas en vía administrativa cuya función, a nuestro juicio, es más provocar un acto contra el que dirigirse judicialmente que lograr una avenencia.

En cuanto al ejercicio de acciones, es también general atribuirlo al Gobierno, si bien en casos de urgencia se faculta al Presidente, al Consejero de la Presidencia o, más excepcionalmente, al Jefe Jurídico, dando cuenta inmediata al Gobierno.

Igual criterio se sigue para allanarse o desistir.

4) *Inmunidad interdictal, notificaciones, contestaciones y pruebas.*

Es general en los Estatutos de Autonomía la exención de interdictos en contra de las Comunidades.

En cuanto a las notificaciones, se señala en algunas que se efectuarán directamente a los Servicios Jurídicos o al local o persona que éstos habiliten en cada órgano judicial y que sólo se entenderá legalmente constituida la relación procesal cuando se hayan entendido de esta forma las comunicaciones. El problema es crucial y está muy enlazado con el de la unidad de representación y defensa, hasta el extremo de que, a nuestro juicio, si no existe un sistema generalizado, claro y comprendido por todos los órganos judiciales en el sentido de remitir toda la comunicación, inmediata y directamente, al despacho sede de los Servi-

cios Contenciosos Centrales de la Comunidad de que se trate, de suerte que sólo con la firma de su recibo se constituya la relación procesal en forma y comiencen a correr los plazos correspondientes, los intereses litigiosos autonómicos estarán poco o nada garantizados, siendo preferible actuarlos por Procurador.

En materia probatoria regirán iguales criterios que en el Estado, salvo, quizá, la inmunidad de pagos a Peritos que parece privilegio excesivo, según parece colegirse de la propia Circular 4/85 del Servicio Jurídico del Estado.

5) *Depósitos y cauciones. Recurso imperativo. Costas.*

La exención de depósitos y cauciones es general en los Estatutos de Autonomía.

El criterio estatal del recurso imperativo de toda resolución judicial contraria a los intereses públicos se respeta, en general, por las Comunidades, pero mitigada mediante la posibilidad de no recurrir, previo siempre informe razonado del Servicio Jurídico y autorización del órgano competente para accionar.

En materia de costas, los criterios son iguales a los del Estado.

6) *En lo penal.*

La posibilidad de modificar conclusiones bajo su responsabilidad en el juicio oral es, obviamente, aplicable a los Letrados Regionales.

En cuanto a la defensa de funcionarios se recoge en términos similares al Estado, si bien imperan redacciones más generosas. Es criterio normal no extender esta defensa a autoridades.

7) *En lo contencioso.*

Se impone esperar a la nueva Ley Jurisdiccional. Unicamente señalaremos los siguientes aspectos:

Al regular el personal jurisdicente de las Salas puede pensarse en la inclusión como Magistrados en el turno de juristas prestigiosos a los Letrados Regionales.

La personación de la Administración debe entenderse implícita por la remisión del expediente, norma que actualmente sólo se aplica al Estado, lo que obliga a las Comunidades a presentar escritos de comparecencia.

Las Corporaciones Locales deben comparecer por sus propios Servicios Jurídicos, y si carecen de medios al efecto pueden recurrir a los Regionales, pero ello en la forma que se determine legal o reglamentariamente.

La intervención de los Letrados del Estado debe limitarse a la representación y defensa del propio Estado, si bien pueden arbitrarse fórmulas para que excepcionalmente puedan actuar por las Comunidades Autónomas o Locales.

La ejecución de sentencias ha sido regulada con precisión en *Asturias* por D. 140/84.

8) *Otras jurisdicciones.*

Es general en la normativa reguladora de los Servicios Jurídicos remitirse a las normas estatales que regulan la comparecencia en juicio del Estado con carácter supletorio o analógico, aunque con las necesarias adaptaciones orgánicas.

La intervención en procesos ante el Tribunal Constitucional no constituye objeto de este estudio.

En materia de conflictos jurisdiccionales, es obvio que las Comunidades han de actuar a través de sus propios Servicios Jurídicos.

Por lo que respecta a litigios internacionales, entendemos que se impone una coordinación con los Servicios Estatales de lo Contencioso en el Extranjero regulados por RD 1654/80, de 11 de julio.

F) *El procedimiento contencioso*

En esta materia, *Canarias*, en D. 462/85, establece la obligación de todos los órganos de poner inmediatamente en conocimiento de los Servicios Jurídicos cualquier actuación judicial en que la Comunidad pueda ser parte. *Asturias*, en Resolución 8-2-85, añade que los Secretarios Técnicos enviarán al Servicio Jurídico fotocopia de todos los expedientes con un informe del Jefe del Servicio correspondiente. *Castilla-León* recuerda, en D. 71/85, que el Servicio Jurídico puede recabar cuantos datos y antecedentes precise para la mejor defensa de la Comunidad.

Los Servicios Jurídicos deben tener la documentación y libros de procesos en forma tal que estén en disposición de informar en todo momento sobre el estado en que se encuentra la tramitación de cualquier proceso (*Asturias*, Resolución cit.).

Por nuestra parte, entendemos que el Servicio Jurídico debe siempre conservar el archivo de todas las actuaciones contenciosas, incluso de aquellas que se hubieren encargado a Letrados ajenos al mismo.

12. OTRAS COMPETENCIAS DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS

A) *El desarrollo normativo*

Algunas Comunidades asignan a sus Servicios Jurídicos la función de elaborar los Proyectos de Disposiciones Generales (*Valencia*, D. 103/1983). Esta función, que no debe confundirse con la de informar en Derecho los Proyectos Normativos elaborados por los órganos correspondientes, no es propiamente jurídica, sino más bien política y puede con-

llevar la inclusión en el Servicio Jurídico de criterios de oportunidad, apreciación y conveniencia que son ajenos al trabajo jurídico estricto. Por ello, si se asigna esta función debe encomendarse a un Servicio Especial y totalmente diferenciado de los Consultivos y Contenciosos.

Otra misión, ya más propiamente jurídica y cercana a lo consultivo, aunque dotada de especificidad, es la *defensa jurídica de las competencias o del Estatuto* que aparece en el País Vasco y que consiste en el seguimiento de la legislación estatal, regional y local para controlar si afecta en alguna medida a las competencias estatutarias de la Comunidad y proponer, en consecuencia, el ejercicio de acciones al Gobierno. Esta misión debe encomendarse también a un Servicio Especial dentro de los Jurídicos.

El *bastanteo de poderes* es función típica de los Servicios Jurídicos, pero que debe corresponder a los Servicios Desconcentrados. En esta materia es posible establecer una tasa especial por bastanteo (así, *Murcia*, Ley 10/84 y D. 55/83).

La referencia a *funciones hacendísticas* debe partir de la idea de que los servicios jurídicos no deben inmiscuirse en la gestión de ningún tributo, siguiendo el ejemplo estatal que ha desprovisto a los Letrados del Estado de estas funciones; sin embargo, la participación de los Letrados Regionales en los órganos encargados de resolver las reclamaciones económico-administrativas parece necesaria (así, *Aragón*, Ley 5/85; *Asturias*, D. 3/84, y *Canarias*, D. 462/85).

Respecto a la *participación en organismos*, aparte, naturalmente, las Mesas de Contratación, *Galicia* indica en D. 92/85 la sabia norma de que la participación de los Letrados es a título de asesoramiento y, por tanto, con voz, pero sin voto. Es el caso de las Comisiones de Urbanismo y Patrimonio Histórico-Artístico, entre otras. Un caso especial son los Comités Superiores de Disciplina Deportiva, de composición exclusivamente jurídica y cuasi jurisdiccional en su ámbito.

En cuanto al llamado «*ramo de justicia*», que comprende las relaciones con el Poder Judicial, Notarías y Registros, Instituciones Penitenciarias, Colegios, Cámaras, Asociaciones y Fundaciones, etc., son cuestiones ajenas a los Servicios Jurídicos, pero muy relacionadas con sus competencias, por lo que lo más conveniente parece asignarlas a órganos distintos, pero dentro de la misma Consejería o Departamento y con los informes preceptivos que sean menester. Así, *Canarias* y *País Vasco*.

13. EL FUNCIONAMIENTO

A) *Los medios personales*

Son los funcionarios Letrados, Asesores Jurídicos, Letrados Asesores o Abogados integrados en los Servicios Jurídicos. Su plantilla debe ser la necesaria y su categoría funcional, a nuestro juicio, debe ser siem-

pre la de Jefes de Servicio, con una retribución adecuada a su alta misión.

Estos Servicios deben contar con el Personal Auxiliar necesario.

B) *Los medios materiales*

La organización burocrática de los Servicios debe permitir en todo momento una constancia oficial de las entradas y salidas y del orden de despacho y estado de tramitación de los asuntos. Para ello los tradicionales sistemas de registros y libros pueden completarse con los de la moderna burótica, ofimática e informática jurídica.

Es fundamental la biblioteca y fondo de datos, de ahí la importancia del D. Foral de *Navarra* 14/85, que adscribe al Servicio Jurídico el Fondo Bibliográfico y Documental, o la creación en *Cataluña* por D. 384/84 del Instituto de Estudios Autonómicos, del que forma parte el Jefe del Gabinete Jurídico Central.

C) *Instrumentación jurídica*

Finalmente, señalemos cuál debe ser a nuestro juicio la instrumentación jurídica de estas cuestiones.

En varias Comunidades se han dictado Leyes regionales reguladoras de la comparecencia en juicio de las mismas. A nuestro entender, tales Leyes se exceden en su competencia material por cuanto entran a normar una materia cual es la procesal, reservada constitucionalmente al Estado, y, por otro, en cuanto traten de aplicarse a órganos judiciales situados fuera de los límites geográficos de la Región, incurrirán en exceso por razón del territorio. El artículo 447.2 de la LOPJ ha tratado de dar carta de naturaleza a la representación y defensa de las Comunidades, pero no ha resuelto sobre la aplicabilidad o no a las mismas del estatuto procesal del Estado.

Por otro lado, varias Regiones han dictado Reglamentos de rango diverso regulando aspectos de los Servicios Jurídicos, lo que tiene el inconveniente de que este nivel normativo puede ser insuficiente para una materia que tan de cerca afecta a los ciudadanos y a los órganos judiciales.

Como quiera que parece generalizada la idea de la inconveniencia de someter estas cuestiones tan estrictamente técnicas a la imprevisible actitud de los Parlamentos Autónomos, nos permitimos sugerir una idea inédita, cual es la de emplear la delegación normativa mediante una Ley regional de autorización o de bases a desarrollar mediante Decreto Legislativo por el Gobierno regional.

PRINCIPALES DISPOSICIONES AUTONÓMICAS REGULADORAS
DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS

Andalucía

- Ley 6/83, de 21 de julio, de Gobierno y Administración, artículo 50.
- Decreto 87/83, de 13 de abril, B. 645, organiza Consejería Presidencia, artículo 9.
- Real Decreto 293/85, de 6 de febrero, B. 717, traspasos en materia de asesoramiento jurídico y defensa en juicio.
- Acuerdo del Parlamento andaluz de 18 de diciembre de 1984, B. 13, Estatuto de Gobierno y Régimen Interior, artículo 15.
- Decreto 67/85, de 27 de marzo, B. 975, asignando competencias transferidas.
- Decreto 186/85, de 28 de agosto, B. 2499, funciones del Gabinete Jurídico.
- Decreto 253/83, de 14 de diciembre, B. 2173, sobre Letrados.

Aragón

- Ley 5/85, de 20 de noviembre, B. 3051, Tribunal Económico-Administrativo.
- Decreto 24/84, de 5 de abril, B. 993, Comisión Asesora.
- Real Decreto 2134/84, de 26 de septiembre, B. 2801, traspasos en asesoramiento jurídico y defensa en juicio.

Asturias

- Ley de 5 de julio de 1984, del Presidente y del Consejo de Gobierno, artículo 25.c).
- Ley 1/82, de 24 de mayo, de Organización y Funcionamiento de la Administración, artículo 43.
- Resolución de 8 de febrero de 1985, B. 350, por la que se aprueban las Instituciones reguladoras del funcionamiento y organización interna del Servicio Jurídico.
- Decreto 140/84, de 28 de diciembre, B. 78, sobre procedimiento de ejecución de sentencias recaídas en procesos contencioso-administrativos en que sea parte la Administración del Principado.
- Decreto 72/84, de 31 de mayo, B. 1468, regula el Servicio Jurídico de la Administración del Principado, dependiente de la Consejería de Presidencia.
- Decreto 6/82, de 25 de mayo, Ar. 515, artículo 16, sobre Servicio Jurídico.
- Decreto 3/84, de 13 de enero, sobre estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, artículo 11.

Baleares

- Decreto 18/83, de 23 de junio, B. 1131, organiza la Presidencia.
- Ley de 24 de octubre de 1984, de Régimen Jurídico de la Administración, artículo 18.9
- Orden de 16 de abril de 1985, B. 1111, Servicio de Asesoría Jurídica.

Canarias

- Ley de 6 de julio de 1984, del Consejo Consultivo de Canarias.
- Real Decreto 294/85, de 6 de febrero, B. 672, transferencias en materia de asesoramiento jurídico y defensa en juicio.
- Decreto 80/85, de 30 de marzo, B. 1006, asigna a la Presidencia las transferencias anteriores.
- Decreto 464/85, de 14 de noviembre, B. 3105, Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias.
- Orden de 14 de noviembre de 1983, B. 18-68, asesoramiento a Municipios.
- Decreto 488/84, de 15 de mayo, Reglamento de los Servicios Jurídicos.
- Decreto 673/84, de 11 de octubre, B. 2423, modifica el anterior.
- Decreto 135/83, de 4 de marzo, integración de los Servicios Jurídicos en Presidencia.
- Decreto 316/83, de 1 de julio, B. 1042, estructura la Presidencia.
- Decreto 462/85, de 14 de noviembre, B. 3214, Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Consejería de la Presidencia.

Cantabria

- Ley de 26 de abril de 1984, de Régimen Jurídico del Gobierno y Administración de la Diputación Regional de Cantabria, artículo 59.
- Decreto 70/85, de 27 de septiembre, sobre órganos de asistencia de la Consejería de la Presidencia.
- Decreto 21/83, de 30 de marzo, B. 543, sobre estructura orgánica de la Consejería de la Presidencia.
- Decreto 47/83, de 2 de agosto, Asesoría Jurídica de la Presidencia.

Castilla-La Mancha

- Real Decreto 881/85, de 25 de mayo, B. 1750, transferencia en materia de asesoramiento jurídico y defensa en juicio.
- Ley 6/84, de 29 de diciembre, B. 2986, de Comparecencia en Juicio.

Castilla-León

- Decreto 71/85, de 18 de julio, B. 2004, Organización, Funciones y Competencias de la Asesoría Jurídica General.
- Decreto 113/85, de 10 de octubre, B. 2687, adscribe la anterior a Consejería de Economía y Hacienda.
- Real Decreto 1715/85, de 1 de agosto, B. 2631, traspaso en materia de asesoramiento jurídico y defensa en juicio.
- Decreto 4/84, de 2 de febrero, B. 395, Organización de los Servicios Jurídicos de la Administración.
- Orden de 6 de julio de 1984, B. 2304, estructura de la Consejería de Presidencia.
- Decreto 79/84, de 4 de septiembre, B. 2182, ídem ant.

Cataluña

- Ley 3/82, de 25 de marzo, del Parlamento, el Presidente y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, artículo 78.
- Ley de 15 de marzo de 1985, B. 727, reorganiza la Comisión Jurídica Asesora.
- Ley 1/81, de 25 de febrero, crea el Consejo Consultivo de la Generalidad.
- Decreto 429/81, de 2 de noviembre, Reglamento del anterior.
- Decreto 8/85, de 14 de enero, B. 257, estructura el Departamento de Justicia.
- Ley 13/85, de 25 de junio, B. 1758, modifica la del Consejo Consultivo.
- Decreto 203/85, de 15 de julio, estructura del Instituto de Estudios Autonómicos.
- Decreto 383/84, de 22 de diciembre, B. 85-199, crea el citado Instituto.
- Decreto 279/84, de 6 de septiembre, B. 2269, reestructura el Departamento de Presidencia.
- Orden de 19 de abril de 1982, Ar. 388, crea un Negociado de Archivo y Documentación en el Gabinete Jurídico Central.
- Decreto 117/82, de 12 de mayo, Ar. 503, reestructura dicho Gabinete.

Extremadura

- Ley de 7 de junio de 1984, del Gobierno y Administración, artículos 11 y 61.
- Decreto 69/84, de 19 de septiembre, regula el Gabinete Jurídico de la Junta.
- Ley 8/85, de 26 de noviembre, B. 3143, de Comparecencia en Juicio de la Junta de Extremadura.
- Real Decreto 1777/84, de 1 de agosto, B. 2400, traspasos en materia de asesoramiento jurídico y defensa en juicio.

- Decreto 79/83, de 2 de diciembre, B. 2194, estructura la Consejería de Presidencia y Trabajo, artículo 9.

Galicia

- Decreto 92/85, de 31 de enero, B. 1320, crea la Asesoría Jurídica General de la Junta.
- Decreto 115/85, de 27 de junio, B. 1720, asume transferencias en materia de asesoramiento jurídico y defensa en juicio.
- Real Decreto 673/85, de 2 de abril, B. 1719, traspaso en dicha materia.
- Ley 7/84, de 26 de junio, B. 1943, de Servicios Jurídico-Contenciosos de la Junta.
- Decreto 9/83, de 3 de febrero, B. 228, creó la Dirección General de lo Contencioso en la Consejería de Economía y Finanzas.
- Decreto 163/82, de 1 de diciembre, B. 138, estructura la Consejería de Presidencia.
- Decreto 71/82, de 17 de marzo, Asesoría Jurídica General, Ar. 333.

La Rioja

- Ley de 29 de diciembre de 1983, del Presidente y del Consejo de Gobierno.
- Decreto 15/83, de 8 de abril, de régimen y funcionamiento de la Administración.
- Decreto 16/83, de 8 de abril, de estructura orgánica de la Administración.
- Decreto 7/84, de 24 de febrero, B. 711, modifica la estructura orgánica.
- Acuerdo 7/82, de 23 de diciembre, sobre procedimiento consultivo y contencioso de la Asesoría Jurídica.
- Decreto 43/84, de 15 de octubre, estructura orgánica.

Madrid

- Ley de 13 de diciembre de 1983, del Gobierno y la Administración, artículo 22, apartado v), en relación con el artículo 41, apartado k).
- Decreto 32/85, de 11 de abril, B. 983, modifica regulación de los Servicios Jurídicos.
- Decreto 99/85, de 26 de septiembre, B. 2572, estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, artículos 1 y 9.
- Decreto 119/85, de 5 de diciembre, B. 3259, adscribe a Consejería de Presidencia las competencias transferidas en materia de asesoramiento jurídico y defensa en juicio.
- Decreto 92/84, de 27 de octubre, B. 2561, organiza los Servicios Jurídicos.

- Decreto 112/84, de 19 de diciembre, B. 2948, modifica estructura orgánica de la Consejería de Presidencia.
- Real Decreto 2338/85, de 20 de noviembre, Ar. 2961, traspaso en materia de asesoramiento jurídico y defensa en juicio.

Murcia

- Ley 1/82, de 18 de octubre, del Gobierno y la Administración, artículo 8.
- Decreto 62/85, de 31 de octubre, B. 2874, modifica estructura Consejería Presidencia, artículo 5.
- Decreto 55/83, de 12 de septiembre, B. 2583, desarrolla la Ley 10/1984, de 2 de noviembre, General de Tasas, artículo 63, sobre tasa de bastanteo de poderes.
- Decreto 18/84, de 12 de abril, B. 1035, sobre Dirección Regional de lo Contencioso y de la Asesoría Jurídica.
- Orden de 30 de agosto de 1984, B. 2175, desarrolla estructura orgánica Consejería de la Presidencia, artículo 5.
- Decreto 87/84, de 2 de agosto, de organización y funciones de la citada Consejería, artículo 3.
- Ley 2/85, de 1 de julio, B. 2148, de Comparecencia en Juicio.

Navarra

- Decreto Foral 14/85, de 23 de enero, B. 232, adscribe a la Asesoría Jurídica el Fondo Bibliográfico y Documental.
- Orden Foral 159/85, de 30 de julio, sobre Negociados de la anterior.
- Decreto Foral 4/84, de 5 de enero, B. 114, regula la Asesoría Jurídica.
- Decreto Foral 36/84, de 7 de mayo, B. 1177, adscribe la anterior al Departamento de Presidencia.
- Decreto Foral 97/84, de 30 de mayo, B. 1422, estructura Consejería Presidencia.

País Valenciano

- Decreto 152/85, de 4 de octubre, B. 2743, Reglamento Orgánico y Funcional de la Presidencia, artículo 35.
- Decreto 28/84, de 2 de abril, B. 1212, ídem de la Consejería de Presidencia, artículos 16 y 47.
- Real Decreto 1754/84, de 18 de julio, B. 2392, traspaso en materia de asesoramiento jurídico y defensa en juicio.
- Decreto 73/84, de 30 de julio, B. 2451, Organización y Funcionamiento del Gabinete Jurídico de la Consejería de Presidencia.
- Decreto 103/83, de 29 de julio, B. 1248, Reglamento Interior de la Consejería de Presidencia, artículo 14.
- Ley de 29 de junio de 1984, Ar. 2189, de Comparecencia en Juicio.

País Vasco

- Decreto 339/84, de 23 de octubre, B. 2564, estructura orgánica del Departamento de Presidencia y Justicia.
- Circular de 11 de febrero de 1983, B. 321, sobre consultas al Consejo de Estado.
- Decreto 5/85, de 27 de enero, sobre funciones y áreas de actuación del Gobierno.

Ignacio GRANADO HIJELMO

NOTA: Se incluyen todas las disposiciones vigentes y las que las han antecedido, para una mejor visión de la evolución de estas materias. Las citas se efectúan por el *Repertorio de Legislación de las Comunidades Autónomas 1981-1985*, editado por el IEAL, abreviadamente conocido por el apellido de su autor, señor Burgueño, y se expresan por sus números de orden precedidos de la letra «B», a continuación de la fecha de la disposición. En algunos casos se ha empleado, para normas de 1982 y 1983, el *Repertorio Aranzadi de Legislación de Comunidades Autónomas*, en cuyo caso se emplea la expresión «Ar.» antes del número marginal correspondiente. Para mayor comodidad y brevedad, en el cuerpo del trabajo citaremos sólo el número y año de la norma, que así puede ser consultada en esta relación; por ejemplo, Decreto 5/85, consultando las de la Comunidad de que se trate. El ámbito temporal normativo contemplado concluye el 31-12-1985, por no existir Repertorios publicados tras esa fecha.

