

**Los Servicios Jurídicos en las Cortes
y en la Asamblea de Madrid. Análisis
de la tramitación parlamentaria
de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre,
de asistencia jurídica al Estado
e Instituciones Públicas y de la Ley 3/1999,
de 30 de marzo, de ordenación
de los Servicios Jurídicos
de la Comunidad de Madrid**

Sumario: RESUMEN.—I. LA LEY 3/1999, DE 30 DE MARZO, DE ORDENACIÓN DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID. DIEZ AÑOS DE VIGENCIA DE UNA LEY.—II. LOS SERVICIOS JURÍDICOS AUTONÓMICOS Y ESTATALES. LA NECESIDAD DE UNA NORMATIVA DE RANGO LEGAL COMO REACCIÓN FRENTE A LA DISPERSIÓN NORMATIVA.—III. LA LEY 3/1999, DE 30 DE MARZO, DE ORDENACIÓN DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID. UNA LEY DIFERENTE DESDE SU NACIMIENTO.—IV. LOS SERVICIOS JURÍDICOS EN LA ENCRUCIJADA. ASISTENCIA JURÍDICA Y CRISIS DE LA ADMINISTRACIÓN.

RESUMEN

Al cumplirse diez años de la promulgación de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, el presente artículo pretende hacer un análisis de la situación de los servicios jurídicos de las Administraciones Públicas a partir del estudio de la tramitación parlamentaria en

★ Letrado de la Comunidad de Madrid.

la Asamblea de Madrid de dicha Ley y de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de asistencia jurídica al Estado e Instituciones Públicas en las Cortes Generales. En ambos casos resulta llamativo que los enfrentamientos dialécticos en los trabajos parlamentarios entre los diversos Grupos Políticos dejaron paso a un consenso habida cuenta la estrecha relación entre los servicios jurídicos y los principios constitucionales de legalidad y eficacia en la acción administrativa. No obstante en la Comunidad de Madrid el consenso únicamente se vio limitado por las discusiones en cuanto a las formas de acceso al Cuerpo de Letrados de la Comunidad de Madrid. En cualquier caso, tras diez años de vigencia, la Ley es una de las normas autonómicas de mejor factura técnica rigiendo la actuación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad en su actuación diaria.

I. LA LEY 3/1999, DE 30 DE MARZO, DE ORDENACIÓN DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID. DIEZ AÑOS DE VIGENCIA DE UNA LEY

El pasado año se cumplieron diez años de la publicación de la Ley 3/1999 de ordenación de los Servicios Jurídicos. A priori puede pensarse que diez años de vigencia de una ley no es gran cosa pero en el caso de la Ley 3/1999 concurren ciertas circunstancias que la diferencian de la gran mayoría de las normas autonómicas.

En primer lugar es una ley con una buena factura técnica, breve pero con contenido. Carece de los hoy tan frecuentes artículos/declaración de intenciones.

En segundo lugar nos hallamos ante una ley que se aplica constantemente en la actuación de la Administración de la Comunidad de Madrid. Existen leyes cuya aplicación es a menudo escasa, en cuanto surgen a raíz de necesidades (reales o ficticias) a las que se da una respuesta legislativa en virtud de un impulso político sin hacer previamente un análisis de si la norma legal va a tener algún efecto práctico en la realidad jurídica que pretende normar.

La Ley 3/1999 despliega sus efectos en la contratación de la Comunidad, en su actividad subvencional, en la producción normativa y en general en cuantos problemas jurídicos se plantean en la actividad de esta. Si tenemos en cuenta que los presupuestos generales de la Comunidad de Madrid para el año 2010 (un año de crisis) ascienden a 18.383 millones de Euros, es más que evidente la importancia de su asesoramiento jurídico. Si a ello le sumamos el que los Servicios Jurídicos cuentan con unos 30.000 procedimientos judiciales abiertos y que realizan al año cerca de 20.000 actuaciones consultivas, la importancia de la Ley 3/1999 no merece mayor discusión.

En este artículo analizaremos la génesis de la Ley, especialmente en su tramitación parlamentaria en la Asamblea de Madrid y analizaremos brevemente su contenido, especialmente mediante la comparación con tramitación en las Cortes de la estatal Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas.

II. LOS SERVICIOS JURÍDICOS AUTONÓMICOS Y ESTATALES. LA NECESIDAD DE UNA NORMATIVA DE RANGO LEGAL COMO REACCIÓN FRENTE A LA DISPERSIÓN NORMATIVA

La aprobación de la Constitución de 1978 trajo consigo tanto la creación de unas administraciones nuevas como eran las Comunidades Autónomas como la necesidad de la Administración General del Estado de adaptarse a las nuevas exigencias constitucionales.

Una de estas, consecuencia directa de la concepción de España como un estado de derecho, implica que las Administraciones han de sujetarse en su actuación tanto al principio de legalidad como al de eficacia artículo 103 CE. Estos principios exigen una asistencia jurídica tanto en el ámbito consultivo como en el procesal.

Supone igualmente un desplazamiento de los Servicios Jurídicos de la Administración del ámbito de la Hacienda Pública, en el que inicialmente surgieron, a una concepción transversal de los mismos como entes de asistencia jurídica a la totalidad de la Administración, de ahí que en el Estado se incardinan en el Ministerio de Justicia y en las Comunidades Autónomas usualmente de las Consejerías de Presidencia, de Justicia o de la propia Presidencia de la Comunidad.

Esta necesidad de transformación se hizo patente en el Estado ante la manifiesta obsolescencia de las normas que regían el Servicio Jurídico del Estado que se remontaban al Real Decreto-Ley de 21 de enero de 1925, dictado a instancias de José Calvo Sotelo¹, cuyo rango legal empezó a plantear dudas como consecuencia de la revisión por la II República de las normas aprobadas durante la Dictadura de Primo de Rivera mediante Decreto-Ley de 15 de abril de 1931² y que estaban compuestas fundamentalmente de normas de mero rango reglamentario.

La Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas. Contenido y tramitación parlamentaria.

Por ello, en el Estado, el Gobierno presentó un Proyecto de Ley de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas en febrero de 1997 en el Congreso de los Diputados. Este proyecto que dio lugar a la mencionada Ley 52/1997. Dicha Ley tiene tres capítulos dedicados a la asistencia jurídica al Estado (artículos 1-4), a la representación y defensa en juicio del Estado (artículos 5-10) y a las especialidades procesales del Estado (artículos 11-15). Se observa así su marcado contenido procesal que se ve reforzado por el hecho de que las especialidades procesales son igualmente de aplicación a las Comunidades Autónomas en virtud de su Disposición Adicional 4.^a

¹ SARMIENTO LARRAURI, José Ignacio, «Los Abogados del Estado, antecedentes históricos», Foro, nueva Época, n.º 6/2007, pp. 73-92.

² GUTIÉRREZ DELGADO, José Manuel, «El fuero territorial del Estado y otras entidades públicas: historia, razón de ser y plena vigencia en nuestro ordenamiento», Revista de Administración Pública, n.º 135, sept-dic 1994, pp. 344-345.

En el plano organizativo la Ley es un tanto parca y se limita a atribuir la asistencia jurídica, tanto en el plano de asesoramiento como en el de representación y defensa a los Abogados del Estado integrados en el Servicio Jurídico del Estado.

Como toda Ley que pretende establecer un régimen general no tiene más remedio que admitir excepciones como son las relativas al Cuerpo Jurídico Militar, a los Letrados de la Seguridad Social (artículo 1) y a los Letrados de las Cortes Generales (Disposición Adicional 6.^a).

Se establece la posibilidad de representar y defender a los funcionarios, cualquiera que sea la posición procesal que asuman y la de prestar asistencia jurídica a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales.

El artículo 4 se dedica a la Dirección del Servicio Jurídico del Estado, hoy Abogacía General del Estado, estableciendo su carácter de centro superior tanto en el plano consultivo (sin perjuicio de las competencias del Consejo de Estado, de las Subsecretarías y Secretarías Generales Técnicas) y en el contencioso.

Las especiales procesales que recoge la Ley se refieren tanto al plano interno, así la regulación de la contraposición de intereses, la disposición de la acción procesal y alguna norma un tanto superflua como la que remite la actuación de los Abogados del Estado ante la Jurisdicción militar a lo que dispongan las leyes procesales militares, como, por otra parte, a la condición del Estado como parte procesal recogiendo los tradicionalmente denominados privilegios procesales del Estado.

Llama la atención la gran cantidad de normas superfluas, como las mencionadas excepciones relativas a otros cuerpos funcionariales o las remisiones a las leyes procesales. Igualmente destaca la ausencia de criterios de actuación en el ámbito consultivo tales como los supuestos de consulta obligatoria que sí se recogen en normas como los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, normas que establezcan cómo ha de ser el ejercicio de esa función o que fijen garantías para su ejercicio por los Abogados del Estado que la ejercen.

Estas omisiones suscitaron una enmienda de totalidad del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida defendida en el Pleno del Congreso por el Diputado Sr. Castellano Cardalliaguet. Para este Diputado la Ley era innecesaria por cuanto³ *«La verdad es que no valía la pena —pensó nuestro grupo cuando contempló este sorprendente proyecto de ley— enmendarlo de totalidad, porque, sinceramente, daño no hace, por aquello de que lo que abunda no daña. Lo que ocurre es que si daño no hace también es evidente que, de ser admitido a trámite, recargará el trabajo de los órganos de esta Cámara, porque habrá que nombrar una ponencia y tendrá que pasar por Comisión. Y todo ello nos obliga a preguntarnos para qué. Decimos que este proyecto es absolutamente sorprendente porque lo hemos leído y releído y, sinceramente, lo hemos encontrado absolutamente innecesario,*

³ Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados, Pleno, Año 1997, Núm. 79, pp. 3893-3894.

siempre con todo el respeto, como bien sabe la señora Ministra de Justicia, a su trabajo y a su buena fe. Es absolutamente innecesario. En modo alguno es novedoso, no es sistemático, lo que lógicamente nos obliga a preguntarnos qué es lo que es.»

Según este Diputado la Ley no tenía otra finalidad que «...leído todo el proyecto de ley, su verdadera técnica legislativa debería ser la de una circular recordatoria de la legislación vigente para que los abogados del Estado pasen a llamarse ahora —porque no les gustó antes llamarse letrados del Estado— abogados del Estado o representantes procesales de la Administración demandada, lo cual es evidentemente un avance. Nos hace pensar, y no queremos hacer juicio de intenciones, que en los Servicios Jurídicos del Estado se ha suscitado una situación de envidia ante el Ministerio público, que tiene su estatuto, o ante otros cuerpos, y que quieren tener su propia ley y la quieren tener como sea, aunque la ley, con todo cariño, señora Ministra, no diga absolutamente nada ni sirva absolutamente para nada.»

Igualmente presentó enmienda de totalidad el Grupo Parlamentario Socialista, por el cual el Diputado Sr. Villarrubia Mediavilla calificó al Proyecto como un⁴ «...refrito reglamentario —podríamos denominarlo así— constituye la defensa corporativista de algún grupo, difícilmente compatible con el artículo 103 de la Constitución española. Desconoce usted las razones de oportunidad porque lo que auténticamente necesitamos, entre otras cosas, es poner en marcha la ley de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo para empezar a salir, de una vez, del colapso existente en estos juzgados y tribunales, una situación que se está agravando por momentos.»

Se observa así que el leit motiv de las enmiendas era considerar la ley como superflua y dictada a raíz del corporativismo del Cuerpo de Abogados del Estado. Junto a esa crítica de fondo se mezclaban, con desigual fortuna, críticas de técnica legislativa, a la existencia de un Servicio Jurídico propio de la Agencia Tributaria, a la defensa de funcionarios mezclada inoportunamente con la acción de regreso contra los funcionarios por daños cometidos en el ejercicio de sus funciones (artículo 145 Ley 30/1992, de 26 de noviembre), etc.

En defensa del Proyecto intervino por el Grupo Parlamentario Popular el Diputado Sr. López-Medel Bascones⁵ para quien «...en un Estado democrático, en el que la soberanía del pueblo radica en los representantes del Parlamento, debe ser en este ámbito, y no por reglamentos o por decretos, donde se regule lo importante: las especialidades procesales del Estado, contribuyendo así a robustecer el principio de seguridad jurídica para la Administración y para los ciudadanos. Por ello no estamos de acuerdo con el razonamiento de que es un proyecto de ley innecesario, en el sentido de que su regulación es propia de un desarrollo reglamentario. Esa es la cuestión, señor Castellano, es que esa ley no existe. No puede haber desarrollo reglamentario de una ley que no existe, y es precisamente el contenido de esta norma con rango de ley lo que va a posibilitar que pueda llevarse a cabo una mejor defensa del Estado (...) Hablando de amigos, resulta curioso que ustedes, míticos defensores

⁴ Ibidem, pp. 3894-3896.

⁵ Ibidem, pp. 3896-3898. Dicho Diputado pertenece al Cuerpo de Abogados del Estado, siendo esa pertenencia objeto de alusión por el Diputado Sr. Villarrubia en el turno de réplicas.

de lo público, hayan olvidado con frecuencia cuando gobernaban que tenían a su disposición un servicio jurídico del Estado y, por contra, hayan acudido con mucha frecuencia a asesores externos —por supuesto, asesores externos pagados con cargo al dinero público— para la elaboración de informes, dictámenes, anteproyectos... ¿Por qué no recordar aquel caso en que el Gobierno socialista acudió a un despacho privado de abogados para que le asesorase en la adquisición y en las relaciones que permitiesen al Estado adquirir una conocida colección de pinturas? Ese asesoramiento jurídico que prestó un despacho privado —cuando ustedes tenían funcionarios cualificados pagados con cargo al dinero público— costó al Estado —los servicios, que no los cuadros— más de 600 millones de pesetas. Eso son amigos.»

De esta manera, el debate de una Ley a priori aséptica desde el punto de vista político adquirió un marcado enconamiento incluso con alusiones personales, refriegas parlamentarias que para nada benefician el acierto en la elaboración de la norma.

Por los demás Grupos intervinieron el Diputado Sr. Mardones Sevilla⁶ por Coalición Canaria quien defendió la necesidad del Proyecto de Ley, rechazó las enmiendas a la totalidad y anuncio seis enmiendas técnicas de su Grupo. En su intervención destaca su defensa de la unidad de criterio afirmando que *«Lo que sí entendemos es que el Estado necesita una unidad de criterio. No estoy hablando solamente de una unidad de jerarquización, como puede tener el Ministerio Fiscal, sino de una unidad de criterio para los actos que se vienen a regular precisamente en el artículo 7 del proyecto del Gobierno, es decir, la disposición de la acción procesal para que el abogado del Estado pueda válidamente desistir de acciones o recursos, aparte de querellas, o allanarse a las pretensiones de la parte contraria. Si no, no sé cómo va a funcionar un Estado de Derecho armónicamente. Nosotros entendemos que hace falta una ley que aclare esto y defina un principio muy importante que está contenido aquí con todas las deficiencias que se quieran decir. Y para eso van nuestras enmiendas; entre ellas una a este tema, porque nosotros en nuestra enmienda somos maximalistas en este término. Hemos optado por la acción maximalista de decir que los distintos servicios jurídicos, cualquiera que sea su ubicación, dependerán jerárquica y funcionalmente de la dirección del servicio jurídico del Estado, porque si cada asesor de un delegado del Gobierno, cada abogado del Estado, los servicios jurídicos en cada delegación del Gobierno de una comunidad autónoma, cada jefatura de la abogacía del Estado y servicios jurídicos en cada departamento ministerial tiene una dispersión de sus criterios, ¿quién coordina eso? Nosotros entendemos que es necesario hacer una distribución bajo un criterio de una jerarquización, para que eso pueda funcionar y sea un criterio homogéneo; porque no son abogados de parte, son abogados del Estado y tienen una encomienda específica.»*

Por el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) intervino la Diputada Sra. Uría Echevarría⁷ que igualmente defendió el Proyecto aludiendo a su propia experiencia personal como Letrado de los Servicios Jurídicos del País Vasco:

⁶ Ibidem, pp. 3900-3901.

⁷ Ibidem, pp. 3902-3903.

«Y se lo afirmo al representante del Grupo de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, desde la experiencia de 16 años al frente de los servicios jurídicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en la que muchas veces me ha costado convencer a los tribunales de que la suficiencia presupuestaria también se predica de la administración autónoma o de la administración foral. Y otras, las más, que construyen la organización interna necesaria para cumplir la finalidad del proyecto. La necesidad del rango legal es incuestionable en lo tocante a las especialidades procesales, y esta necesidad conduce a afirmar la coherencia y la oportunidad de tratar legislativamente también los aspectos organizativos relacionados con el actuar procesal de la Administración. La referencia a la posibilidad de desarrollo por parte de las comunidades autónomas no la comprendemos. Existe, por supuesto, y la defendemos; pero no vemos en qué coadyuva esto a la justificación de la enmienda, no vemos por qué esa posibilidad hace innecesario el proyecto.»

En cuanto a la enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, nos parece también susceptible de refutación. Es confusa la alusión a la contradicción de las prerrogativas que el proyecto recoge con el artículo 103 de la Constitución. La enmienda refiere la contradicción a los privilegios de los miembros del servicio jurídico del Estado, pero, en realidad, las prerrogativas y especialidades procesales lo son respecto de las entidades públicas que el proyecto contempla, no respecto del servicio jurídico y mucho menos respecto de sus miembros.»

En defensa del Proyecto y aludiendo igualmente a su propia condición de defensor de la Administración intervino por el Grupo Parlamentario Catalán el Diputado Sr. Silva i Sánchez⁸ afirmando que: *«A lo largo de la experiencia de más de seis años representando y defendiendo a la Administración en juicio, uno aprecia, por un lado sentencias del Tribunal Supremo y, por otro lado, contempla la práctica, y aprecia sentencias del Tribunal Supremo que le recuerdan a la Administración ni más ni menos que el deber que tiene de cumplir las resoluciones judiciales; también no mantener procesos innecesarios cuando la jurisprudencia es suficientemente consolidada, cuando hay tribunales superiores de justicia que se han pronunciado 10, 20, 30, 40 ó 50 veces sobre un mismo asunto. En esos casos lo que tiene que hacer la Administración es allanarse, no, como indicaba Alejandro Nieto en La organización del desgobierno, que cuando el ciudadano pide pan lo que le da la Administración son piedras y además tarde. (...) Por tanto, señor Presidente —y con esto concluyo— entendemos que este proyecto, en la medida que pretende contribuir a hacer efectivo el sometimiento de la Administración a la ley y al derecho, hacer efectivo el principio de legalidad, a garantizar la tutela judicial efectiva de las diferentes partes que concurren en el proceso, podrá ser obviamente mejorado. Estoy convencido de que se mejorará y de que entre las enmiendas de todos los grupos parlamentarios podremos sacar un proyecto de ley notablemente mejor. Que no se nos diga, sin embargo, que es un proyecto innecesario e inútil.»*

En el debate en Comisión se procedió a la tradicional discusión sobre las enmiendas de carácter sustancialmente técnico. Respecto de este trámite interesa

⁸ Ibidem, pp. 3903-3904. Dicho Diputado pertenece igualmente al Cuerpo de Abogados del Estado.

destacar el que el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida consideró que la admisión de diversas enmiendas suponía una mejora considerable del Proyecto de tal forma que⁹ « *Únicamente queremos hacer una intervención de carácter global, llamando la atención de forma altamente positiva sobre cómo un proyecto de ley que cuando entró en la Cámara no se pudo calificar como de muy afortunado, a lo largo del trabajo que se ha desarrollado en la ponencia se ha ido rellenando de contenido y, en alguna medida, ha ido superando sus notorias insuficiencias. Basta repasar el informe de la ponencia para ver que del trabajo de la misma sólo cuatro artículos han quedado incólumes y el resto, por la colaboración de unos o de otros, todos ellos han tenido que ser objeto de modificación. En la medida que no tuviéramos más que una enmienda de totalidad, de oposición a admisión a trámite, hemos colaborado en dicha ponencia y procurado que aquellos defectos que señalábamos en nuestra enmienda de totalidad quedaran subsanados. En consecuencia, lógicamente, con el trabajo del resto de los grupos parlamentarios, nos felicitamos de que este proyecto de ley tenga ya una imagen absolutamente distinta y que efectivamente pueda permitir que por parte de nuestro grupo parlamentario se le dé el voto afirmativo.* »

Entre las enmiendas de otros Grupos destaca la n.º 24 del Grupo Parlamentario Socialista que pretendía el que se recogiese expresamente que los Abogados del Estado estaban sujetos al régimen general de incompatibilidades de los funcionarios públicos. Si bien dicha enmienda no fue aceptada por el Grupo Parlamentario Popular, su Portavoz señaló que¹⁰: « *Asimismo, y a propósito de la enmienda número 24, que hace referencia a las incompatibilidades, entendemos, como ha reconocido el propio portavoz del Grupo Socialista, que no aporta nada nuevo al proyecto de ley, proyecto de ley que regula las especialidades procesales pero no establece tratamientos personalizados para los funcionarios encargados de desarrollar estas importantes tareas de asesoramiento, representación y defensa en juicio del Estado. En todo caso, esa mención que pretende el Grupo Socialista no aporta nada nuevo a lo que ya es aplicable, a lo que es predicable y exigible en estos funcionarios o empleados públicos, siendo de aplicación el régimen general uniforme para todos los funcionarios.* »

Igualmente se puede destacar el intento de extender los privilegios procesales, no solo al Estado y a las Comunidades Autónomas, sino también a las Entidades Locales. Ambas enmiendas fueron rechazadas tanto en el Congreso como posteriormente al ser reiteradas en el Senado.

No obstante es de destacar que el tono desabrido del primer debate en el Pleno del Congreso se fue moderando mediante la aceptación de distintas enmiendas de tal forma que, en el debate final en el Pleno del Congreso, el Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista manifestaba que « *El Grupo Socialista presentó en su día enmienda a la totalidad al proyecto de ley de asistencia jurídica al Estado e instituciones públicas presentado por el Gobierno del Partido Popular. Obviamente, no es momento este trámite para retrotraernos a ciertos aspectos y afirmaciones que realizamos entonces. Sí tenemos que reconocer, y así lo hago en este momento, que*

⁹ Diario de Sesiones, Cortes Generales, Comisiones, Núm. 259, p. 7482.

¹⁰ Ibidem, p. 7483.

buena parte de las críticas que entonces hacíamos y que justificaban aquella enmienda a la totalidad han sido corregidas a lo largo de la tramitación, al haberse aceptado —en una actitud, tengo que reconocerlo, relativamente positiva del ponente señor López-Medel— una buena parte de las enmiendas que el Grupo Socialista presentó y que justificaban y ponían de manifiesto la procedencia de aquella enmienda a la totalidad. Criticábamos un alto grado de corporativismo en esta ley que, sin haberse corregido del todo, sí al menos se ha hecho en cierta parte o en algún punto».

En suma, la Ley 52/1997 si bien nació con el un rechazo frontal de la oposición parlamentaria en su tramitación las posturas fueron acercándose de tal forma que acabo con un nivel de consenso aceptable.

La Disposición Final 1.^a de la Ley 52/1997 establecía su desarrollo reglamentario en un plazo de seis meses. Como suele ocurrir con estos plazos, este se incumplió notablemente de modo que hubo que esperar al Real Decreto 997/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado para ver cumplida dicha Disposición.

En el Dictamen n.º 814, de 24 de julio de 2003 del Consejo de Estado sobre el Proyecto de Decreto, dicho Alto Órgano Consultivo incidió especialmente sobre las funciones consultivas. En este sentido indico que habría que diferenciar las funciones de asesoramiento jurídico de las de «consultoría administrativa» que llevan a cabo por otros órganos. Para el Consejo de Estado *«Han de diferenciarse al respecto las facetas del «asesoramiento jurídico», que, tanto en su vertiente preventiva como contenciosa, están encomendadas al Servicio Jurídico del Estado y las actividades de «consultoría administrativa», entendida como la emisión y recolección de los diversos pareceres que contribuyen a la mejor preparación de las decisiones cada vez más complejas que deben adoptar los órganos administrativos.*

Esas actividades de «consultoría administrativa» se desenvuelven en ámbitos que son ajenos al que es propio del citado carácter final de los informes de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado.

En efecto, la intervención de esos otros órganos consultivos no se refiere a la asistencia jurídica al Estado y entidades públicas a cargo del Servicio Jurídico del Estado, sino que sirve otras finalidades diferentes y está vinculada con la preparación de decisiones y regulaciones administrativas desde la óptica y dentro de las competencias que están legalmente atribuidas a determinados órganos administrativos.

Así lo refleja el artículo 20 del Proyecto de Reglamento, al recoger otras excepciones a la prohibición de informes ulteriores al de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado, que se han introducido en el Proyecto de Reglamento atendiendo a comentarios efectuados por las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios de Justicia y de Administraciones Públicas (apartados segundo, c) y g, de antecedentes), como son:

— De un lado, los informes a que pueden someterse los anteproyectos de Leyes y los proyectos de disposiciones de carácter general en aplicación de los artículos 22 y 24 de la Ley del Gobierno.

— De otro, los informes que están legalmente atribuidos a las Subsecretarías y a las Secretarías Generales Técnicas ex artículos 15 y 17 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

No está de más destacar la creciente importancia que están adquiriendo esos informes dentro de la adecuada preparación de la actual actuación administrativa.

Todo ello lleva a la conclusión de que el artículo 20 del Proyecto de Reglamento no está adecuadamente conectado con la comentada proclamación del artículo 3 de la Ley 52/1997, por lo que, a fin de evitar posibles confusiones, sería preferible suprimirlo. «

Resulta criticable esa postura del Consejo de Estado por cuanto la misma carece de respaldo normativo alguno. En el seno de los procedimientos confluyen diversos órganos informantes. Sin negar la importancia de muchos de esos informes lo cierto es que, si hacemos abstracción de los puramente técnicos, muchos de ellos inciden sobre cuestiones jurídicas y es lógico que el Servicio Jurídico de la Administración pueda disponer de ellos antes de emitir su informe. Lo contrario sólo puede dar lugar a contradicciones que, no sólo perjudican a la Autoridad que ha de tomar la decisión, sino también a que se solicite el informe del Servicio Jurídico sobre versiones primitivas de acuerdos, proyectos normativos, etc., de tal forma que el Servicio Jurídico se convierte en una especie de corrector jurídico (en ocasiones incluso ortográfico) de un primer borrador que no ha sido sometido a trámite alguno, ya sea de audiencia pública, con organizaciones afectadas, etc.

Si en ocasiones se critica a la Administración el solapamiento de funciones entre distintos órganos, en procedimientos como el de elaboración de disposiciones de carácter general las Secretarías Generales Técnicas han de cumplir aquellas que les encomienda el artículo 46 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid. Una vez que el expediente ha sido tramitado de acuerdo con el procedimiento establecido¹¹, procede aplicar la Ley 3/1999 y solicitar el informe de los Servicios Jurídicos. Así se logra el que éste último se centre en lo que ha de ser su principal objetivo, el análisis de legalidad y, en ocasiones, de constitucionalidad y no en otras cuestiones tales como la técnica normativa o inclusive la coherencia de la actuación que se quiere llevar a cabo, más propias, como decimos de las Secretarías Generales Técnicas.

III. LA LEY 3/1999, DE 30 DE MARZO, DE ORDENACIÓN DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID. UNA LEY DIFERENTE DESDE SU NACIMIENTO

Ni el Estatuto de Autonomía ni la Ley de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid hacen referencia alguna a los Servicios Jurídicos. Estos surgen como consecuencia del Decreto 92/1984, de 27 de octubre, sobre

¹¹ En la Comunidad de Madrid y respecto de la elaboración de disposiciones de carácter general se ha de aplicar la estatal Ley 50/1997, de 17 de abril, de Gobierno, ante la falta de normativa autonómica.

organización de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, la organización derivada de los antiguos servicios jurídicos de la extinta Diputación Provincial de Madrid y respondía a un modelo en el que los Servicios Jurídicos en la Consejería de Presidencia recibían la denominación de «centrales» asumiendo la defensa jurídica y los servicios jurídicos en las distintas Consejerías dependían orgánicamente de las Secretarías Generales Técnicas y sólo funcionalmente de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de tal forma que no quedaba garantizada su independencia en el ejercicio de la función consultiva que les es propia.

La asunción de nuevas competencias como consecuencias de las reformas estatutarias de 1994 y 1998 hizo necesario reforzar los Servicios Jurídicos en una Administración que en poco se parecía a la de 1983. Esa reforma operó en dos planos y en dos momentos. El primero fue la creación en 1997 del Cuerpo de Letrados por la Ley 28/1997, de 26 de diciembre, como un cuerpo de administración especial y el segundo la Ley 3/1999, cuya gestación parlamentaria pasamos a exponer.

La tramitación parlamentaria de la Ley 3/1999 en la Asamblea de Madrid. Acuerdos y discrepancias en su elaboración.

La Ley surge como consecuencia del proyecto de ley remitido por el Consejo de Gobierno a la Asamblea de Madrid siendo los promotores del mismo el Consejero de Presidencia D. Jesús Pedroche Nieto y el entonces Director General de los Servicios Jurídicos D. Francisco García Gómez de Mercado.

El proyecto fue calificado y admitido a trámite por la Mesa de la Asamblea el 26 de mayo de 1998, publicándose el proyecto en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid n.º 165 del 29 de mayo de 1998 abriéndose el plazo de enmiendas. El proyecto inicial constaba de ocho artículos, siete disposiciones adicionales, tres transitorias, una derogatoria y dos finales.

El análisis de la tramitación parlamentaria de la Ley exige partir del alto grado de consenso que la misma generó en cuanto a su necesidad sin que ningún grupo parlamentario formulara enmiendas de totalidad ni solicitase la devolución al Gobierno.

Este consenso se muestra igualmente en el escaso número y trascendencia de las enmiendas presentadas.

Por parte del Grupo Parlamentario Popular sólo se presentaron siete enmiendas limitadas a cuestiones de redacción o corrección de erratas¹².

El Grupo Parlamentario Socialista presentó veintiún enmiendas¹³ que excluyendo las relativas a mejoras de redacción se centraban especialmente en el acceso al Cuerpo de Letrados (enmiendas n.º 4, 8, 17, 18, 19, 20, 21), la designación del Director General de los Servicios Jurídicos (enmienda n.º 9), supuestos de asesoramiento jurídico y forma de ejercicio (enmiendas n.º 11, 12 y 13) así como sobre la representación y defensa en juicio (enmiendas n.º 13, 15, 16).

¹² BOAM, n.º 169, 25 de junio de 1998, pp. 8994-8995.

¹³ BOAM, n.º 169, 25 de junio de 1998, pp. 8995-9000.

El Grupo Parlamentario Izquierda Unida presentó únicamente cinco enmiendas¹⁴, tres relativas a mejoras de redacción, la n.º 3 relativa al ejercicio de acciones judiciales y la n.º 4 relativa a la previsión del proyecto relativa a los procesos de oficio ante la jurisdicción social.

Se puede comprobar así el alto grado de consenso y anticiparnos a lo que será el principal motivo de discrepancia y debate, el ingreso en el Cuerpo de Letrados y la situación de algunas personas con contrato laboral.

Fue en el debate en la Comisión de Presidencia donde se hizo más patente tanto el elevado consenso como los escasos puntos de discrepancia.

El Portavoz del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida Sr. De Luxán Meléndez señaló¹⁵ que los ponentes del Grupo Parlamentario Popular habían trabajado con un espíritu de consenso que haría que su Grupo apoyase la Ley de no ser por las condiciones que se establecían para adquirir la condición de Letrado entendiendo que la Ley optaba por la opción más restrictiva para adquirir esa condición (la oposición) de entre las previstas por la normativa de función pública.

Todavía más claro fue el Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista, Sr. Ledesma Bartret¹⁶, quien agradeció el espíritu de acuerdo que había presidido la elaboración del dictamen y señaló sus motivos de oposición al mismo; la elección del sistema de oposición al Cuerpo de Letrados frente al de concurso-oposición, la no funcionarización de las personas con contrato laboral que desarrollaban funciones de letrado y el que se hubiera cesado a los letrados interinos que no habían superado el proceso selectivo por oposición libre que había concluido recientemente y cuyos puestos habían sido cubiertos con los aprobados en dicho proceso.

El Portavoz del Grupo Parlamentario Popular, Sr. Troitiño Pelaz, destacó¹⁷ que el deseo de consenso había llevado a su grupo a admitir diversas enmiendas de la oposición. Frente a la crítica al sistema de oposición como fórmula de selección de los integrantes del Cuerpo de Letrados señaló que ese es el sistema que se utiliza tanto en la Administración del Estado como en otras Comunidades Autónomas.

A continuación expuso una serie de cuestiones que suponían en definitiva una serie de cambios sobre el texto, en concreto sobre la intervención de los Servicios Jurídicos en las reclamaciones previas y en los recursos, omitir la referencia al Servicio Jurídico Central y suprimir las reiteraciones en cuanto a las notificaciones, citaciones y emplazamientos.

Esta referencia supuso abrir una discusión entre los Portavoces sobre la posibilidad de admitir las mismas sin tener que retirar la propuesta de Dictamen en la que intervino la Letrada de la Asamblea adscrita a la Comisión (Sra. De Alba Basterrechea). Fue necesaria una suspensión de la sesión tras la cual

¹⁴ BOAM, n.º 169, 25 de junio de 1998, pp. 9000-9001.

¹⁵ Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, n.º 781, 10 de marzo de 1999, p. 21519.

¹⁶ *Idídem*, p. 21520.

¹⁷ *Ibídem*, pp. 21520-21522.

el Sr. Troitiño Pelaz pidió la retirada del Dictamen por cuanto el informe de la Ponencia no les había llegado en plazo lo cual fue admitido por los otros Grupos.

Por ello fue objeto de nuevo debate y votación en la sesión del 17 de marzo de 1999 de la Comisión de Presidencia. En la misma el Grupo Parlamentario Socialista mantuvo sus enmiendas en defensa de la posibilidad de acceso por concurso-oposición, defendió la funcionarización del personal laboral y al anterior personal interino.

El Grupo Parlamentario Popular defendió el sistema de oposición criticando el que el anterior Gobierno hubiera mantenido las plazas de los mencionados interinos sin proceder a cubrirlas por funcionarios de carrera y recordó que la Dirección General de Función Pública se había manifestado en contra de la funcionarización.

En el turno de explicación de voto el representante del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida si bien justificó su voto en contra en las mencionadas críticas al sistema de selección de los Letrados expuso su opinión en cuanto a que «...*los Servicios Jurídicos de la Comunidad quedan bien ordenados*». El representante del Grupo Socialista se limitó a plantear una cuestión de procedimiento relativa a sus enmiendas y el del Grupo Parlamentario Popular, después de lamentar el retraso que habían ocasionado sus propuestas en el anterior debate, destacó la necesidad de que los Diputados en debates como este dejaran sus aspiraciones personales en bien del común de los ciudadanos. De esta manera la necesidad de la Ley que se discutía era clara por «...*la conveniencia de regular en una norma con rango de Ley la ordenación de los Servicios Jurídicos, que tienen atribuida una doble función: asesoramiento jurídico de la Administración, junto con otros órganos técnicos y consultivos, y de defensa en juicio de la propia Administración, y esta doble función, insisto, tiene como finalidad asegurar el sometimiento de la actuación administrativa a la legalidad, imprescindible en un Estado de Derecho, y la defensa de los intereses de la propia Comunidad de Madrid, lo que redunde, en último término, en favor del ciudadano, al que beneficia el sometimiento del actuar administrativo a la legalidad y la defensa de los intereses públicos, económicos o de otra naturaleza.*»

Curiosamente en el debate en el Pleno de la Asamblea celebrado el 18 de marzo de 1999 la discusión fue más aguda quizás por la mayor repercusión mediática de las sesiones plenarias.

El representante del Grupo Parlamentario Socialista criticó el proyecto de ley presentado por cuanto¹⁸: «...*finalmente, tenemos un texto que, por lo que se refiere al cuerpo de la Ley, que, en definitiva, es la estructura de los servicios jurídicos va a salir por unanimidad, a pesar de que el modelo de servicios jurídicos que se nos presentaba desde el Consejo de Gobierno era un modelo inaceptable; era un modelo piramidal, más parecido a la estructura jerárquica de la Fiscalía que a unos servicios jurídicos, en los que los letrados han de tener su propio criterio, en los que*

¹⁸ Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, n.º 791, 18 de marzo de 1999, p. 21824.

necesitaban y no se expresaba una autonomía y una independencia profesional, y en los que, en definitiva, sirvieran para las dos funciones, asesora y contenciosa, que dieran carta de naturaleza a la aplicación por ellos en la Comunidad de Madrid del principio de legalidad, hasta el punto de que ha sido aceptada una larga enmienda que establece todos esos principios en la Exposición de Motivos».

Sin embargo la crítica al texto se centró en la situación personal de los letrados interinos que no habían superado los procesos selectivos y la del personal laboral que, en el ámbito de la Consejería de Sanidad, desempeñaba funciones de los Servicios Jurídicos.

El representante del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en una breve intervención señaló que, si bien su grupo no podía votar a favor de todo el texto, por cuanto se adhería a las críticas del Grupo Socialista en cuanto a la utilización de la oposición libre como sistema de acceso al Cuerpo de Letrados, *«...nos parece que, salvando estos temas, la ordenación de los servicios jurídicos ha quedado bastante correcta y, desde luego, homologable a la de cualquier otra Comunidad Autónoma».*

Por último el portavoz del Grupo Parlamentario Popular destacó que la aprobación de la Ley para nada afectaba al personal laboral y que el cese de los interinos se había producido al cubrirse sus plazas con los funcionarios de carrera que habían superado el proceso selectivo sin afectar igualmente a la posibilidad de otras vías legales de acceso. Para finalizar concluyó de forma gráfica que¹⁹ *«Esta Ley tiene el sello, quiéranlo o no, de los tres Grupos Parlamentarios, que nunca podrán negar la parte de responsabilidad que legítimamente les corresponde, y sólo lamento —y ya para finalizar— que por una cuestión que afecta exclusivamente al personal, pero en nada a lo esencial al Cuerpo de los Servicios Jurídicos, ustedes, al final, no voten afirmativamente esta Ley que es de toda esta Asamblea.»*

IV. LOS SERVICIOS JURÍDICOS EN LA ENCRUCIJADA. ASISTENCIA JURÍDICA Y CRISIS DE LA ADMINISTRACIÓN

Como se ha expuesto, en los debates parlamentarios, tanto de la Ley estatal 52/1997 como de la Ley autonómica 3/1999, se puso de manifiesto la estrecha relación entre los Servicios Jurídicos y los principios de legalidad y eficacia que han de presidir la actuación de la Administración conforme el artículo 103 CE.

Esta indiscutible relación plantea determinar cual es el modelo adecuado para la articulación de los Servicios Jurídicos de la Administración Pública. Debemos partir del hecho de que un Servicio Jurídico interno de la Administración en ningún caso puede configurarse como un abogado privado.

¹⁹ Ibidem, p. 21827.

La naturaleza pública de su función conlleva el que los Servicios Jurídicos deban ajustarse al régimen de los funcionarios de carrera del artículo 9 de la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público. Sólo así se puede garantizar la independencia en el ejercicio de su función que, no solo viene exigida por su normativa reguladora, sino también por leyes como la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio) que en su artículo 54.2 concede al defensor de la Administración facultades diferentes a las de un abogado privado.

Facultades como ésta y funciones como la emisión de informes en las reclamaciones administrativas previas o, en general, el asesoramiento jurídico requieren las garantías de independencia propias del personal funcionario. Es más, las especiales características de los Letrados requieren el que su normativa específica les asigne unas garantías adicionales, así el artículo 7.1 de la Ley 3/1999 expresamente menciona el principio de libertad de criterio y la independencia profesional de los Letrados de la Comunidad de Madrid en el ejercicio de su función asesora. En la doctrina se ha destacado la valentía y mérito de esta disposición²⁰ que parece haber inspirado otras normas como el artículo 72.1 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja o el artículo 3.2 de la Ley de Cantabria 11/2006, de 17 de julio, de organización y funcionamiento del Servicio Jurídico.

En cualquier caso los Servicios Jurídicos se hayan inmersos en lo que se puede denominar «crisis de la Administración». Así, para Alejandro Nieto²¹ el contrapeso que suponía la organización burocrática (por más que el propio autor reconoce los peligros del mismo) ha sido eliminado por lo que este autor llama «desmantelamiento de la función pública tradicional». Este desmantelamiento opera a través de la laboralización de la función pública, la cual el Tribunal Constitucional no ha sabido atajar ni siquiera en el lamentable supuesto de los indefinidos no fijos que acceden al empleo público por la vía de un contrato administrativo (ATC 124/2009, de 28 de abril) y de la expansión de una administración institucional compuesta por personas jurídico-privadas tales como los organismos de derecho público sometidos al derecho privado (contradictorios incluso en su propia denominación) previstos en los artículos 68 a 70 de la Ley 1/1984 de 19 de enero, de administración institucional de la Comunidad de Madrid, las sociedades públicas o las fundaciones de titularidad pública.

En este marasmo institucional cobran especial importancia los cuerpos de funcionarios dedicados al asesoramiento jurídico y a la defensa de la Administración en una doble vía. De un lado, por cuanto permiten mediante la función consultiva desarrollar los objetivos de los gestores políticos de la forma

²⁰ ABUÍN FLORES, Carlos, «A asistencia xurídica ás administracións autonómicas no comezo do século XXI. Estudo da lexislación autonómica», Revista da Axesoría Xurídica da Xunta de Galicia, n.º 4, Abril 2008, p. 21.

²¹ NIETO, Alejandro, «El desgobernado de lo público», Ariel, Barcelona, 2008.

que mejor se adecue al ordenamiento jurídico y, de otro, mediante su actuación en juicio defienden las decisiones adoptadas²².

Ahora bien, para llevar a cabo esa función deben actuar con un grado de independencia que, desde la lealtad a la Administración a la que sirven, les permita, al mismo tiempo, ejercer su función de control de legalidad.

En la Comunidad de Madrid la Ley 3/1999 es un magnífico punto de partida. Sólo queda pendiente su desarrollo reglamentario que ha de huir tanto de un excesivo ordenancismo como de fórmulas vagas meramente repetitivas de los preceptos legales.

En este sentido debe destacarse el discutible camino que ha seguido el Estado que en el Real Decreto 997/2003, de 25 de julio incurría en una excesiva regulación alcanzando cuestiones tan superfluas como el uso de uniforme e insignias y que en el Real Decreto 247/2010, de 5 de marzo ha procedido a regular diversos aspectos con un criterio fuertemente jerarquizador de la actuación de los Abogados del Estado respecto de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado.

Sólo así los Servicios Jurídicos podrán servir a los dos principios, en ocasiones aparentemente contradictorios, como son la legalidad y la eficacia que reclama el artículo 103 CE.

²² En ocasiones estos entes públicos actúan al margen de la normativa reguladora de los Servicios Jurídicos como en el caso recogido en la SAP Madrid 22-11-2003. El que la Audiencia permitiese actuar a un abogado y procurador al amparo del derecho a la tutela judicial efectiva en aplicación del principio *pro actione* no impide criticar esa actuación. En idénticos términos la STS, Sala 1.ª, 28-5-2008.