

Nº Extraordinario
Abril 2018

Gabilex

REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

Número Extraordinario. Abril 2018

**Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo
Blanch**

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO y DULCINEA

Disponible en SMARTECA y VLEX.

Próximamente en LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia Primera

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

DIRECCIÓN

D^a Araceli Muñoz de Pedro

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D^a Belén López Donaire

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

D. Jaime Pintos Santiago

Doctor en Derecho y Abogado-Consultor especialista en contratación pública.

Funcionario del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en excedencia.



COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha. Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Alvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a. Concepción Campos Acuña

Directivo. Público Profesional. Secretaria de Gobierno Local Ayuntamiento de Vigo.

D. Jordi Gimeno Bevia

Profesor Dr. Derecho Procesal la Universidad de Castilla-La Mancha. Director Académico de Internacionalización UCLM.

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria. Cuerpo de Letrados.

SUMARIO

SALUDAS:

Excmo. Sr. D. Emiliano García-Page Sánchez 13
Presidente de Castilla-La Mancha

Dña. Araceli Muñoz de Pedro 17
Directora General de los Servicios Jurídicos de Castilla-La Mancha

D. Francisco Calvo Cirujano 21
Letrado Mayor de las Cortes de Castilla-La Mancha. Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

D. Salvador Jiménez Ibáñez 35
Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. Agustín Díez Moreno 65
Ex Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

D. Nicolás Conde Flores 71
Letrado del Gabinete Jurídico. Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

Dña. Alicia Segovia Marco 75
Secretaria General Técnica del Ministerio de Fomento. Abogada del Estado. Ex Directora de los Servicios Jurídicos de Castilla-La Mancha



D. Roberto Mayor Gómez	79
Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha	
Dña. M^a Belén López Donaire	83
Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha	

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

EL CUERPO DE LETRADOS DEL GABINETE JURÍDICO DE CASTILLA-LA MANCHA Y LA PLACA Y LA MEDALLA D. Leopoldo J. Gómez Zamora	91
LA RESPONSABILIDAD POR VÍA DE HECHO EN LA EXPROPIACIÓN A LA LUZ DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA D. Juan José González López	119
ANÁLISIS DE LAS ÚLTIMAS NOVEDADES EN MATERIA DE CALIDAD NORMATIVA EN EL ORDENAMIENTO A RAÍZ DE LA LEY 39/2015. HACIA UNA LEGISLACIÓN INTELIGENTE Dña. M ^a Belén López Donaire	163

SECCIÓN INTERNACIONAL

ACTUALIDAD DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN GRECIA D. Antonio Maniatis	195
--	-----

ANEXOS:

Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha..... 221

Decreto 128/1987, de 22 de septiembre, de organización y funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha..... 245

BASES DE PUBLICACIÓN255



**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

SALUDAS

SALUDA DEL EXCMO. SR. PRESIDENTE DE CASTILLA-LA MANCHA

EMILIANO GARCÍA-PAGE SÁNCHEZ

Me es grato, a través de estas líneas en este número especial de la Revista GABILEX, participar en el reconocimiento al conjunto de los Servicios Jurídicos, y en particular al Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a todos sus letrados y personal administrativo que, tanto hoy como en los 30 años de andadura, desde que fue creado en septiembre de 1987, trabajan y se esfuerzan en que la compleja labor de nuestra Administración Regional cumpla y respete nuestro ordenamiento jurídico, garantizando que toda actuación y decisión a adoptar cumple y responde al principio constitucional consagrado en el artículo 103 de la Constitución Española, el servicio de los poderes y administraciones públicas de forma objetiva a los intereses generales.

En este año 2018 en que se van a cumplir 40 años de la aprobación de nuestra Carta Magna, y en el marco de la autonomía que en la misma se reconoce a las Comunidades Autónomas, y que se recoge en nuestro Estatuto de Autonomía, no está de más manifestar que Gobierno de Castilla-La Mancha, que me honro en presidir, tiene como único fin el servicio a nuestros ciudadanos/as, y es plenamente consciente que para la consecución de ese objetivo es necesario el trabajo de



todos los empleados públicos, y de forma muy destacada el de quienes se integran en los servicios jurídicos de nuestra Administración.

Si como principio a todo profesional del derecho se le presume su compromiso con la ley y el cumplimiento de la misma, he de decir que en el caso de los letrados de la Junta de Comunidades, este compromiso no es una mera presunción, sino que es una realidad y una exigencia que cada uno de los mismos tiene firmemente interiorizada desde que decidieron formar parte de lo público y dedicar todo su conocimiento y profesionalidad a servir a los intereses generales de la ciudadanía.

Es éste un marco adecuado para igualmente felicitar a todo el Gabinete Jurídico por el gran y exitoso trabajo que, en defensa y representación de los intereses regionales, llevan a cabo ante los diferentes órdenes jurisdiccionales, ante Tribunales y Juzgados. Las Memorias Anuales del Gabinete Jurídico arrojan unos datos abrumadores de pronunciamientos judiciales que, por un lado, avalan y confirman la legalidad de las actuaciones de los órganos de esta Administración, y, por otro, son también el resultado de la capacidad, conocimiento y buen hacer de los letrados.

No quiero olvidarme del esfuerzo, interés e inquietud que estos profesionales tienen en la actualización de sus conocimientos, desde el estudio de los permanentes cambios legislativos y jurisprudenciales, y en donde la formación continua debe ser una constante. Esta inquietud motivó el nacimiento de la Revista GABILEX, publicación digital del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de

Castilla-La Mancha, que siendo aún joven, ya que nació en 2015, es ya una referencia para la comunidad jurídica.

Por todo ello, contar con unos servicios jurídicos cualificados y con prestigio, como los que tiene la Junta de Comunidades en esta Región, no solo es motivo de orgullo, sino que es la garantía de que el interés general es y seguirá siendo principio de la acción de mi Gobierno.

Emiliano García-Page Sánchez

Presidente de Castilla-La Mancha

30 AÑOS DEL GABINETE JURÍDICO

ARACELI MUÑOZ DE PEDRO

Directora General de los Servicios Jurídicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

Cuando acaban de cumplirse 30 años de la creación del Gabinete Jurídico, al hacer balance de su recorrido, lo primero que quiero destacar es el esfuerzo, el trabajo y la profesionalidad de todos y cada uno de los funcionarios (letrados, administrativos y auxiliares administrativos), tanto de quienes, con tesón y gran voluntad, pusieron en marcha el Gabinete, como de los que se han ido incorporando posteriormente, y todos los que conforman hoy el Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

En julio de 2015, fui nombrada Directora General de los Servicios Jurídicos y ya sabía del reconocimiento y prestigio de la labor del Gabinete Jurídico, en todos los ámbitos en los que realiza sus funciones, muy particularmente en el de la representación y defensa de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en los diferentes órdenes jurisdiccionales.

Son muchos los años que han pasado desde que conozco a algunos de los letrados artífices e impulsores de la creación del Gabinete Jurídico, y a otros/as que hoy son letrados activos de éste.



Ya en 1989, y como funcionaria y letrada de los servicios jurídicos del Ayuntamiento de Guadalajara, tuve el enorme privilegio de conocer a Salvador Jiménez Ibáñez, todo un referente como persona y como jurista, al que siempre agradeceré su total disposición y ayuda ante las dudas (muchas) que me surgían, en mi recién iniciada andadura profesional; y con el que, en las etapas en las que forme parte del Gobierno Regional, seguí manteniendo contacto y solicitando su consejo y opinión.

Es difícil resumir la trayectoria de Francisco Calvo Cirujano, primer Letrado Jefe del Gabinete; puesto que dejó para irse a las Cortes Regionales, donde personalmente le conocí, y donde su rigor, saber y criterio jurídico, como Letrado Mayor ha sido y es reconocido, y valorado de forma unánime.

En años más recientes (enero 2013-julio 2015), como abogada en los servicios jurídicos de la Federación de Servicios Públicos de UGT en Guadalajara puede comprobar de forma directa el trabajo de alguno de los letrados/as del Gabinete en Guadalajara. Puedo asegurar que haber tenido “en frente” en juicios (del orden social y del contencioso-administrativo) a Agustín Zaperó, Eva María Ruiz o Esther Santamaría, es una experiencia de las que no se olvidan, y de las que cualquier abogado va a aprender y mejorar en su labor profesional.

Hoy, tras casi tres años como Directora General del Gabinete Jurídico, he de referirme, necesariamente y aunque de forma breve, al presente para destacar que es un auténtico honor poder desarrollar y compartir un trabajo diario desde la seguridad de contar con unos excelentes letrados/as, y también, por supuesto, de todo el personal administrativo que entiende la

responsabilidad de su desempeño. Como digo, en cada ocasión que me han preguntado, gracias a todos/as porque “me hacen muy fácil el trabajo”, y aunque no deseo singularizar en nadie, no puedo dejar de citar el ejemplo de compromiso, trabajo y dedicación que para todos son tanto los Coordinadores provinciales, Salvador González Moncayo (AB), Jesús Ruiz Blanco (CR), Agustín Zaperó Salas (GU), Antonio Navarro Espejo (CU), y la **Coordinadora Regional, M^a Belén López Donaire**.

Los datos de los procedimientos judiciales con fallo favorable a la Administración Regional no son sino el resultado del doble trabajo que se realiza por el Gabinete Jurídico, tanto en su función consultiva, a través de sus informes de legalidad, como de defensa judicial. Es su trabajo el que ha hecho y hace que los Tribunales y Juzgados tengan en tan alta consideración a los letrados/as del Gabinete.

Referencias obligadas son también el reconocido prestigio que en los ámbitos académicos y doctrinales tienen nuestros letrados/as; así como su permanente interés en la actualización de sus conocimientos y formación jurídica, algo imprescindible en el permanente y cambiante mundo del Derecho.

Después de 30 años de su puesta en marcha, en el Gabinete Jurídico es uno de los mejores ejemplos de servicio público, del que la Junta de Comunidades se siente orgulloso, por la excelencia de su trabajo, y también por el continuo interés en la puesta en marcha de nuevas iniciativas y proyectos dirigidos a avanzar en la obligada coordinación y cooperación del conjunto de los servicios jurídicos de la Administración Regional. Para mí es un honor el trabajar en este Gabinete Jurídico, al que puedo asegurar no olvidaré.

LOS INICIOS DEL GABINETE JURÍDICO

FRANCISCO CALVO CIRUJANO

**Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta
de Comunidades de Castilla-La Mancha
Letrado Mayor de las Cortes de Castilla-La Mancha**

El pasado día 1 de enero de 2018 se han cumplido treinta y tres años desde que el Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades fue concebido por obra y gracia de la Ley 6/1984, de 29 de diciembre, sobre comparecencia en juicio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (publicada en el D.O.C.M. nº 54, de 31/12/2004) si bien su puesta en marcha, su nacimiento, se demoró casi tres años. Podríamos decir que lo que se conmemora con este número extraordinario es el trigésimo aniversario del Decreto 128/1987, de 22 de septiembre, de organización y funciones del Gabinete Jurídico.

La anterior aclaración tiene su interés porque me permite traer a colación unas cuestiones importantes desde el punto de vista jurídico y que resultan curiosas desde la perspectiva de la historia institucional de esta Comunidad Autónoma.

Ese día primero de enero de 1985 se producía la entrada en vigor de la Ley 6/1984, citada, y en ella se dispone, en su artículo 2, que *"El ejercicio de acciones en vía jurisdiccional por la Junta de Comunidades de*



*Castilla-La Mancha, corresponde al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo siguiente. **Su representación y defensa y la de su Administración Institucional, en juicio y fuera de él, se atribuye al Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades**, que las ejercerá a través de los letrados que integran su plantilla o estén expresamente habilitados para ello.*

Se exceptúan los supuestos de actuación de las Cortes ante el Tribunal Constitucional, en el que la representación la ostentará el miembro de las mismas o comisionado que designen, al efecto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 82.1 de la Ley Orgánica de aquel Tribunal y aquellos en que las Cortes pueden estimar conveniente conferir su representación a otros letrados”.

Pues bien, si la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha es la institución en la que se organiza política y jurídicamente el autogobierno de la Región (art. 1.2 del Estatuto de Autonomía) y si los órganos de la Junta son las Cortes, el Presidente de la Junta y el Consejo de Gobierno, se deduce que la Ley 6/1984, quiso que el Gabinete Jurídico lo fuera de todo el entramado institucional, incluidas las Cortes, salvo las excepciones que la propia Ley prevé. Se puede decir, por tanto, que en el momento de su “concepción”, el Gabinete Jurídico tenía el monopolio de la representación y defensa en juicio de toda la Junta de Comunidades.

Aquella Ley autorizaba al Consejo de Gobierno para el desarrollo reglamentario y especialmente para la “creación, adscripción, organización y funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”. Como ya se ha dicho, casi tres años después de la Ley, se aprueba el Decreto 128/87

y, muy atinadamente, en su artículo 2º, limita la representación y defensa en juicio a la “Administración de la Comunidad Autónoma” en la que, como es obvio, no puede incluirse el poder legislativo regional ni la administración parlamentaria que ya disponían entonces de sus propios servicios jurídicos.

Contrariamente a lo que pudiera parecer no resultó pacífico el debate parlamentario suscitándose cuestiones de hondo calado y algún agrio enfrentamiento en unas Cortes en las que lo habitual era el trato deferente y respetuoso, tan distinto al que hoy se observa aquí y en todos los parlamentos patrios.

Se planteaba en el Proyecto de Ley una novedad que hoy nos parece indiscutible pero que entonces suponía un cambio radical que a algunos les suscitaba dudas sobre su constitucionalidad. Me estoy refiriendo al artículo 1 de la Ley que dice: *“La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha comparece en juicio al igual que el Estado, sin necesidad de valerse de Procurador, utilizando exclusivamente papel de oficio, y sin sujeción al pago de tasas judiciales”*.

La equiparación con el Estado y la exención del pago de tasas mereció que el Grupo Parlamentario Popular presentara una enmienda a la totalidad cuyo fundamento era que con ello se pudiera estar “modificando de hecho la legislación general del Estado en materias reservadas por la Constitución para la competencia exclusiva del Estado”. La referida enmienda a la totalidad fue presentada por el Portavoz del Grupo Parlamentario Popular, D. Francisco Cañizares de Lera, que a su merecida fama de brillante parlamentario añadía su condición de jurista como abogado en ejercicio.



Treinta y tres años después es de resaltar que el actual Portavoz del Grupo Parlamentario Popular es otro Francisco Cañizares, hijo del anterior, y como aquél también perteneciente al mundo del derecho y me atrevo a afirmar que ambos coincidirán en afirmar ahora que el Gabinete Jurídico ha sido y es un instrumento valiosísimo para la defensa de los intereses de la Comunidad Autónoma.

Al repasar los diarios de sesiones de la tramitación de la Ley, me ha llamado la atención otra casualidad que no quiero omitir: la enmienda a la totalidad fue defendida en el Pleno de las Cortes por otro Diputado jurista, hijo y hermano de abogados ilustres, con apellidos que volverán a ser citados en esta colaboración. Me estoy refiriendo a D. Mariano Diez Moreno, cuya intervención se centró precisamente en la posible inconstitucionalidad de la Ley y en la conveniencia de utilizar la iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados o solicitar del Gobierno de la Nación la aprobación de un proyecto de ley, utilizando a tal fin la habilitación contenida en el artículo 9, 2, h, del Estatuto de Autonomía, para eludir la invasión competencial que, a su juicio, se produciría con la regulación autonómica de cuestiones reservadas al legislador estatal, señalando como ejemplo la personación mediante funcionarios habilitados sin necesidad de previa colegiación.

En nombre del Grupo Parlamentario, apoyando las tesis de Diez Moreno, intervino el Sr. Cañizares y en aras de la verdad diré que ambos defendieron con mayor brillantez sus equivocados argumentos que los oradores que intervinieron en la defensa del Proyecto.

Hasta el inicio de la andadura del Gabinete transcurrieron varios años en los cuales la defensa de la

Administración regional ante los Tribunales corrió a cargo de Abogados en ejercicio libre de la profesión, normalmente los Decanos de los Colegios de Castilla-La Mancha, correspondiendo la representación a Procuradores oportunamente apoderados. Es este un periodo difícil de describir por cuanto que a la compleja situación creada a los propios Tribunales por la aparición de un nuevo sujeto en la relación procesal se añadía la limitada especialización en derecho público de sus representantes en juicio. A esta época pertenece un fallo judicial, dictado con el Gabinete ya en marcha, que afectó a la organización administrativa profundamente y lastró a sus servicios jurídicos a poco de su nacimiento. Me estoy refiriendo a la sentencia que anulaba la primera relación de puestos de trabajo y las consiguientes convocatorias de provisión de los mismos.

Fue sin duda el empuje del Secretario General de la Consejería de Presidencia y la receptividad del Consejero, siempre dispuesto a favorecer la organización institucional de la Comunidad Autónoma, los que hicieron posible la puesta en marcha del Gabinete. **Antonio Rodríguez Gómez** y **Alejandro Alonso Núñez**, respectivamente, fueron quienes redactaron y propusieron al Consejo de Gobierno la aprobación del Decreto 128/1987, de 22 de septiembre, de organización y funciones del Gabinete Jurídico y a ellos debo el honor de que se me encomendara su puesta en marcha y de haber sido el primer Letrado Jefe.

Reconozco ahora que cometí la temeridad de aceptar el encargo pero, a cambio, obtuve la recompensa, visto desde la perspectiva del final de mi carrera profesional, de vivir la etapa más interesante, la que más me formó y la que viví con mayor



intensidad. Algo menos de seis años (octubre de 1987-junio de 1993) imborrables.

Estas líneas tratan de poner de manifiesto las dificultades encontradas y algunos de los logros conseguidos pero, también, de destacar el papel representado por algunas personas a las que la Administración regional no ha dispensado el reconocimiento debido.

Recibí, como he dicho, el encargo de reunir a un grupo de funcionarios que pudieran asumir la representación y defensa en juicio y que estuvieran en condiciones de asesorar en Derecho a la Administración regional. Se necesitaban, por tanto, funcionarios que junto a una sólida formación jurídica tuvieran acreditada experiencia en comparecer ante los Tribunales. Con la primera condición había suficientes en las plantillas de las Consejerías pero con la segunda eran pocos los que estaban dispuestos a asumir el esfuerzo y el extra de responsabilidad que implica la actuación ante los Tribunales.

De los tres Letrados que se incorporaron al recién nacido Gabinete sólo a uno propuse y los otros dos me fueron sugeridos. Con todos se produjo el acierto.

Agustín Díez Moreno, buen amigo y estupendo compañero, fue el primero con el que entré en contacto. Había ejercido la profesión de abogado incorporado al Colegio de Toledo y destacaba por sus profundos conocimientos del Derecho Administrativo por su pertenencia al Cuerpo de Técnicos de la Administración Civil del Estado (hoy de Administradores Superiores), por su tenacidad y capacidad de trabajo. De sus cualidades personales no haré relación ciñéndome a dejar de manifiesto su rectitud y honradez

y a que nunca defraudó en los asuntos que se le confiaron. Hombre de Universidad, Doctor en Derecho, su desempeño también como Profesor asociado mereció el reconocimiento de los alumnos, año tras año, por su claridad y dotes pedagógicas.

Junto a él, otro gran jurista se incorpora simultáneamente al Gabinete: **Salvador Jiménez Ibáñez**. Para mí era conocido por haber sido Alcalde de Albacete y por coincidir con él en la Comisión Provincial de Urbanismo de Toledo, pero quien me hizo la propuesta debía conocer sus cualidades que pronto aparecieron con fuerza y rotundidad. Salvador Jiménez también venía del ámbito del Derecho Administrativo, materia a la que todavía hoy dedica su tiempo impartiendo clases en Albacete. Además de ser un especialista en el derecho público, su mayor aportación al Gabinete fue la de su trabajo sin descanso, el estudio profundo de los asuntos hasta el más insólito pormenor y el rigor en sus escritos procesales. No revelo ningún secreto si digo que jueces y magistrados, especialmente en el orden contencioso-administrativo, siempre me trasladaron comentarios sobre él de admiración y respeto.

Juan Martínez Martínez, también como el anterior de Albacete, estaba destinado en el Palacio de Fuensalida donde existía por entonces la unidad denominada "Asesoría Jurídica". Hombre joven, retraído, lector empedernido, aportaba al naciente Gabinete su anterior experiencia como abogado laboralista si bien he de decir que pronto asumió, con eficacia, la defensa de asuntos de diferentes áreas lo que le permitió forjarse una sólida formación que luego ampliaría durante los diez años que sirvió en el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, y con su trabajo en



las Cortes. Su reciente fallecimiento cortó una trayectoria relevante en el servicio público.

Si ellos tres y quien escribe estas líneas fuimos pioneros como letrados del Gabinete, no sería justo olvidar a aquellos que nos acompañaron en esos duros comienzos como colaboradores necesarios del éxito que luego alcanzó el Gabinete, aunque resulte inmodesto decirlo. Me estoy refiriendo a auxiliares y a administrativos. A todos ellos mi agradecimiento y, a una persona en especial, mi reconocimiento: **Toñi Cano Escribano**, jovencísima y entusiasta, inteligente, incansable y trabajadora, fue auxiliar administrativa que ejerció de “procuradora”, siempre atenta a los plazos en jornadas interminables, sabiendo conllevar a Salvador Jiménez que siendo como es persona amable y educada, a veces el trabajo extenuante le convertía en adusto y riguroso.

No hubo un periodo de preparación, de adaptación a la nueva actividad, ni cursos de reciclaje ni nada parecido. La encomienda era para ser asumida de forma inmediata. Lo difícil comenzaba ya. Decidimos que, con carácter general, los abogados externos continuaran con los asuntos ya encomendados pero que de todos los nuevos nos hacíamos cargo. Para ello, en primer lugar, se nos expidió unas habilitaciones para ejercer como letrados que presentábamos en los órganos judiciales en los que actuábamos y que, en más de una ocasión, debíamos explicar a los diferentes profesionales, incluidos algunos jueces, para que comprendieran que, sin ser Abogados del Estado ni estar colegiados, podíamos ostentar la representación y defensa de la Junta de Comunidades.

Al mismo tiempo se comunicó a las Consejerías para que se nos prestara la debida colaboración. No siempre

encontramos el apoyo que esperábamos y, en ocasiones, tuvimos que acudir a instancias superiores para remover los obstáculos y la renuencia de algunos. Al fin y al cabo, para unos pocos, la entrega de los expedientes y la información verbal que se les requería, significaba una revisión de su trabajo por unos compañeros y la evidencia de los errores cometidos.

Al hilo de lo anterior debo decir que, en ocasiones, no dudamos en solicitar al Consejo de Gobierno, razonadamente, la autorización para allanarnos cuando la condena era segura. Con ello se evitaban gastos a los administrados, retrasos en el reconocimiento de sus derechos y trabajo a los órganos judiciales siempre sobrecargados. Recuerdo ahora aquella ocasión en la que, sin ser un allanamiento, el Letrado del Gabinete que debía contestar un recurso contencioso-administrativo prefirió abonar de su bolsillo las poco más de trescientas pesetas (¡unos dos euros!) que reclamaba un funcionario querulante por unos gastos que había soportado a causa de su propia falta de diligencia. Pretendía ese funcionario, con total desfachatez, que toda una Sala del TSJ se pusiera en marcha hasta dictar sentencia para recuperar él semejante cantidad en un proceso que, por ser funcionario, le salía gratis.

Tengo que destacar que en esta primera fase el Gabinete carecía de un despliegue provincial por lo que se utilizó la sede de cada Oficina Provincial de Administración Local (OPAL) como domicilio a efecto de notificaciones. Sin la profesionalidad y diligencia de sus funcionarios no habríamos podido salir adelante.

En aquellas fechas, finales de 1987, era Presidente de la Audiencia Territorial, luego Tribunal Superior de Justicia, **D. José Rodríguez Jiménez**, jurista



destacadísimo, que cedió locales en el Palacio de Justicia de Albacete para la instalación del Gabinete. Con ello se conseguía una equiparación de trato con la Abogacía del Estado al tiempo que se facilitaba el trabajo del entonces único Letrado adscrito que era Salvador Jiménez. Son de destacar también las facilidades dadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia en la consolidación del Gabinete y por algunos de sus miembros en aquella inicial etapa. Recuérdese a los magistrados **Escoto Ferrari**, **Frías Ponce** y al actual Presidente del Tribunal Superior de Justicia **Rouco Rodríguez**, así como la posterior incorporación de la magistrada **Iranzo Prades**, hoy Presidenta de la Sala. Con todos ellos se mantuvieron excelentes relaciones profesionales que serían consecuencia del carisma del letrado adscrito y, por qué no decirlo, de la calidad del trabajo de todos los letrados del Gabinete Jurídico.

En este sentido quiero recordar una frase de Salvador que se me quedó grabada y que se convirtió en obsesión para mí: casi textualmente decía que como “carecíamos de legitimación de origen debíamos conseguir la legitimación de ejercicio”. Siempre interpreté que con ello quería decir que cada día debíamos demostrar en los Tribunales, y en el seno de la propia Administración, que nuestros planteamientos debían ser valorados por su calidad intrínseca, no porque procedieran de funcionarios pertenecientes a un prestigioso Cuerpo. Contraponía la legitimación de origen de la Abogacía del Estado a la legitimación de ejercicio que, sin duda, conseguimos en poco tiempo en aquellos primeros años.

Ya he citado a aquellos letrados con los que compartí esfuerzos, ilusiones, éxitos profesionales y reveses dolorosos. Era un grupo humano que afortunadamente

no supo asimilar la máxima de muchos abogados que afirma que “los pleitos se ganan como propios y se pierden como ajenos”. A ese grupo se incorporaron otros letrados con idénticas inquietudes. Seguramente olvidaré a algunos pero no puedo omitir la cita de tres de los compañeros que, sin ser “pioneros”, se integraron en la plantilla del Gabinete brillando a gran altura profesional.

Uno de ellos era **Carlos Crespo Piedrahita** que al nacimiento del Gabinete se mantuvo en el Palacio de Fuensalida. Carecía de experiencia en la actuación ante los Tribunales pero disponía de sólida formación jurídica y de un lenguaje forense que aunque podía resultar alambicado para algunos, era siempre preciso aunque no fuera directo. Su bonhomía y talante se disfrutaba en el día a día. La muerte temprana privó al Gabinete de un referente profesional y humano.

Pedro Higuera Chaves, venía avalado por Salvador Jiménez (formaron después un tándem magnífico en el Gabinete). Era funcionario en la Consejería de Agricultura en la que destacaba como experto sobresaliente en derecho agrario, especialidad que nos interesaba mucho en aquellos días por ser materia de frecuente litigiosidad. Su esfuerzo en el estudio, y seguramente el apoyo y magisterio de su entonces inseparable Salvador, hicieron de él un profesional reconocido que una Ley injusta impidió que pudiera desarrollar su trabajo en el momento de su mayor madurez profesional.

Prudencio Mariano Mateo Caso, Mariano Mateo, se hizo cargo de la unidad del Gabinete en Guadalajara. Hombre peculiar que a nadie deja indiferente, procedía de la administración forestal en cuya materia era experto. Como abogado era de “vocación tardía” pero



con el entusiasmo del novicio se unió al núcleo inicial del Gabinete y, hasta su jubilación, dejó muestras de sus conocimientos jurídicos.

Pido disculpas a quienes no haya incluido en estas breves reflexiones y debiera haberlo hecho, pero lo limitado del espacio del que dispongo y el tiempo transcurrido me libera de la culpa por el olvido.

Deliberadamente omito referirme a los pleitos más importantes o de mayor relevancia social que en aquellos casi seis años ganamos, que fueron muchos, compensando con la omisión aquellos otros, también relevantes, que concluyeron con sentencia desfavorable.

No me resisto, sin embargo, a hacer público un balance del que nos podemos enorgullecer todos. Tras unos inicios negativos concentrados en materia de personal, siguieron unos años en los que se alcanzaron cifras verdaderamente dignas de mención: 2 de cada 3 procedimientos judiciales terminaban con fallos favorables a la Administración y del tercio restante casi el 50 % eran parcialmente estimatorios de nuestros planteamientos.

Finalizo esta colaboración que gentilmente me pide Belén López Donaire, con una anécdota que sucedió a los pocos meses de mi salida del Gabinete. Habían nombrado a Salvador Jiménez como Letrado Jefe y nos vimos en Toledo. Estaba él muy preocupado porque el recién nombrado Consejero del que dependía era muy crítico con la labor del Gabinete y pareciera que peligraba su existencia. Le expliqué que todo obedecía a una mala experiencia del alto cargo en una responsabilidad política suya anterior. Al despedirme le dije a mi amigo: "tranquilo, en unos meses, será el

primer defensor del trabajo del Gabinete”. Un tiempo después nos vimos y me dijo “llevabas razón”. No era difícil acertar conociendo como conocía la preparación y la entrega al servicio público de todos los que entonces trabajaban en el Gabinete Jurídico.

LAS ÉPOCAS DEL GABINETE JURÍDICO

SALVADOR JIMÉNEZ IBÁÑEZ

**Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta
de Comunidades**

La primera norma reguladora del Gabinete Jurídico fue la Ley 6/1984, de 29 de diciembre, sobre Comparecencia en Juicio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en cuya Exposición de Motivos se pormenorizaban las diversas alternativas que podían seguirse para la defensa jurídica de la recién nacida Comunidad Autónoma, al recordar que:

“El análisis del Derecho Administrativo y el Derecho Autonómico comparado, revelan como posibles soluciones alternativas al problema de la representación y defensa jurídica de las Administraciones públicas, las siguientes:

1. El sistema adoptado por la Administración local, donde la representación de la institución se otorga, mediante poder notarial, a un procurador de los tribunales.

2. El sistema adoptado por la Administración del Estado, donde la Ley atribuye la representación judicial a un cuerpo determinado de funcionarios letrados, que al tiempo asumen la dirección técnica de los litigios.

3. El adoptado por otras Comunidades Autónomas que atribuyen su representación y encomiendan la dirección técnica de los litigios en que



sean parte, a un servicio específico de su organigrama administrativo, que suele estar adscrito a la Presidencia de la Comunidad Autónoma o bien a la Consejería de Presidencia, con el nombre de Gabinete o Servicios Jurídicos.”

De estas tres alternativas, la Ley optaba por la tercera al decir, en su artículo 1, que la Junta de Comunidades “comparece en juicio al igual que el Estado, sin necesidad de valerse de procurador” (bien es verdad que, a pesar del tenor del precepto, esto luego no fue así ante el Tribunal Supremo, donde el Procurador fue siempre Francisco Velasco Muñoz Cuellar, recientemente fallecido) y, en el artículo 2, que corresponde “su representación y defensa y la de su Administración Institucional, en juicio y fuera de él, al Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades que las ejercerá a través de los letrados que integren su plantilla o estén expresamente habilitados para ello”.

Aunque la norma entró en vigor el 1 de enero de 1985, lo cierto es que los puestos de trabajo de funcionarios letrados no aparecieron sino a finales de 1987. Hasta entonces la estructura del flamante Gabinete se reducía a una asesoría jurídica compuesta por tres funcionarios de Presidencia -los entrañables y ya desaparecidos Carlos Crespo, Juan Martínez y Luis Herrera- que, además de las funciones internas de asesoramiento, se encargaban de recibir de las demás Consejerías las demandas formuladas contra la Junta y hacerlas llegar, con los correspondientes expedientes administrativos, a los profesionales privados que habían sido habilitados mediante el oportuno apoderamiento (en Albacete, los ilustres abogados, que fueron sucesivos decanos de su Colegio, Javier Sánchez Carrilero y José Antonio García Candell). Es posible – Francisco Calvo Cirujano lo debe saber- que el criterio

objetivo para la habilitación de los letrados privados, en estos primeros años de la Comunidad, fuera el ser decano de los distintos Colegios de Abogados castellanos-manchegos.

Lo único reseñable del año siguiente a la creación formal del Gabinete, a los efectos de este rastreo histórico de sus primeros tiempos, fue que el artículo 6.3 de la Ley 6/1985, de 13 de noviembre, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, recordara que la representación en juicio correspondía al Gabinete Jurídico; porque, en realidad, éste no empezaría a funcionar con Letrados propios hasta 1987, a partir de la publicación del Decreto 128/1987, de 22 de septiembre, de organización y funciones del mismo publicado en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha el 13 de octubre de 1987.

Si no recuerdo mal, a los pocos días de aquella publicación, en la Consejería de Presidencia, ubicada entonces en un pequeño edificio de traza neomudejar (la precisión erudita me la facilita Francisco Calvo Cirujano) dentro del Campo Escolar toledano, nos reunió su Secretario General, a la sazón Antonio Rodríguez Gómez, a una docena de funcionarios autonómicos (la mayoría transferidos del Estado y que ya habían ejercido la abogacía) y nos preguntó por nuestra disposición a integrarnos en el recién creado Gabinete para empezar de inmediato a actuar en defensa de la Administración autonómica ante juzgados y tribunales. De allí salimos como letrados "in pectore" Francisco Calvo Cirujano, que sería nombrado Letrado-Jefe (el querido Curro), Agustín Díez Moreno y Juan Martínez Martínez, para Toledo, y yo para Albacete. Dos o tres días después vestiría la toga como Letrado defensor de la Junta ante el Juzgado de lo Social n.º 1 de Albacete frente, al que, a mi juicio, es uno de los



mejores abogados laboristas del país: Luis Collado. Me parece que la sentencia de este juicio debe ser una de las primeras de las treinta y tantas dictadas a partir de octubre de 1987, fecha en que se inicia esta nueva andadura del Gabinete con sus propios letrados funcionarios. En los años siguientes la media anual de sentencias estaría en torno a las trescientas, con clara mayoría de las relativas a la materia de personal.

La hoy ya larga existencia, cuyo trigésimo cumpleaños celebramos, del Decreto 128/1987, que ha sobrevivido como norma reglamentaria de las sucesivas Leyes 4/2003, de 27 de febrero, y 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, planteó incluso, en algún momento de su vigencia, dudas sobre la derogación tácita de alguno de los apartados de su artículo 11, en cuanto establecen los supuestos en que sería preceptivo el dictamen del Gabinete.

La cuestión se planteó porque, habiéndose creado el Consejo Consultivo por la Ley 8/1995, de 21 de diciembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, el Gabinete Jurídico informó que, a su juicio, una vez creado dicho órgano consultivo, deberían entenderse superadas las previsiones del artículo 11.h) del Decreto 128/1987 y, en consecuencia, estimar que el único dictamen preceptivo en la materia era el de aquél. No lo entendió así el Consejo que, en su dictamen 1/1998, de 13 de enero, sentó la doctrina de que, estando amparada la derogación tácita de las normas en el artículo 2.2 del Código civil, esta se extiende sólo a aquello en que la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior, circunstancia que no se da en el asunto que se analiza. Así lo entendía este órgano consultivo

por considerar evidente la falta de igualdad material relacionada con la falta de identidad de destinatarios de las dos normas citadas. En un caso, el artículo 54.9.a) de la Ley 7/1997, de 5 de septiembre, dispone la preceptividad de la intervención de un órgano consultivo y, en el otro, el artículo 11.h) del Decreto 128/1987, lo que establece es la obligatoriedad del dictamen del Gabinete Jurídico, el cual forma parte de lo que la doctrina ha denominado "Administración activa" al tener dicho órgano entre sus funciones la de asesorar en derecho al Consejo de Gobierno y a la Administración de la Comunidad Autónoma. Por otra parte, debe aceptarse que el artículo 11.h) del Decreto 128/1987 sigue siendo plenamente operativo puesto que para que una disposición deje de tener vigencia, ésta debe ser derogada expresamente por otra de igual o superior rango, posterior en el tiempo, teniendo el alcance que expresamente se disponga, cuestión ésta no producida, y porque sería, en todo caso, al titular de la potestad reglamentaria a quien le correspondería decidir al respecto y, sin embargo, el Consejo de Gobierno, con su silencio en este tema, está manteniendo la obligatoriedad del dictamen de su Gabinete Jurídico en los expedientes de responsabilidad patrimonial; circunstancia que, por otra parte, es compatible y puede coexistir con el que el legislador haya establecido como preceptivo el del Consejo Consultivo. En todo caso, concluía el dictamen del órgano consultivo, aunque la omisión del informe del Gabinete Jurídico en los expedientes de reclamación de responsabilidad patrimonial no produzca la nulidad del procedimiento, puede privar al Consejo de Gobierno y a este Consejo Consultivo de un valioso elemento de juicio. Por su parte, la vigente Ley de ordenación del servicio jurídico, la 5/2013 ratifica, en su artículo 10.1.f), el carácter preceptivo del informe del Gabinete Jurídico en los procedimientos sobre responsabilidad



patrimonial cuya cuantía sea igual o superior a seiscientos euros; exigiendo, curiosamente, ¡un euro menos! que la normativa reguladora del Consejo Consultivo.

Con la Ley 6/1984 y su Decreto 128/1987 recorrió el Gabinete un largo periodo, al que llamaremos su segunda época, que en realidad va, según lo expuesto, desde 1987 hasta 2003 (año en que se publica la nueva Ley 4/2003, de 27 de febrero, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha) y que son más de quince años de mi vida plenamente dedicados a este órgano jurídico autonómico, con quien -si se me permite plagiar al poeta- tanto he querido.

A los primeros letrados ya citados, en esos años se fueron incorporando, a través de sucesivos concursos de libre designación, los compañeros y, sin embargo, tan buenos amigos como juristas Nicolás Conde Flores (mi sucesor como Letrado-jefe), Ángel Querada Tapia (experto y con una muy interesante bibliografía sobre derecho administrativo sancionador), Jerónimo Ros Acevedo, César Aguado Martín (también profesor universitario), Antonia Gómez-Díaz Romo y Pablo Álvarez López (hoy Magistrado de lo contencioso) en Toledo; en Albacete, Pedro Higuera Chaves (ya jubilado como yo y al que, desde el profundo conocimiento que da la cercanía, considero un letrado ejemplar por su bonhomía, su sabiduría jurisprudencial, su prudencia jurídica y su humildad), Remedios Gómez Padilla (gran jurista y madre coraje), Antonino Castillo Fernández (penalista de guardia y tan “manitas” en pintura y trabajos manuales como en derecho), Salvador González Moncayo (actualmente el “amado líder” de los letrados albaceteños) y fugazmente Llanos

Navarro Rodenas (esforzada jurista y encantadora mujer); en Guadalajara, Mariano Mateo Caso (jubilado de oro), Agustín Zaperó Salas (brillante defensor de la Administración regional en el complicado proceso penal sobre el incendio de Guadalajara) y Ángel Aguado Rebollo (ya jubilado); en Ciudad Real, los muy apreciados Letrados Jesús Ruiz Blanco, Carmen Delgado Manzano y Alejandro Becerra Rubio; y en Cuenca, Luz Rodríguez Solana, que luego pasaría a Toledo, Antonio Navarro Espejo (también profesor universitario) y Aurelio Ruiz, ya jubilado. Todos nosotros bajo la dirección del primer Letrado-Jefe del Gabinete Jurídico Francisco Calvo Cirujano, quien, cuando se abrió el Gabinete, él ya estaba allí para ser, junto con el Secretario General de Presidencia, el fundador de la idea y el máximo valedor de su puesta en práctica en esta nueva etapa hasta que en, 1993, fue nombrado Letrado Mayor de las Cortes de Castilla-La Mancha y lo sustituí yo como Letrado-Jefe del Gabinete.

De lo vivido en estos años, aunque mi memoria ya empieza a flaquearme por lo que he tenido que acudir a fuentes más auténticas (léase a Francisco Calvo Cirujano, Pedro Higuera Chaves y Antonia Moreno González), recuerdo algunos pleitos en los que mi adrenalina estuvo a tope hasta que supe la sentencia. Después, como siempre ocurre, sufriría los dulces goces propios de los aprobados y los punzantes disgustos de los suspensos estudiantiles, según el sentido de aquellas.

De finales de los ochenta recuerdo dos recursos contencioso-administrativos en torno al urbanismo de la ciudad de Toledo.



Uno se refiere al Plan de General de Ordenación Urbana (PGOU) de Toledo de 1985, que consideraba, como suelo urbanizable a desarrollar por plan parcial con edificabilidad en altura, la llamada finca "Pinedo", terrenos situados en la salida de la ciudad hacia Madrid. El Consejero de Ordenación del Territorio, al aprobar definitivamente el PGOU, excluyó los terrenos de la futura urbanización por considerar que la misma podía menoscabar la configuración urbanística de la ciudad, declarada por la UNESCO "Patrimonio de la Humanidad" en 1986. Tal decisión de la Comunidad Autónoma fue recurrida, lógicamente, por los promotores del cuestionado Sector y la Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Territorial de Albacete desestimaron, en su sentencia de 22 de abril de 1988, tal recurso por considerar que era así, para lo cual tuvo a la vista diversos informes periciales de cualificados urbanistas -entre ellos, el emitido por el comité español del Consejo Internacional para la Defensa de los Monumentos y de los Sitios Histórico-Artísticos (ICOMOS)-, que recomendaban la calificación de la zona como suelo no urbanizable protegido ya, que, entre otras razones, existían en ella importantes yacimientos arqueológicos. En cuanto a las "otras razones", que todos estos dictámenes técnicos intentaron esclarecer, se hallaban la de determinar las limitaciones que supone para una ciudad la consideración universal como patrimonio de la humanidad. Entre otros criterios, para delimitar el círculo de certeza de ese concepto jurídico indeterminado, fue tenido en cuenta el muy moderno, aunque no se le llamara entonces así, el "skyline" tolerando. Escorzo u horizonte de la ciudad ya pintado por El Greco en su cuadro "Vista y plano de Toledo" en 1608.

El otro litigio relativo al urbanismo toledano se produjo cuando, también a finales de los años ochenta o principios de los noventa, su Ayuntamiento concedió una licencia de obras para construir un edificio en el Paseo de la Rosa en la falda del Castillo de San Servando, monumento nacional desde 1874. El edificio, una vez construido, superaba en dos plantas y media la altura de cornisa de los edificios colindantes, motivo por el que fue objeto de un expediente sancionador por parte de la de la Consejería de Educación y Cultura, que concluyó por resolución de 28 de febrero de 1991 ordenando la demolición parcial del inmueble por afectar al entorno del Castillo de San Servando; lo que contravenía lo establecido en los artículos 19 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, y 6 y 14 de la Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio histórico de Castilla-La Mancha. Recurrída por la propiedad del inmueble tal resolución administrativa ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia (TSJ), el recurso fue desestimado por sentencia de 6 de julio de 1993, posteriormente confirmada en casación por el Tribunal Supremo en noviembre del 2000. La Real Fundación de Toledo calificó, en su día, de enormemente positivas para la ciudad las citadas sentencias y se interesó por su ejecución, al igual que lo hizo la Iniciativa Ciudadana del Toledo Histórico.

Si de la ciudad protegida nos vamos al campo también protegido, me parece interesante la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del TSJ de Castilla-La Mancha de 22 de febrero de 1990, confirmada en apelación por la del Tribunal Supremo de 24 de enero de 1991 (dichosa edad en los que la resolución de estos recursos tardaba ¡menos de un año!). Los hechos debatidos estaban constituidos por la sanción pecuniaria impuesta derivada de la corta



indebida de unas sabinas, especie forestal protegida, dentro del Parque Natural de las Lagunas de Ruidera, y la accesoria obligación de reponer lo desforestado. Conforme al artículo 473 del Reglamento de Montes de 22 de febrero de 1962, al haber estado paralizado el expediente sancionador por un lapso de tiempo superior a dos meses, la sanción estaba prescrita, pero lo realmente debatido era si tal extinción conllevaba también la, más importante desde un punto de vista de defensa de la naturaleza, obligación de reponer el arbolado destruido, es decir, la llamada restitución de la realidad alterada. Cuestión pacífica e indudable a la luz del actual derecho administrativo sancionador, pero que no lo era tanto bajo el prisma de la ya vieja legislación forestal. Por ello, la estimación parcial de este recurso por los tribunales solo en cuanto a la prescripción de la multa impuesta, pero no en cuanto a la obligación de reposición de la realidad alterada, fue acogida como un ejemplo de jurisprudencia plausible en la primera edición del "Derecho administrativo sancionador" del profesor Alejandro Nieto.

También a principios de los años noventa se planteó el conflicto de la desaparición de las Cámaras de la Propiedad Urbana. Corporaciones de derecho público creadas a principios del siglo XX, en las que se integraban obligatoriamente todos los propietarios de inmuebles, que comportaba el beneficio de poder acudir a las mismas para ser asesorados y recibir asistencia procesal gratuita, fundamentalmente en materia de arrendamientos urbanos; pero que tenía como contrapartida el pago para su mantenimiento de un recargo incluido en los recibos de la contribución urbana. El encuadramiento obligatorio de los propietarios en esta Administración corporativa -hermana de las Cámaras de Comercio y de las Cámaras Agrarias- había empezado a ser mirado con recelo con

la llegada de la democracia como poco compatible con el derecho fundamental de libre asociación, hasta que la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1990, en su disposición adicional décima, las suprimió como Corporaciones de Derecho público y facultó al Gobierno para que, mediante Real Decreto, estableciese el régimen y destino del patrimonio y del personal de las mismas. Recurrida tal disposición por setenta y ocho diputados del Partido Popular fue declarada inconstitucional por la sentencia del Tribunal Constitucional 178/1994, de 16 junio, por vulnerar los límites que, para las leyes de presupuestos, establece el artículo 134.2 de la Constitución –totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado-. Sin embargo, el problemas no se había acabado para las Cámaras, porque el mismo Tribunal, en su anterior sentencia 113/1994, de 14 de abril, había concedido el amparo a una empresa urbanizadora y le reconocía el derecho fundamental a la libertad de asociación, con la consiguiente libertad de opción para afiliarse o no a la Cámara de la Propiedad Urbana, por entender que el derecho fundamental reconocido en el artículo 22.1 de la Constitución comprendía también la libertad negativa de no asociarse. A la vista de estas sentencias, el Gobierno, ahora mediante el Real Decreto-Ley 8/1994 de 5 de agosto, suprimió las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana y habilitó a las Administraciones públicas tutelantes para proveer lo necesario en relación con el personal y el patrimonio de las entidades disueltas. Siguiendo esa línea la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha dictó el Decreto 80/1995, de 29 de agosto, sobre régimen y destino del personal y patrimonio de las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana de la Comunidad Autónoma, en el que disponía la integración de su personal en la Administración regional, a excepción de quienes



optasen por renunciar a la misma percibiendo una indemnización. Contra tal sistema de integración se interpusieron, primero ante la Sala de lo contencioso-administrativo y después ante el Tribunal Supremo, algunos recursos que fueron desestimados en ambas instancias. Fruto de esta integración se incorporaron a la Administración regional diversos funcionarios, de los cuales recuerdo con cariño a Sagrario Conde Martín de Hijas, a Miguel Ángel Cabezas de Herrera, futuro síndico de Cuentas de Castilla-La Mancha, y especialmente a José Luis Gómez Cuevas, gran experto en arrendamientos urbanos y abogado todo terreno, que se incorporó al Gabinete en Albacete hasta su jubilación. Por otra parte, con la integración del patrimonio de la Cámara de la Propiedad de Albacete, el Gabinete pasó a tener su sede, durante varios años, en el edificio propiedad de aquella.

Una de las materias en las que, a mi juicio, el Gabinete Jurídico se jugaba más por su trascendencia política y su repercusión mediática era la referida a los acuerdos del Consejo de Ministros autorizatorios, en épocas de sequía, de riegos extraordinarios de socorro a Murcia a través del canal del trasvase Tajo-Segura. En este conflictivo escenario se produjo la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de marzo de 1996, que creo era la primera en que se declaraba nulo uno de aquellos trasvases. La alegría del éxito obtenido pronto se vio empañada por el recurso de amparo interpuesto ante el Tribunal Constitucional por don Jesús González Pérez, en nombre del Sindicato Central de Regantes del Acueducto Tajo-Segura, contra la citada sentencia por considerar que, al no haber sido emplazado este en el proceso, se había vulnerado el artículo 24.1 de la Constitución y producido la consiguiente indefensión. El Abogado del Estado pedía la inadmisión de este recurso de amparo, por considerar que no era suficientemente

precisa la legislación vigente en cuanto a quiénes deben ser emplazados en el proceso (artículo 64 de la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, entonces vigente), por lo que suplicaba un pronunciamiento clarificador al respecto; el Ministerio Fiscal se pronunciaba por la estimación del recurso de amparo; por nuestra parte se pedía la inadmisión por entender que el sindicato recurrente debía haber desarrollado una especial diligencia en el conocimiento del anuncio del proceso publicado en los diarios oficiales al tratarse de una corporación de derecho pública ex artículo 74.1 de la Ley de Aguas de 1985, lo que suponía un conocimiento formal del proceso, pero, sobre todo, porque también tenía un conocimiento material, extraprocesalmente, de su existencia, lo que excluía cualquier indefensión. Para demostrar tal conocimiento se solicitaba la apertura de prueba y se aportaban hasta trece referencias periodísticas coetáneas con la fecha en que por el Consejo de Ministros se aprobó el acuerdo más tarde anulado, tras el recurso del Gobierno de Castilla-La Mancha, por el Supremo. En alguno de aquellos sueltos periodísticos se recogían incluso declaraciones del Presidente del sindicato demandante, en las que calificaba de "disparatada" la decisión del Gobierno castellano-manchego de recurrir un trasvase acordado en Consejo de Ministros. En base a todo ello el Constitucional, en su sentencia de 13 de marzo del 2000, denegó el recurso de amparo porque "Los testimonios aportados al efecto por la Junta de Castilla-La Mancha no dejan lugar a demasiadas dudas. No parece razonable admitir, en un caso como el que nos ocupa, una confianza ciega en que las decisiones que afectan a cuestiones tan vitales como los trasvases entre cuencas hidrográficas vayan a ser asumidas, en presencia de tantos y tan enfrentados intereses, por los implicados sin suscitar la pertinente demanda judicial.



La naturaleza de la entidad que aquí pide amparo, la índole de los intereses cuya defensa asume y su propia vinculación orgánica con la Administración Hidráulica, en virtud de su presencia en la correspondiente Confederación Hidrográfica [art. 25 c) de la Ley de Aguas de 1985], imponían a aquélla la carga de una particular atención, mediante la consulta de los diarios oficiales, ante la eventual impugnación de un trasvase que, no lo olvidemos, había sido por ella solicitado”.

Otro de los conflictos jurídicos importantes planteados a finales del siglo pasado y principios del actual giró en torno a las oficinas de farmacia.

El primer problema, en este sector, se produjo con la Ley 4/1996, de 26 de diciembre, de Ordenación del servicio farmacéutico de Castilla-La Mancha. Norma que introducía, como innovaciones más destacadas: el incremento de las autorizaciones administrativas para la apertura de farmacias, para lo que se disminuía el número máximo de habitantes por oficina y se reducían las distancias entre éstas; y la autorización para tal apertura mediante concurso en condiciones de concurrencia y publicidad, bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad, al tratarse, en nuestra legislación, de una actividad planificada, limitada y sujeta a autorización administrativa, circunstancias que justificaban la prohibición de la transmisión libre de su titularidad, para intentar evitar ventas especulativas aprovechando traspasos y traslados. Contra determinados preceptos de esta Ley, el Gobierno de la nación interpuso recurso de inconstitucionalidad que concluyó por la sentencia del Tribunal Constitucional 109/2003, de 5 de junio, en la que, estimando parcialmente el recurso, se decía que son inconstitucionales y nulos los que establecen la prohibición de la cotitularidad y de la intransferibilidad

de las oficinas de farmacia. De la inconstitucional de la prohibición de transferir libremente las autorizaciones administrativas de apertura de las oficinas de farmacia discrepó, en un voto particular, el Magistrado Pablo García del Manzano.

Por su parte, el Gobierno de Castilla-La Mancha también había interpuesto, en su día, recurso de inconstitucionalidad contra la Ley estatal 16/1997, de 25 de abril, de regulación de los servicios de las oficinas de farmacia, en cuanto declaraba legislación básica, en su artículo 4, la transferibilidad de las mismas. Recurso que, acumulado al anterior, fue desestimado por la sentencia ya citada; fallo del que también discrepó el citado magistrado.

La Ley 4/1996 fue derogada por la 5/2005, de 27 junio, de Ordenación del Servicio Farmacéutico de Castilla-La Mancha.

El tercer problema, en esta materia, surgió con la sentencia del Tribunal Superior regional de 22 de febrero de 1999, que anuló la Resolución de la Dirección General de Salud Pública de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha de 22 de junio de 1998, por la que se acordaba el inicio del procedimiento y la convocatoria del concurso público para el otorgamiento de las autorizaciones de creación e instalación de nuevas oficinas de farmacia, por contraria al derecho fundamental reconocido en el artículo 14 de la Constitución en determinados extremos del baremo de méritos a tener en cuenta. La extensión de tal declaración de nulidad se detallaba, en el fundamento vigésimo tercero de la sentencia, en los siguientes términos: “al tratarse de un recurso indirecto procederá declarar la nulidad de la resolución recurrida directamente impugnada. El problema reside en



determinar el alcance del Fallo pues como vemos sólo [determinados] extremos del baremo han sido considerados discriminatorios y vulneradores del derecho constitucional de igualdad. A juicio de la Sala tanto por el número de los apartados del baremo considerados ilegales, como por su importancia y relación con otros o el conjunto, la consecuencia no puede ser sino la consideración de nulidad completa del baremo, ya que no podría ser aplicado sin dichos puntos de una forma coherente, sin que proceda hacer aplicación de la institución de la conservación de los actos y tramites no viciados – en el presente caso los demás puntos del baremo no considerados nulos de pleno derecho y las demás partes de la resolución recurrida no afectadas por la nulidad de este carácter – ya que el contenido del baremo queda desfigurado sin dichas partes o apartados, existiendo una imposibilidad o dificultad esencial para su aplicación sin los mismos – artículo 64. 2 y 66 de la Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común – lo que obliga a su vez, al encontrarnos con un recurso indirecto, a declarar la nulidad de la resolución recurrida en su totalidad ya que sin el baremo de méritos es inviable la subsistencia de todo el procedimiento convocado para el otorgamiento de las autorizaciones de creación e instalación de nuevas oficinas de farmacia”. La Administración regional interpuso recurso de casación contra esta sentencia, que fue estimado parcialmente por la del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2001 en los siguientes términos: “Anular el fallo de la sentencia de instancia, y sustituirlo por los pronunciamientos que se hacen a continuación:[] -Estimar en parte el recurso contencioso-administrativo que fue deducido en el proceso de instancia; y anular sólo parcialmente, por contraria al derecho fundamental reconocido en el art.

14 de la Constitución Española, la Resolución de 22 de junio de 1998 de la Dirección General de Salud Pública de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, con el reducido alcance que seguidamente se expresa. [] - Limitar la nulidad parcial antes declarada únicamente a dejar sin efecto la aplicación que dispone la resolución recurrida del punto 5 del Apartado II (diferente puntuación concedida por el título de farmacéutico especialista según se haya obtenido por la vía FIR o por otra vía) y del punto a) del Apartado III (puntos concedidos por el curso de formación específica sobre asistencia farmacéutica y salud pública en Castilla-La Mancha, impartida y calificada por la administración pública sanitaria) del Baremo de méritos que figura en el Anexo 1º del Decreto 65/1998, de 16 de junio, y como consecuencia de la remisión que a dicho Baremo se hace en las bases de la convocatoria que se incluyen en dicha resolución. []-Declarar la conformidad al artículo 14 de la Constitución de la remisión que se dispone para los demás apartados y puntos de ese Baremo, en los términos que se expresan en el fundamento decimoctavo de esta sentencia". Por tanto, después de la misma, el procedimiento para el otorgamiento de las autorizaciones de creación e instalación de nuevas oficinas de farmacia pudo seguir adelante con las correcciones que establecía el fallo en cuanto al cómputo de méritos.

En el año 1997, prácticamente, no tuvimos vacaciones de Semana Santa en el Gabinete, porque el plazo para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra el artículo único de la Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre, de modificación parcial de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), vencía el sábado santo y lo cierto es que ni las Cortes ni el Gobierno regional decidieron



hasta el lunes de esa semana la interposición del mismo. Por ello, desde el martes hasta el viernes santo estuvimos encerrados, como si se tratase de un retiro espiritual dadas las fechas, en el Convento de San Gil de Toledo, sede del parlamento autonómico, Francisco Calvo Cirujano, Manuel Mirón, Carlos Crespo, Nicolás Conde, Ángel Quereda y yo, elaborando tanto el recurso de las Cortes como el del Gobierno. Fueron días de gran trabajo y mucha "bundestroia" (solidaridad interterritorial, según la traducción libre y festiva del término alemán) hasta que el sábado, concluidos los recursos de inconstitucionalidad, salí para acompañar al consejero de Administraciones Públicas, Antonio Pina Martínez, al Tribunal de Doménico Scarlatti para presentar el del Gobierno. Recurso de inconstitucionalidad que fue posteriormente desistido mediante escrito del 8 de marzo de 2002.

La creación de los Juzgados contencioso-administrativos por la Ley 29/1998, de 13 de julio, para mí -criado con la de 1996- la nueva Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, supuso un cambio importante para el Gabinete y para sus Letrados. De un lado, porque se descentralizaron los órganos judiciales de esta Jurisdicción, con lo que todas las provincias adquirieron un mayor protagonismo frente a la centralidad que hasta entonces había supuesto la situación en Albacete del único órgano jurisdiccional de este orden -la Sala de lo Contencioso-Administrativo- y, de otro, porque, con la aparición del procedimiento abreviado, se incrementaron grandemente las vistas orales, reducidas casi exclusivamente hasta entonces a los procedimientos laborales.

El 19 de noviembre de 1998 el Consejero de Agricultura y Medio Ambiente Alejandro Alonso Núñez

aprobaba una Orden creando la denominación de origen "vinos de la tierra de Castilla", disposición contra que la Junta de Castilla y León planteó un conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional y una conocida bodega de vinos de esa región un recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, cuya Sala, como medida cautelar, acordó la suspensión de la vigencia de la disposición. Ante estas dificultades la Junta de Comunidades tomó el camino de en medio y sus Cortes aprobaron la Ley 11/1999, de 26 de mayo, por la que se crea la Indicación Geográfica de Vinos de la Tierra de Castilla, cuyo artículo 1 disponía que "Las personas físicas o jurídicas, o sus agrupaciones, que tengan en su poder, en el ejercicio de su profesión o con fines comerciales, vinos de mesa originarios del territorio de Castilla-La Mancha, podrán utilizar en su designación la mención "Vino de la Tierra de Castilla" siempre y cuando hayan sido obtenidos íntegramente de uvas producidas dentro del territorio de la Región y de variedades indicadas en el anexo 1 y que hayan cumplido todos los requisitos establecidos en la presente Ley". Añadiendo su artículo 5 , como requisitos del etiquetado de estos vinos que, "En virtud de la habilitación contenida en la reglamentación comunitaria aplicable a la designación y presentación de los vinos y mostos de uva, será obligatorio incluir en el etiquetado de los vinos acogidos a la presente Ley las siguientes indicaciones: a) En la etiqueta principal, cuando el embotellado o la expedición se efectúe en un municipio de Castilla-La Mancha, se indicara junto a éste el nombre de la provincia correspondiente. En otro caso, se deberá indicar claramente el nombre o la razón social de alguna de las personas físicas o jurídicas, o agrupación de personas, que haya intervenido en el circuito comercial del vino de la tierra y tenga su domicilio en Castilla-La Mancha, así como el nombre del



municipio donde aquélla tenga su sede principal y, junto a él, el de la provincia correspondiente.[...] los efectos de esta Ley, se entenderá por etiqueta principal aquélla en la que aparezcan todas las indicaciones obligatorias. b) En las etiquetas secundarias que se coloquen en un campo visual distinto al de la principal habrá de figurar la imagen del contorno del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, correctamente ubicado en el interior de la silueta peninsular". Estableciendo su disposición derogatoria que "Quedan derogadas la Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 19 de noviembre de 1998 por la que se regula la indicación geográfica "Vino de la Tierra de Castilla" y se establecen los requisitos para su utilización, y cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en la presente Ley". La Junta de Castilla y León interpuso recurso de inconstitucionalidad contra esta Ley, que fue inadmitido por auto del pleno del tribunal Constitucional de 18 de enero de 2000 por falta de legitimación, al no estar prevista en el artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional la posibilidad de que una Comunidad Autónoma pueda interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de otra. En torno a esta controversia recuerdo que, con mi desconocimiento del mundo del vino, le planteé al Consejero que, ante tales contratiempos, por qué no se daba marcha atrás y se utilizaba la denominación de "vinos de la tierra de Castilla-La Mancha" para que, en el ámbito nacional, no se confundieran con los de Castilla y León, algunos –los de la ribera del Duero, por ejemplo, muy prestigiosos-. Ante tal sugerencia se me explicó que los tiros no iban por ahí, sino que la cuestión, en realidad, debía contemplarse desde el punto de vista del mercado internacional, pues la traducción francesa más fácil y cercana a la simplificada expresión "vino de Castilla" era la de "vin du château", denominación de gran prestigio mundial, como es

sabido. Por tanto, en realidad, creo que, de haberse tenido que quejar alguien por la denominación del vino, no eran los castellano-leoneses sino los franceses.

A principios del siglo XXI viví, junto con Pedro Higuera, un interesante proceso que tuvo como objeto la creación por el propio artista, poco antes de su muerte, de la Fundación "Antonio Saura" y la dotación de la misma, entre otros bienes, con 218 de dibujos realizados por el pintor día a día durante el año 1994, titulados "Nulla dies sine línea", y que él mismo había tasado en 219 millones de pesetas. El acto administrativo de reconocimiento e inscripción por la Administración regional en el correspondiente Registro de aquella Fundación desencadenó un verdadero pleito de familia en el que, de una parte, estaban la hija y la viuda del pintor, defendidas por el bufete Garrigues, y de la otra, la propia Fundación de la que, entre otros, eran patronos los hermanos del artista (María Ángeles y Carlos Saura) y la Administración autonómica. Tanto la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en su sentencia de 7 de mayo de 2003, como el Tribunal Supremo, en la de 22 de noviembre de 2005, entendieron que la persona jurídica creada por su fundador mediante la oportuna escritura pública e inscrita debidamente en el Registro de Fundaciones no quedaba invalidada por una manifestación de que no se siga adelante con la Fundación, a modo de revocación "post mortem", presuntamente realizada por el pintor el día antes de su muerte en un escrito mecanografiado y con su firma, porque, según el artículo 672 del Código civil, serán nulas las disposiciones testamentarias contenidas en cédulas o papeles privados que, después de la muerte del testador, aparezcan en su domicilio o fuera de él si no concurren en ellos los requisitos prevenidos para el



testamento ológrafo; requisitos que no concurrían en el documento presentado por los demandantes.

Un nuevo ámbito de las actuaciones del Gabinete se produjo con la promulgación de la Ley 5/2001, de 17 de mayo, de prevención de malos tratos y de protección a las mujeres maltratadas. Esta Ley, que fue pionera en España, establecía, en su artículo 16, que “La Administración Regional ejercerá la acción popular en los procedimientos penales por malos tratos, siempre que la víctima lo solicite o cuando las especiales circunstancias lo aconsejen, en la forma que establezca la legislación procesal del Estado”. Ello hizo que, poco después, con mi escasa experiencia penal, tuviera que ponerme la toga ante un Jurado popular en un truculento proceso de asesinato.

A lo largo de los noventa y primero años del siglo XXI se produjeron una serie de pleitos sobre unas mismas materias que bien podrían considerarse como “sagas”. Así ocurrió con la polémica tasa del juego, con las sanciones por arranque de viñedo (litigios cuya defensa fue asumida casi en exclusiva y con éxito por Pedro Higuera, verdadero especialista en derecho agrario) y con las subvenciones de la Comunidad Europea por cultivo del lino. Me detendré un poco en estas últimas por la curiosa derivación que tuvo la materia en algún procedimiento civil de protección del derecho al honor.

En efecto, las ayudas comunitarias al cultivo del lino fueron objeto de polémica porque, en algunos casos, se realizaba la plantación pero no se cuidaba y recolectaba adecuadamente lo cultivado y se obtenían las ayudas a través de las certificaciones de las plantas transformadoras, no muy veraces algunas de ellas. Posiblemente, para ocultar estas irregularidades, se

produjo algún incendio de las cosechas y la Unión Europea convirtió en objeto de especial vigilancia los cultivos del lino en nuestra región. Así las cosas, en diversos foros políticos, tanto por el Consejero de Agricultura como por el Presidente de la Comunidad Autónoma, se sacó a colación esta cuestión y se relacionó con ella a un alto cargo del Ministerio de Agricultura. Quien interpuso contra aquel Consejero una demanda civil por violación del derecho al honor conforme a lo previsto en la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, ante la Sala de lo Civil y lo Penal del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, atendida la condición de aforado del demandado. Proceso que concluyó por la sentencia desestimatoria de 21 de febrero de 2003, porque no quedaba probado que "las controvertidas manifestaciones, aunque fueran molestas e inexactas, constituyan un ataque a la reputación del demandante, pues no fueron realizadas con carácter personal sino en relación al cargo que ostentaba, produciéndose respecto a un tema que había tenido gran relevancia pública, y en base a unos hechos ciertos, concretamente que familiares directos del actor, sus tres hijos y su cuñada venían cultivando lino, por sí o través de sociedades, habiendo percibido importantes ayudas comunitarias, y que a su vez dos de sus hijos y su cuñada eran socios de una empresa transformadora del producto, todo ello durante un periodo en que tenía un cargo político con competencias en el sector, y cuando la Unión Europea había alertado sobre la necesidad de incrementar los controles, para evitar la situación de los cazaprimas; sin que pueda hablarse, por otra parte, de ejercicio desmesurado y exorbitante de la libertad de expresión, dada la finalidad última de la crítica, que no era otra que atacar a la Sra. [ministra], a la que siempre se consideró como la



última responsable" (fundamento jurídico séptimo de la sentencia). El recurso de casación interpuesto contra ella fue inadmitido por auto de Tribunal Supremo de 13 de marzo de 2007. La demanda por el mismo motivo contra el Presidente de la Junta de Comunidades fue inadmitida por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el que había sido presentada por haber aparecido sus manifestaciones en un periódico editado en la capital de España, atendida la condición de aforado ante el Tribunal Supremo del mismo; órgano judicial en el tal demanda no se volvió a presentar en los siguientes cuatro años, plazo de caducidad para ejercitar la acción según el artículo 9.5 de la Ley Orgánica 1/1982.

Pero, basta ya de viejas batallas.

La tercera época del Gabinete comienza con la promulgación de la nueva Ley 4/2003, de 27 de febrero, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que –como reza en su Exposición de Motivos- “para perfeccionar la calidad del asesoramiento jurídico al Gobierno y de la defensa en juicio de la Administración, así como para dar adecuada respuesta a las nuevas competencias asumidas por nuestra Comunidad Autónoma, competencias éstas de tanta trascendencia social como la educación y la sanidad, se crea la Escala Superior de Letrados de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que permitirá una selección de los mismos mediante una oposición en la que se acrediten profundos conocimientos en las principales ramas del derecho”

Con el fin de solucionar la situación de los Letrados que ya estaban integrados en el Gabinete, la disposición adicional primera de esta Ley establecía:

“1. En el Cuerpo Superior de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se crea la Escala Superior de Letrados, para cuyo ingreso se exige estar en posesión del título de Licenciado en Derecho.

2. En la Escala Superior de Letrados se integran:

a) Los funcionarios transferidos o que en el futuro se transfieran pertenecientes a los Cuerpos de Abogados del Estado y de Letrados de la Administración de la Seguridad Social.

b) Los funcionarios del Cuerpo Superior de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que encontrándose en la situación administrativa de servicio activo en dicho Cuerpo, a la entrada en vigor de la presente Ley, hayan desempeñado con carácter definitivo un puesto de Letrado del Gabinete Jurídico por un período mínimo de tres años.

3. Podrán integrarse en la Escala Superior de Letrados:

a) Los funcionarios que se encuentren en situación diferente a la de servicio activo en el Cuerpo Superior de la Administración de la Junta de Comunidades a la entrada en vigor de la presente Ley y hayan desempeñado con carácter definitivo un puesto de Letrado del Gabinete Jurídico durante un período mínimo de tres años.

b) Los funcionarios que a la entrada en vigor de esta Ley estén desempeñando con carácter definitivo un puesto de Letrado del Gabinete Jurídico una vez que completen un período mínimo de permanencia de tres años en dicho puesto”.



En virtud de lo establecido en el apartado 1 de esta disposición se creaba, casi veinte años después del nacimiento del Gabinete Jurídico, la Escala Superior de Letrados dentro del Cuerpo Superior Jurídico de la Junta de Comunidades, en la cual se ingresaría en adelante por oposición específica. Hasta esta norma los Letrados del Gabinete (no olvidemos que en la Junta hay otros Letrados: los de las Cortes y los del Consejo Consultivo, magníficos por cierto) lo éramos solo por haber sido nombrados a través de la convocatoria de concursos de libre designación; por ello siempre pensé que nuestra falta de legitimación nos la teníamos que ganar día a día, en la mejor defensa de la Administración regional.

La Escala Superior de Letrados dentro del Cuerpo Superior Jurídico pasaría a ser Cuerpo independiente de este, en virtud de lo establecido en el artículo 27 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha. A través de la exigente oposición implantada, el Gabinete se ha enriquecido con una nueva generación de letrados, a algunos de los cuales he tenido la suerte de conocer y me siento orgulloso de ser su amigo (de Belén España, de María Barahona, de Concha González, de Alberto Fernández, de Leopoldo Gómez, de Víctor Alonso y de Antonia Moreno, esta última procedente del Cuerpo Superior Jurídico que siguió estudiando y aprobó nueva la oposición de Letrado en la modalidad de promoción interna).

En virtud de lo establecido en su apartado 2.a) se incorporaron al Gabinete Jurídico varios letrados de la Seguridad Social, de los cuales recuerdo a Luis Ortiz de Urbina Alonso, Sixto Cobo Sánchez, Juan Ignacio Bonilla y David Larios Risco, con el que he tenido más contacto por su condición de experto en derecho sanitario.

Por su parte, la disposición derogatoria seguía mantiene en vigor, en lo que no contradiga a la presente Ley, el Decreto 128/1987, de 22 de septiembre, de organización y funciones del Gabinete Jurídico hasta que se produzca el desarrollo reglamentario de la misma, lo que nunca se produjo.

En 2004 dejé el Gabinete para incorporarme al Consejo Consultivo donde concluí, después de cuarenta y dos años, mi vida de funcionario. Sería injusto si, en este final, no recordase con respeto y agradecimiento al Presidente de la Audiencia Territorial de Albacete, don José Rodríguez, que nos cedió unos despachos dentro del mismo, en 1987, en los que empezó a caminar el Gabinete en esta provincia y a los Magistrados de lo contencioso-administrativo que dispensaron un tratamiento lleno consideración y deferencia a los Letrados del mismo durante todos estos años: Ramón Escoto Ferrari, Emilio Frías Ponce, Vicente Manuel Rouco Rodríguez, José Borrego López, Raquel Irazo Prades, Leonor Alonso, Consuelo Uris, Jaime Lozano Ibáñez y Miguel Ángel Pérez Yuste.

También debo recordar a los compañeros y compañeras del Gabinete en Albacete de cuyo mucho y buen trabajo, doy fe: Sócrates Hidalgo Ambrona, (auténtico Procurador del Gabinete ante el Tribunal Superior de Justicia), Javier Plaza, Toñi Cano, Isabel Portero (primeros administrativos que se desvivieron por poner en marcha la infraestructura burocrática de la oficina), o los que después vinieron y supieron aguantar el tirón: Carmen Tirado, Paula Cantos, Juan Romero, Mari-Carmen Peral, Carmen Soro, María Victoria García (Viqui), Fernando Sánchez, Pilar González, Carlos Royo, Remedios Martínez, Javier Espinosa... Este signo ortográfico se debe a los olvidos de mi desmemoria.



En el año 2011, Nicolás Conde, después de desempeñar con acierto siete años el puesto de Letrado-Jefe, cedía su puesto, ahora con el nombre de Coordinadora del Gabinete, a Belén López Donaire (equilibrada mezcla de amabilidad y derecho), en cuyo desempeño sigue actualmente.

La cuarta y, por ahora, última etapa del Gabinete comienza con la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, cuyo artículo 1 estructura los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha del siguiente modo:

a) La Dirección de los Servicios Jurídicos, cargo que, aunque previsto ya en la primera Ley de 1984, se refuerza en esta última Ley en cuanto a sus competencias, y que se cubrió por vez primera en 2011, con la joven y brillante Abogada del Estado Alicia Segovia Marco; sustituida, a partir de 2015, por Araceli Muñoz de Pedro, abogada con un amplio currículum, tanto político (Consejera en dos ocasiones) como jurídico (alumna predilecta durante la carrera de Santiago Muñoz Machado, con el que, con muy temprana edad, colaboró en su monumental tratado de Derecho Comunitario, y Letrada del Ayuntamiento de Guadalajara).

b) El Gabinete Jurídico integrado por el Cuerpo de Letrados, los cuales, junto a sus funciones propias de asesoramiento, representación y defensa en juicio de la Administración regional y de sus organismos y entidades vinculadas o dependientes de la misma, podrán también representar, defender y asesorar a las Corporaciones Locales del territorio de la Comunidad de Castilla-La Mancha en los términos que se establezcan

reglamentariamente y a través del oportuno convenio de colaboración.

c) Las unidades de Servicios Jurídicos de las Consejerías, que se denominan «asesoría jurídica» en la Consejería que corresponda.

d) Las unidades de Servicios Jurídicos de los organismos autónomos, que se denominarán «asesoría jurídica» en el organismo autónomo que corresponda.

Como ya es habitual, la nueva Ley 5/2013 mantiene en vigor, en su disposición derogatoria, el viejo Decreto 128/1987, de 22 de septiembre, de organización y funciones del Gabinete Jurídico, que ya ha convivido con dos generaciones de Letrados y que permanecerá en vigor, en lo que no la contradiga, hasta que se produzca el desarrollo reglamentario de la misma.

Destacaré, por último, que, en esta nueva etapa el Gabinete ha creado la presente revista "Gabilex", que se ha abierto un espacio entre las revistas españolas de derecho público y que ya va por su número trece.

Feliz aniversario y larga vida para el Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

TREINTA AÑOS DEL GABINETE JURIDICO DE CASTILLA-LA MANCHA

AGUSTÍN DÍEZ MORENO

**Ex-Letrado de la Junta de Comunidades de
Castilla-La Mancha**

En el año 1987, cuando se creó el Gabinete Jurídico de la Junta, hacía tres años que me había dado de baja en el ejercicio privado de la Abogacía. El sistema de incompatibilidades de los funcionarios del Estado que se había aprobado por una nueva ley, me obligaba a elegir entre ser Abogado o seguir siendo funcionario. Elegí seguir siendo funcionario... y nunca me he arrepentido de ello.

Tras pasar tres años trabajando en la recientemente creada Consejería de Hacienda, cuando se diseñó el Gabinete Jurídico, afortunadamente para mí, alguno de los impulsores pensó que, por mi experiencia profesional como Abogado en ejercicio, podría prestar un buen servicio como miembro del mismo. Y yo acepté encantado, claro.

En efecto, para mí todo eran ventajas en ese nuevo destino de Letrado del Gabinete de la Junta: En lugar de tener muchos clientes a los que tenía que perseguir para que me pagasen mis honorarios, tenía un solo cliente, la Comunidad Autónoma, que me pagaba todos los meses mi sueldo sin discutir. No necesitaba estar



colegiado en el Colegio de Abogados en el que me había dado de baja por no soportar a algunos compañeros; sólo a “algunos”, porque la gran mayoría eran unos excelentes profesionales, por ejemplo mi padre Mariano Díez Plaza, que estuvo más de 50 años colegiado, y sólo se dio de baja en la profesión cuando ¡cumplió los 85 años!

Para mí el ejercicio privado de la profesión de Abogado tenía un componente altísimo de negocio, y aunque tenía perspectivas de ganar bastante dinero como tal, no me gustaban los negocios (tampoco me han gustado después, qué le voy a hacer si soy así de raro). Al hacerme Abogado de la Comunidad Autónoma desaparecía ese componente negocial de la profesión.

Además, en mi despacho particular me pasaba un porcentaje altísimo del tiempo trabajando en tareas administrativas, como escribir cartas, mandar minutas, redactar a máquina los escritos a los Juzgados (entonces había muy pocos ordenadores y menos en los Juzgado), ordenar los papeles en sus expedientes, etc. Y cuando llegué al Gabinete Jurídico todas esas tareas me las hacía el excelente personal auxiliar que estaba allí destinado, dirigido por Juan Sánchez, pudiendo dedicarme casi todo el tiempo al estudio de los asuntos que se nos planteaban.

En fin, que no es una afirmación gratuita decir que acepté encantado ser Letrado del Gabinete de la Junta, sino que tenía muchos motivos para ello. El principal de todos, poder volver a ejercer la profesión de Abogado que con cierta tristeza había dejado hacía poco tiempo.

En el Gabinete tuve como compañeros en Toledo a Francisco Calvo, Carlos Crespo y Juan Martínez. Desgraciadamente, Carlos nos dejó hace ya años tras

una entrega total y absoluta a su trabajo, y recientemente falleció también Juan. En mi última época también tuve de compañero a Nicolás Conde. No voy a hacer un elogio de ellos ni de Salvador Jiménez o de Pedro Higuera que estaban en Albacete. Sólo diré que fueron unos excelentes compañeros, sobre todo Francisco Calvo con el que, además, mantenía una gran amistad.

La mayor parte del tiempo que estuve en el Gabinete como Letrado (de 1987 a 1996) pude dar clases de Derecho Administrativo en la Universidad con la cátedra del entonces profesor Luis Ortega, quien también dirigió mi tesis doctoral defendida en 1996. Elaboré la segunda edición del Código Legislativo de Castilla-La Mancha, que entonces era una herramienta de trabajo muy necesaria, y que hoy resulta obsoleta cuando se dispone de internet.

Pero, también fueron esos años duros en el trabajo y en otros aspectos que quiero recordar. Por ejemplo, yo había visto cuando ejercía de Abogado particular, la deferencia y el respeto con que los Jueces y Magistrados trataban a los Abogados del Estado. Sin embargo, nada de eso advertí cuando empecé a aparecer en los Tribunales como Abogado de la Comunidad Autónoma. Por el contrario percibía una cierta prevención contra unos Abogados que no estábamos colegiados, no éramos Abogados del Estado, y nos presentábamos con un papelito que decía que estábamos nombrados por la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha para defenderla como Administración Pública que era. No siempre éramos bien recibidos ni comprendidos. Recuérdese que la Comunidad Autónoma había empezado a funcionar hacía sólo tres años.



Algunas Consejerías de la Junta, o más bien algunos de sus funcionarios, tampoco nos veían con agrado cuando les pedíamos los expedientes necesarios para defender a la Comunidad Autónoma ante los Tribunales de Justicia, y teníamos que explicarles la necesidad de aportar documentos y todo tipo de pruebas para convencer a los Jueces de que la actuación de la Comunidad Autónoma había sido legal y correcta.

Siempre recordaré el gráfico comentario que hacía Salvador Jiménez: cuando actuamos como Administración Pública estamos como en lo alto de una montaña y el ciudadano al pie de la misma. Pero cuando nos demandan ante un Juzgado o Tribunal, el que está en lo alto de la montaña es el Juez y abajo estamos el ciudadano y la Administración Pública en plan de igualdad, y gana el que convence al Juez de que tiene razón.

En los primeros años del Gabinete Jurídico perdimos algunos pleitos muy sonados, y eso repercutió en un cierto desprestigio de los Letrados. Pero, con el tiempo, las estadísticas fueron demostrando que eran muchísimos más los pleitos ganados que los perdidos, incluso en asuntos importantes. Pronto pudo advertirse y acreditarse que la creación del Gabinete Jurídico había sido un auténtico acierto y no un error.

En los años en que actué como Letrado del Gabinete tuve completa libertad de actuación en los criterios técnicos y profesionales que consideré necesarios para defender a mi cliente, la Comunidad Autónoma. No tuve imposiciones ni directrices políticas que contradijesen lo jurídico. Es decir, tuve un buen cliente.

Me desvinculé del Gabinete Jurídico en 1996, cuando ya se habían incorporado al Gabinete Letrados en otras

provincias, y pasé a ser vocal del Tribunal Económico-Administrativo, dependiente del Ministerio de Hacienda, Administración Central, lo que me impide hablar con conocimiento de causa sobre la evolución posterior del mismo. Pero al ofrecerme la posibilidad de plasmar algunos de mis recuerdos, ahora que se celebra el 30 aniversario de su creación, colaboro con gusto.

Agustín Díez Moreno.

Toledo, diciembre de 2017.

ANTECEDENTES DEL GABINETE JURÍDICO DE LA JUNTA DE COMUNIDADES

NICOLÁS FRANCISCO CONDE FLORES

**Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta
de Comunidades**

**Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de
Comunidades de Castilla-La Mancha**

El asesoramiento jurídico y la defensa en juicio son tareas imprescindibles en toda Administración. Como es lógico, estas funciones existen en la Junta de Comunidades desde sus orígenes si bien pasarán años hasta que se aborde su regulación, contrastando esa carencia normativa con la temprana regulación de otros servicios horizontales como la inspección de servicios (Decreto 133/1983, de 5 de julio) y la intervención (Ley 2/1983, de 30 de julio, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma).

Debe recordarse una serie de aspectos de los inicios de la Administración regional: que antes de la existencia de funcionarios propios, estaba formado por funcionarios transferidos, personal en comisión de servicio y personal contratado en régimen administrativo o laboral (artículo 10 de la Ley 1/1984, de 23 de enero, de Presupuestos para 1984); que hasta la Ley 3/1984, de 24 de abril, sobre Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la regulación



mínima de dicha materia venía dada en Decretos del Presidente (Decreto 1/1982, de 27 de septiembre, Decreto 30/1983, de 4 de enero, Decreto 46/1983, de 25 de enero); que no existían Decretos de estructura orgánica y que antes de la promulgación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la reforma de la Función Pública, las plantillas o relaciones de puestos de trabajo de la Administración de la Junta no se publicaban en el Diario Oficial.

El antecedente del Gabinete Jurídico, el menos en materia consultiva, es la Asesoría Jurídica que existía en la Presidencia. Llama la atención que en ninguno de los Decretos presidenciales sobre régimen jurídico ni en ninguna otra disposición se la cite. La primera alusión a ella la encontramos en el Diario Oficial de 20 de diciembre de 1983. En él se publica la Orden del Ministerio de la Presidencia de 9 de diciembre de 1983 por la que se convoca Oferta Pública de Empleo para cubrir vacantes en los Servicios Centrales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Pese a lo que pudiera sugerir ahora su denominación, se trataba de la convocatoria de un concurso de traslados para funcionarios, contratados administrativos y personal laboral de la Administración del Estado. Entre las plazas que se ofertaban había una de jefe de servicio y otra de jefe de negociado “de asesoría jurídica y desarrollo legislativo” en la Secretaría General de la Presidencia de la Junta de Comunidades. La jefatura de servicio no debió cubrirse, pues para su puesto se nombra en su primer destino a un funcionario del Cuerpo Técnico de la Administración Civil del Estado en la Orden de 13 de junio 1984 (BOE de 15 de junio y DOCM de 26 de junio).

Durante esta época, el asesoramiento jurídico a la Presidencia y al Consejo de Gobierno estuvo

encomendado a la Asesoría Jurídica. Sin embargo, la defensa y representación en juicio de la nueva Administración la asumían abogados colegiados y procuradores de los tribunales con poderes generales para pleitos otorgados por Presidente de la Junta.

Antes de su regulación legal, no se cuestionaba que la decisión de ejercer acciones judiciales correspondiera al Presidente como máximo representante de la Administración, y tampoco se discutía que esa facultad fuese delegable tal y como se hace en el Decreto 110/1983, de 25 de junio, “por el que se delegan en la Directora General de Administración Local las facultades de impugnación de acuerdos de Corporaciones Locales que a esta Comunidad Autónoma las leyes reconocen” (Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de 5 de julio de 1983).

El desarrollo del “Estado autonómico” incrementó rápidamente las competencias de las Comunidades Autónomas y su personal, lo que trajo consigo un considerable aumento de la litigiosidad y con ello la necesidad de regular legalmente tanto el ejercicio de acciones judiciales como la representación y defensa en juicio. La norma regional pionera en la materia fue la Ley andaluza 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración, en cuyo artículo 50 se atribuye el ejercicio de acciones al Consejo de Gobierno y la representación y defensa en juicio y fuera de él a los letrados adscritos al Gabinete Jurídico.

En un corto período de tiempo, el resto de Comunidades Autónomas aprobaron leyes sobre la materia, siendo la nuestra la Ley 6/1984, de 29 de diciembre, sobre comparecencia en juicio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Esta escueta Ley atribuye el ejercicio de acciones al Consejo de Gobierno



y la representación y defensa en juicio al Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, y autoriza al Consejo de Gobierno para su desarrollo reglamentario “especialmente lo relativo a la creación, adscripción, organización y funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”.

Ese desarrollo reglamentario no se llevó a cabo hasta casi tres años después, por el Decreto 128/1987, de 22 de septiembre, de organización y funciones del Gabinete Jurídico. Entretanto se aprobó la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, cuyo artículo 447.2, fruto de gestiones oficiosas de varias Comunidades Autónomas durante la tramitación en el Senado, atribuía la representación y defensa de las Comunidades Autónomas a los letrados que sirvieran en sus servicios jurídicos, terminando así con la polémica que existía sobre la constitucionalidad y eficacia de las distintas leyes regionales.

EL GABINETE JURÍDICO 2011-2015

ALICIA SEGOVIA MARCO

**Secretaria General Técnica del Ministerio de
Fomento
Abogada del Estado
Ex Directora de los Servicios Jurídicos de Castilla-
La Mancha**

***A Belén López Donaire, Letrada Coordinadora y
alma del Gabinete Jurídico***

“El Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a través de los Letrados que lo integran, presta asistencia jurídica a la Administración, consistente en la representación y defensa en juicio y el asesoramiento jurídico, todo ello de conformidad con la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha”. Esta frase, que repetí numerosas veces en mi paso por el Gabinete, lleva aparejada muchas horas de trabajo, de esfuerzo y de compromiso con el servicio público, porque detrás de la misma hay, como indica, un equipo humano de primer nivel, compuesto por Letrados, administrativos y personal que, con su día a día, hacen posible la realización de los objetivos plasmados por la norma.



El principal fin de su existencia es, sin lugar a dudas, la sujeción a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico de la Administración. Es decir, el Gabinete se presenta como una verdadera garantía de los principios constitucionales y con su intervención en los asuntos públicos se erige como una frontera entre lo legal y aquellos derroteros por los que nuestras instituciones jamás deben discurrir. Es, por tanto, un decidido garante de lo público. Pero esa seguridad jurídica no la confiere con actos grandilocuentes, ni exigiendo la relevancia de su papel, sino que ejerce de guardián desde despachos que no son visibles al ciudadano, desde el trabajo sigiloso y concienzudo, desde el informe trabado con horas de estudio; en palabras de uno de sus integrantes: siendo obreros del Derecho.

El primer día que conocí a los Letrados del Gabinete Jurídico, en octubre de 2011, en la bellísima ciudad de Toledo, no podía ni imaginarme el camino que emprendía junto a ellos. Cuatro años después, habíamos conseguido aprobar la Ley de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; habíamos convocado unas oposiciones por las que se incorporaron jóvenes abogados que refrescaron la institución con su ilusión y sus novedades; comenzamos el proyecto de la revista jurídica Gabilex, con una gran difusión y excelente acogida; habíamos implantado el teletrabajo de manera pionera en las administraciones; habíamos publicado un memento de legislación autonómica; celebramos las jornadas nacionales de Letrados de Comunidades Autónomas con el marco incomparable de la ciudad de las tres culturas de fondo, reuniendo a compañeros de toda España... y lo más importante, habíamos vivido juntos esos cuatro años con todas las venturas y desventuras de un grupo

humano que comparte, de lunes a viernes, horas y horas de pasión por el Derecho y de vocación por su profesión.

En esa época tuve la suerte de dar un enorme salto en mi evolución laboral, adquiriendo una experiencia única, pues fue una legislatura muy dura, donde la crisis nos hizo enfrentarnos a problemas hasta entonces inéditos, pero mi periodo como Directora no solo supuso un avance profesional, sino muy especialmente, personal. La calidad humana de los compañeros que constituyen ese cuerpo de Letrados y el resto de funcionarios que conforma el Gabinete, me aportó un gran crecimiento personal, a través de, en ocasiones, su consejo, en otras, de su ejemplo, también por su comprensión con mis errores y siempre, siempre, con su cariño. En efecto, de la etapa como Directora, he de destacar el excepcional cariño que he profesado y he recibido de todos mis compañeros. Desde el momento en que crucé el pórtico del palacio de Doncellas, hasta hoy en día, seis años más tarde, he recibido un afecto y amistad que no esperaba al comenzar a trabajar con ellos, pero que sí espero saber conservar toda la vida. Mi estimación por todas y cada una de las personas que trabajan en el Gabinete proviene de la admiración por su integridad y su compromiso con el mundo jurídico y con el interés general, que defienden y persiguen con cada palabra que escriben y cada argumento que esgrimen. También es un afecto fraguado, insisto, en el ámbito de lo privado, pues cuatro años permiten crear lazos que permanecen cuando los expedientes se cierran y los ordenadores se apagan.

En 2015 concluí mi paso por Castilla-La Mancha, cumpliendo una máxima que les repetí continuamente: "yo soy contingente, vosotros sois necesarios". Así fue, pues mis cuatro años, que yo atesoro en mi recuerdo,



representan solo un pequeño tiempo comparado con los treinta que ha estado en pie y los que le restan por prestar servicios, tantos como años exista el Estado de Derecho y la Administración, pues serían trágicas noticias que no hubiera un cuerpo destinado a las labores descritas, de asistencia jurídica, para fundamento y control de lo público.

Mis palabras en este aniversario, por tanto, son de reconocimiento y de agradecimiento por todas estas personas que tanto me aportaron y que siguen siendo relevantes en mi vida. He tenido la gran suerte de continuar mi andadura profesional desarrollando la labor que más me gusta, pero por más puestos que desempeñe y cualquiera que sea mi siguiente paso, ellos, los Letrados del Gabinete Jurídico, siempre van a ser "mis Letrados".

Me permito una última licencia desde esta tribuna, con la mención particular a las tres personas sin las que no sería hoy la mujer que soy, pues sin su amistad incondicional no habría sido posible completar mi tránsito por Castilla-La Mancha, ni salir airoso con éxito de tantas experiencias vitales: Maricarmen del Cerro, Laura Porto y Belén López. Respectivamente, mis dos secretarías y la Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico, la cual es, sin duda alguna, el alma de ese grupo humano y la trabajadora más infatigable y desinteresada que he conocido jamás. A ella le corresponde gran parte del mérito de los triunfos jurídicos que he relatado, pero sobre todo, los humanos, pues ella era y es quien mejor nos une y nos representa. Valga su ejemplo y su mención por la de todos los compañeros que crearon este Gabinete, han pasado por él, siguen trabajando en él y se integrarán en el futuro. A todos ellos, "mis Letrados", os llevo en el corazón.

ROBERTO MAYOR GÓMEZ

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha Letrado del Gabinete Jurídico en excedencia

En el año 2017 se ha cumplido el trigésimo aniversario de la creación del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y habiendo sido invitado a escribir unas palabras en homenaje al mismo, lo hago agradecido.

Lo primero que me viene a la mente cuando pienso en mi etapa en el Gabinete Jurídico es que quién me iba a decir a mí, de vocación judicial desde que tenía uso de razón, cuando preparaba las exigentes oposiciones de acceso a la carrera judicial, no solo que acabaría siendo Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en Toledo, sino sobre todo que llegaría un día en el que incluso me alegraría de que la *suerte* me fuera esquivia en las citadas oposiciones. En efecto, no son pocas las veces que he pensado que aunque pudiera no cambiaría lo vivido profesionalmente, lo que ya denota que mi estancia en el Gabinete Jurídico ha sido totalmente satisfactoria, superando cualquier expectativa que hubiera podido imaginar.

En octubre de 2006, tras la superación del correspondiente proceso selectivo, nos incorporamos 5 letrados al Gabinete Jurídico, repartidos en Toledo (María Belén España Martí, María Belén López Donaire, Miguel Ángel González Celada) y Ciudad Real (Cristina



Navarrete Pujades). El recibimiento y la predisposición a ayudarnos por parte de todos los Letrados/as y el personal colaborador no pudo ser mejor, con lo que el proceso de adaptación fue rápido y sencillo.

Recuerdo con añoranza mis primeros años en el Gabinete Jurídico como una etapa de aprendizaje de los letrados y letradas más veteranos, y esto no es una mera frase hecha ya que asiduamente acudía a sus despachos para plantearles toda clase de dudas jurídicas que se me suscitaban en los procedimientos judiciales e informes asignados, lo que a menudo derivaba en interesantes debates jurídicos que continuaban en el café o tras el fin de semana.

Durante todo el periodo que estuve en el Gabinete Jurídico comprobé *in situ* como no solamente ejerce una eficaz defensa legal de la actuación de la Administración y de asesoramiento jurídico, sino que también desempeña una importante función preventiva tratando siempre de mejorar el funcionamiento de las actuaciones administrativas en sus relaciones con terceros, ya que nunca se nos olvidaba el sometimiento al principio de legalidad que debía regir nuestras actuaciones.

Asimismo, a lo largo de estos años el Gabinete Jurídico ha realizado importantes aportaciones que van más allá de las funciones legalmente atribuidas, y así se puede destacar la vocación formadora de sus integrantes a través de multitud de cursos impartidos a través de la Escuela de Administración Regional, la creación y llevanza de una revista jurídica especializada, Gabilex, o la organización regular de jornadas o congresos jurídicos de relevante interés. Todas estas iniciativas tienen como común denominador el esfuerzo altruista

de sus integrantes en la búsqueda de la excelencia jurídica y su inagotable vocación de servicio público.

Actualmente, a mi modo de ver, no resultaría osado afirmar que el Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se ha posicionado como uno de los Servicios Jurídicos de mayor prestigio y reconocimiento a nivel nacional fruto del trabajo, compromiso y dedicación de todos los que en sus diferentes etapas han formado parte del mismo.

Ahora, en el inicio de una nueva etapa profesional en las Cortes de Castilla-La Mancha mi conexión con el Gabinete Jurídico no ha desaparecido, puesto que además del vínculo personal que mantengo con gran parte de mis compañeros/as, he coincidido con quien fuera el primer Letrado-Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y una auténtica *institución jurídica* en Castilla-La Mancha, Francisco Calvo Cirujano.

En definitiva, una etapa imborrable y un sentimiento de orgullo de haber formado parte del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Roberto Mayor Gómez

Febrero 2017

HOMENAJE AL GABINETE JURÍDICO POR SU 30º ANIVERSARIO

BELÉN LÓPEZ DONAIRE

**Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la
Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha**

El año 2017 ha sido un año especial para el Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha pues conmemoramos el trigésimo aniversario de su creación por el Decreto 128/1987, de 22 septiembre.

El Gabinete Jurídico se rige actualmente por la Ley de Ordenación de los Servicios Jurídicos, Ley 5/2013, de 17 de octubre, que establece algunas novedades con respecto a su predecesora como el sistema de acceso, la composición del Tribunal o la elevación de consulta, entre otras. Tras casi cinco años desde su promulgación, este año 2018 verá la luz su desarrollo reglamentario fruto de un largo trabajo en equipo.

A la hora de escribir estas palabras me han venido muchos recuerdos a la cabeza, mi primer día en el Gabinete con mis compañeros de promoción, las anécdotas vividas, los nervios de los primeros juicios, etc., pero sobre todo, me quedo con el factor humano, los compañeros que han hecho y que hacen cada día, con su buen hacer, que el Gabinete sea lo que es hoy, un Gabinete Jurídico profesional, comprometido y de calidad.



El Gabinete Jurídico estructurado en cinco unidades: Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo, está compuesto por treinta y tres Letrados bajo la Dirección de los Servicios Jurídicos. Pero es, sobre todo, un signo de identidad de una Administración y, además, una fuente de formación, de generación de conocimiento y de transmisión de valores, en defensa del interés público.

La evolución de la carga de trabajo en estos treinta años ha sido exponencial. En el año 1987 se iniciaron un total de 190 asuntos entre contenciosos, sociales y civiles, llegando en el 2017 a los 3161 entre los distintos órdenes jurisdiccionales y a la emisión de 459 informes.

El volumen de asuntos cada vez mayor, no ha ido en detrimento de la calidad del mismo, tanto si atendemos al porcentaje de éxito obtenido en el ámbito jurisdiccional, como si lo hacemos a una valoración intrínseca del trabajo realizado. Todo ello pone de relieve la importancia de la labor desempeñada por el Gabinete Jurídico y Asesorías Jurídicas en defensa, en última instancia, de los intereses generales que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha encarna.

A medida que ha aumentado el volumen de asuntos, se han implantado medidas para lograr una mayor eficiencia y coordinación. Una de ellas es el DICEA, como sistema de información integrado del Gabinete Jurídico, fruto de más de un año de trabajo gestado entre diversos actores implicados: Letrados, personal administrativo y equipo informático. Hasta su implantación en 2014, cada Unidad tenía su propia base de Access, con distintos rangos y parámetros, de tal forma que se funcionaba de manera independiente

entre las distintas provincias, sin conexión entre las bases de datos.

La herramienta creada ha supuesto enormes ventajas tanto para el personal administrativo como para los Letrados. Para el personal administrativo, al establecer unas pautas de trabajo uniformes en todas las provincias, dado que la manera de grabar la información es fundamental para posteriormente hacer búsquedas eficaces. Y para los Letrados, al permitir consultar asuntos por distintos filtros (por materias, por órganos jurisdiccionales...) que se llevan en todas las Unidades y así acceder a los escritos procesales de los compañeros, aumentando la eficiencia y eficacia en la defensa de asuntos que garantice una homogeneidad de criterio.

Su implantación efectiva se produjo el 1 de enero de 2014. Para unificar la información del Gabinete Jurídico desde sus comienzos y volcar al programa los datos contenidos en las bases de cada provincia, se llevó a cabo un análisis exhaustivo por parte de los informáticos y del personal administrativo de las distintas provincias. Este proceso ha sido gradual, empezando primero por la Unidad de Albacete, seguida de Toledo, Ciudad Real, Guadalajara y Cuenca. Actualmente la base de datos contiene la información de toda la vida del Gabinete Jurídico, desde su creación en 1987. Cuenta con distintos módulos: Contencioso, Autorizaciones para no recurrir, Consultivo, Consejo de Gobierno, Asistencias Letradas, Habilitaciones tanto para asistir a mesas de contratación como para bastantear, Bastanteos, Módulo de costas a favor, Módulo de recaudación y Asuntos de interés. Su existencia se torna hoy imprescindible en el ejercicio ordinario de nuestra labor.



En 2016, se ha dado un paso más, y se ha dado acceso a las Consejerías con el fin de conseguir una mayor eficiencia y coordinación con las asesorías jurídicas de las Consejerías y Organismos autónomos, si bien, con un acceso restringido y con distintos perfiles.

Actualmente está en fase de desarrollo un nuevo módulo para controlar las ejecuciones y las costas recaídas en contra de la JCCM que tendrá como nuevos actores, a los Jefes de asuntos económicos de cada Consejería y a Tesorería.

Toda esta labor técnica-jurídica del Gabinete es gracias a todo el equipo que lo integra, tanto Letrados, Letrados Coordinadores y personal administrativo, bajo la Dirección de los Servicios Jurídicos. Fundamental es también reconocer la labor realizada desde las Consejerías y Organismos Autónomos, en especial de las Asesorías Jurídicas. Uno de los objetivos de la Dirección de los Servicios Jurídicos ha sido y es potenciar la coordinación con las Asesorías Jurídicas como pieza clave de unos buenos servicios jurídicos eficientes.

El Gabinete Jurídico debe tender en los próximos años a una especialización. En el creciente y cada vez más complejo mundo profesional, la especialización constituye un elemento central que debe venir acompañada también de un aumento del número de Letrados.

De estos treinta años, es imprescindible hacer referencia a los Jueces y Magistrados, de las distintas provincias, y en especial a los Jueces y Magistrados de lo contencioso-administrativo que imparten justicia en los diferentes Juzgados, así como los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, por

su profesionalidad, trato exquisito y amable que siempre han tenido con los Letrados de la Junta y con los demás operadores jurídicos.

También quiero destacar el Decreto 28/2015, de 21 de mayo, por el que se dota al Cuerpo Letrados de Castilla-La Mancha de placa y medalla y se regula su uso bajo el lema “in consulendo liber, in contendendo probus” y la revista del Gabinete Jurídico, Gabilex.

La revista nació en 2015 con el objetivo fundamental de servir de herramienta de difusión de las investigaciones jurídicas mediante la promoción de la información multidisciplinar dentro de las diversas ramas del Derecho y la publicación de trabajos de actualidad que abarquen todos los ámbitos jurídicos.

Se publica en formato digital. Su periodicidad es de carácter trimestral, y junto con los números ordinarios se publican también números extraordinarios dedicados a algún tema de especial interés.

Se pretende así contribuir de manera científica y rigurosa al desarrollo del derecho, presentando a la comunidad jurídica una revista con elevados estándares de calidad.

En cuanto al formato de la Revista, está estructurada en tres secciones: Artículos Doctrinales (nacionales e internacionales), Reseñas de Legislación y de Jurisprudencia.

Está dirigida a un público especializado en las materias que le son propias, siendo de interés para los juristas tanto del ámbito público como privado. El acceso a la web es <http://gabilex.castillalamancha.es>



El tiempo no es sino el espacio entre nuestros recuerdos. Quiero dar las gracias a la Revista Gabilex por invitarnos a recorrer juntos ese espacio y a compartir los recuerdos porque, recordando, rendimos homenaje a todos los compañeros que nos han precedido en las distintas etapas, poniendo en valor su trabajo y haciéndonos merecedores de su legado.

El año 2017 ha sido especial para todos los que hoy conformamos el Gabinete, pero también lo es, haciendo un poco de historia, para todas aquellas personas que hicieron posible la creación y consolidación del Gabinete, sobreponiéndose a cuantas dificultades encontraron en el camino. Por ello, mi reconocimiento a quienes nos precedieron, porque este resultado, es una conjunción de esfuerzos, de trabajo, donde todos los miembros fueron, y son, importantes y necesarios.

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

SECCIÓN NACIONAL

ARTÍCULOS DOCTRINALES

**EL CUERPO DE LETRADOS DEL
GABINETE JURÍDICO DE CASTILLA-LA
MANCHA Y LA PLACA Y LA MEDALLA.**

**THE CORPS OF LAWYERS OF THE LEGAL
CABINET OF CASTILLA-LA MANCHA
AND THE PLATE AND THE MEDAL.**

LEOPOLDO J. GÓMEZ ZAMORA.

**Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-
La Mancha
Licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas y de
la Administración
Gabinete Jurídico JCCM**

Resumen: El presente trabajo expone la evolución de los antecedentes del Gabinete Jurídico y del Cuerpo de Letrados de Castilla-La Mancha desde 1984 hasta la actualidad. A continuación se expone el origen y aprobación de la placa y medalla de las que se dota al Cuerpo de Letrados de Castilla-La Mancha mediante el Decreto 28/2015, de 21 de mayo y se analizan brevemente los elementos que componen dicha norma, que serían: la placa y medalla, el lema y el carnet profesional del Cuerpo de Letrados.



Palabras clave: Letrado, Gabinete Jurídico, placa, medalla, escudo, lema, Comunidad Autónoma, Castilla-La Mancha, servicios jurídicos.

Abstract: The current paper starts by discussing the evolution of the antecedents of the Legal Cabinet and the Corps of Lawyers of Castilla-La Mancha, from 1984 to the present time. It deals then with the origin and approval of the plaque and medal granted to the Corps of Lawyers of Castilla-La Mancha, by the Decree 28/2015, of 21 May, and briefly analyses the elements that make up the rule: the plaque and medal, the motto and the professional card of the Corps of Lawyers.

Key words: lawyer, legal cabinet, plaque, medal, shield, motto, autonomous community, Castilla-La Mancha, juridical services.

Sumario:

- I. EL CUERPO DE LETRADOS DE CASTILLA-LA MANCHA.
 1. LA LEY 6/1984 DE 29 DE DICIEMBRE, SOBRE COMPARECENCIA EN JUICIO DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA.
 2. EL DECRETO 128/1987, DE 22 DE SEPTIEMBRE, DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL GABINETE JURÍDICO DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA.
 3. LA LEY 4/2003, DE 27 DE FEBRERO, DE ORDENACIÓN DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA.
 4. LA LEY 4/2011, DE 10 DE MARZO, DEL EMPLEO PÚBLICO DE CASTILLA-LA MANCHA.
 5. LA LEY 5/2013, DE 17 DE OCTUBRE, DE ORDENACIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DE LA

ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA.

II. ORIGEN Y APROBACIÓN DE LA PLACA Y MEDALLA DEL CUERPO DE LETRADOS DE CASTILLA-LA MANCHA.

III. LA PLACA Y MEDALLA.

IV. EL LEMA: *IN CONSULENDO LIBER, IN LITIGANDO PROBUS.*

V. EL CARNET PROFESIONAL DEL CUERPO DE LETRADOS.

VI. CONCLUSIÓN.

I. EL CUERPO DE LETRADOS DE CASTILLA-LA MANCHA

Antes de realizar un breve análisis sobre el origen, significado, elementos y utilidad de uno de los signos distintivos del Cuerpo de Letrados de la Junta de Comunidades de Castilla-la Mancha, como es la placa y la medalla otorgadas junto con el lema; puede resultar interesante tratar brevemente la evolución de dicho cuerpo funcional desde su origen hasta el momento actual para así apreciar en perspectiva lo adecuado de la medida para seguir avanzando en el camino de la profesionalización y la excelencia en el servicio público.

1. LA LEY 6/1984 DE 29 DE DICIEMBRE, SOBRE COMPARECENCIA EN JUICIO DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA

Si el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha¹ se remonta al verano de 1982 sería solo un par de años

¹ Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.



después cuando se plasmó la necesidad de dotar a la Administración autonómica de un instrumento adecuado para encauzar la defensa jurídica de dicha Administración, en especial ante los tribunales de justicia. A estos efectos, conforme a la competencia en materia de *autoorganización*², se dictó la Ley 6/1984 de 29 de diciembre, sobre comparecencia en Juicio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que es el antecedente sobre el que se funda el andamiaje del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. En esta norma se adelanta la estructura y las funciones que deberán asumir los funcionarios adscritos al Gabinete Jurídico definiendo sucintamente los órganos en que se integran. La disposición adelantaba un aumento del trabajo para este órgano ante la previsible necesidad de que la actuación de la Administración ante los órganos judiciales aumentara progresivamente *_bien como demandante en defensa de los intereses públicos, bien como demandada_*, entendiéndose que había que canalizarla y profesionalizar la labor en pos de la mayor efectividad y eficiencia. No se equivocaba esta ley pues en los sucesivos años se dio un incremento exponencial de los litigios en los que estaba inmersa la Administración, especialmente aumentó el número de asuntos con la asunción de determinadas competencias como educación o sanidad.

Para anticipar posibles soluciones a la necesidad de organizar la representación y defensa jurídica de la Administración autonómica se daban ya desde entonces tres posibilidades:

² La competencia de "autoorganización" está residenciada en el artículo 31.1.1^a del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha al atribuir la competencia de "Organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno".

El sistema adoptado por la Administración Local, donde la representación de la institución se otorga, mediante poder notarial, a un procurador de los tribunales y probablemente la defensa mediante apoderamiento también a un abogado. Es posible que este sistema se desechara porque a la larga resultaría ineficiente y caro pues por el aumento de asuntos y competencias no respondería a las necesidades de especialización y supondría unos costes elevados, amén de que de alguna forma se ejerce un poder público por lo que, salvo excepcionalmente, sería recomendable que se ejerciera por funcionarios. La experiencia ha demostrado que los municipios que alcanzan un tamaño considerable se dotan de funcionarios especializados para actuar ante el poder judicial reservándose el nombramiento de abogados colegiados para asuntos excepcionales ya sea por especialidades por la materia o por implicaciones de oportunidad.

En segundo lugar se planteaba instituir el sistema adoptado por la Administración del Estado, donde por ley se atribuye la representación judicial a un cuerpo determinado de funcionarios letrados, que al tiempo asumen la dirección técnica de los litigios.

Esta solución requeriría establecer un Cuerpo *especial* de funcionarios³. Según la doctrina y la tradición normativa, los funcionarios de Cuerpos especiales son los que ejercen actividades que constituyen el objeto de una peculiar carrera o profesión _como la de abogado

³ El artículo 3.2 Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado distinguía a "Los funcionarios de carrera se integran en Cuerpos generales y Cuerpos especiales" que luego se definen respectivamente en los artículos 23 y 24.



en este caso_ y los que tienen asignado dicho carácter por razón de las circunstancias concurrentes en la función administrativa que les está encomendada. Lo anterior se pone en contraposición a los funcionarios de los Cuerpos Generales a los que se les atribuye el desempeño de las funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa.

Por último, la tercera posibilidad se identificaba como la medida adoptada por otras Comunidades Autónomas que atribuían la representación y la dirección técnica o defensa en los litigios en que sean parte, a un servicio específico de su organigrama administrativo, que suele estar adscrito a la presidencia de la Comunidad Autónoma o bien a la Consejería de presidencia, con el nombre de gabinete o servicios jurídicos.

Así expuestas las opciones parece que el legislador autonómico optó por una solución ecléctica o mixta entre las dos segundas posibilidades y reguló la comparecencia en juicio, al igual que el Estado, sin necesidad de valerse de procurador, y atribuyendo la representación y defensa de la Administración ante cualquier jurisdicción a un órgano creado al efecto bajo la denominación de Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades. Desde este momento el Gabinete Jurídico ejercerá dichas funciones a través de los Letrados que integren su plantilla o estén expresamente habilitados para ello⁴. Aún no se creaba

⁴ El artículo 6.3 de la Ley 6/1985, de 13 de noviembre, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha también estableció que "La representación en juicio corresponde al Gabinete jurídico a través de los Letrados que integren su plantilla o estén expresamente habilitados para ello, de acuerdo con la Ley 6/1984, de 20 de diciembre, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha."

este Cuerpo especial como tal pero sí sería el germen del mismo y se adoptaba la denominación de Letrados para los funcionarios que ejercían las funciones de representación y defensa en juicio.

2. EL DECRETO 128/1987, DE 22 DE SEPTIEMBRE, DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL GABINETE JURÍDICO DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA

Pasarían casi tres años hasta que el Decreto 128/1987, de 22 de septiembre, de organización y funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha desarrollara la norma antedicha, según la habilitación competencial que se establecía, creando el Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha⁵. Este reglamento debió tener cierto predicamento, calidad técnica o fortuna pues a pesar de haberse dictado con posterioridad varias normas con rango legal sobre la misma materia ha permanecido vigente hasta nuestros días⁶ sin resultar derogado o sustituido. Ya desde

⁵ Que pasaría a ser un órgano administrativo adscrito a la Consejería de Presidencia y que contaría con una unidad administrativa en cada provincia de Castilla-La Mancha.

⁶ El apartado segundo de la disposición derogatoria única de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ha mantenido expresamente vigente este reglamento hasta la actualidad en lo que no contradiga a la ley, y hasta que se produzca el desarrollo reglamentario de la misma.



entonces, desde 1987⁷, se establecía una dualidad de funciones encargando a dicho órgano y a los Letrados que en él servían la representación y defensa en juicio de la Administración de la Comunidad Autónoma y el asesoramiento en Derecho al Consejo de Gobierno y a la Administración autonómica. Desde este momento quedaría diferenciada y definida la dualidad de funciones de los Letrados que se plasmaría más tarde en el lema.

Con la creación del nuevo órgano y la necesidad de dotarlo de personal cualificado se estableció como forma de provisión de estos puestos la adscripción de funcionarios de la Junta de Comunidades que estuvieran en posesión del título de Licenciado en Derecho. Desde ese momento prestarían servicio en el Gabinete Jurídico los Letrados (que podrían estar adscritos, habilitados o apoderados) y que tendrían encomendadas las funciones de representación y defensa en juicio y asesoramiento jurídico.

3. LA LEY 4/2003, DE 27 DE FEBRERO, DE ORDENACIÓN DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA

El siguiente hito importante lo estableció la Ley 4/2003, de 27 de febrero, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha⁸ que definía el

⁷ En 2017 el Gabinete Jurídico ha cumplido treinta años, al menos formalmente.

⁸ Una vez dictada la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas.

Gabinete Jurídico como el órgano de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha encargado de la representación y defensa en juicio de la misma y del asesoramiento en derecho al Consejo de Gobierno⁹. La Ley 4/2003 mencionaba en la exposición de motivos que, entre otras finalidades, para perfeccionar la calidad del asesoramiento jurídico al Gobierno y de la defensa en juicio de la Administración se creaba la Escala Superior de Letrados de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que permitía una selección de los mismos mediante una oposición en la que se acrediten profundos conocimientos en las principales ramas del derecho¹⁰.

⁹ La distinción con la anterior normativa es que ya no se atribuía expresamente al Gabinete Jurídico el asesoramiento en Derecho a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y no se mencionaba expresamente a los Letrados de las Consejerías en contraposición con los Letrados del Gabinete Jurídico. *Vide* artículo 14 Decreto 128/1987, de 22 de septiembre, de organización y funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Posteriormente en la Ley 4/2003, de 27 de febrero, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se precisaban las funciones del Gabinete Jurídico en el artículo 4 y las de los Servicios Jurídicos de cada Consejería como unidades administrativas de asesoramiento en derecho de las Consejerías (art. 7) cuyas funciones se definían en el artículo 8.

¹⁰ En las disposiciones adicionales de la Ley se preveía un sistema de integración en la Escala Superior de Letrados, para garantizar el normal funcionamiento del Gabinete Jurídico de la Junta hasta su funcionamiento normalizado con la incorporación de funcionarios a la escala de nueva



4. LA LEY 4/2011, DE 10 DE MARZO, DEL EMPLEO PÚBLICO DE CASTILLA-LA MANCHA

Sería la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha la que establecería y reconocería el Cuerpo de Letrados¹¹ al que se le atribuyen las funciones de asistencia y asesoramiento jurídico y representación y defensa en juicio. La regulación que se hizo no fue completamente pacífica, llegando la Asociación de Letrados de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha a interponer un recurso contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha de 14 de diciembre de 2010, por el cual se ordenó la remisión a las Cortes de Castilla-La Mancha del Proyecto de Ley de Empleo Público que daría lugar a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha nº 116/2012, de 10 de febrero, que sería estimatoria¹². La norma fue, no obstante, aprobada.

creación, mediante los procesos selectivos convocados al efecto, según justifica la propia exposición de motivos. Luego se convocarían procesos selectivos en 2004, 2006, 2013 y 2016.

¹¹ Art. 27 A a) 3º en relación con el 28.3.

¹² Esta resolución judicial tendría unos efectos jurídicos limitados, aunque interesantes en lo relativo al control de ciertos actos políticos y a la tramitación de los expedientes que se elevan al Consejo de Gobierno, pero desencadenaría una serie de acontecimientos de cierto calado llegando incluso a ser tratada en las Cortes de Castilla-La Mancha el día 8 de marzo de 2012 en la comparecencia del Consejo de Gobierno ante el Pleno, a petición propia, al objeto de informar sobre la sentencia, expediente 08/CP-00030.

Desde ese momento el Cuerpo de Letrados quedaría diferenciado del Cuerpo Superior Jurídico al que se le atribuían las funciones de asesoramiento jurídico, preparación de los proyectos de normas jurídicas y, en su caso, la realización de los trabajos técnico-jurídicos previos necesarios, la preparación de las propuestas de resolución de los recursos administrativos, de las entonces vigentes reclamaciones administrativas previas a la vía judicial civil y laboral, de los procedimientos de revisión, de oficio, de reclamaciones patrimoniales y sancionadores o disciplinarios. Si bien el legislador quiso mantener la función de *asesoramiento jurídico* en ambos Cuerpos sin especificar más, como hasta entonces y posteriormente se realizará¹³.

¹³ Tampoco estuvo el legislador muy acertado al prever en el artículo 47.2 b) el acceso por promoción interna al Cuerpo de Letrados desde el Cuerpo Superior Jurídico considerando que se viene a confundir un sistema de acceso a un Cuerpo con uno de provisión. Podría atribuirse al precepto un rango legal y excepcionalidad que el artículo 61.6 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (actual artículo 61.6 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público) permitiría pero puede sostenerse firmemente que actualmente este debate estaría cerrado y el artículo 47.2 b) sería inaplicable. Tal precepto puede entenderse tácitamente derogado por mor del artículo 13.1 de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que prevé expresamente que los funcionarios del Cuerpo de Letrados del Gabinete Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ingresarán *exclusivamente mediante oposición* entre los que estén en posesión de la titulación de Licenciado o Grado en Derecho.



5. LEY 5/2013, DE 17 DE OCTUBRE, DE ORDENACIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA

Así llegamos a la actual norma que rige la materia que tratamos que es la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que diferencia entre dos formas de asistencia jurídica: la que presta el Gabinete Jurídico a través de los funcionarios integrados en el Cuerpo de Letrados, cuyas funciones incluyen la defensa y representación en juicio, así como el asesoramiento en Derecho del Consejo de Gobierno y en segundo lugar, los Servicios Jurídicos de las Consejerías, compuestos por funcionarios del Cuerpo Superior Jurídico que se ocupan —según la exposición de motivos— del asesoramiento jurídico, en los estadios iniciales de la actuación administrativa.

Sin que proceda extenderse aquí en un amplio análisis de la norma, bastará decir que se prevé el acceso de los funcionarios del Cuerpo de Letrados del Gabinete Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha exclusivamente mediante el sistema de oposición entre los que estén en posesión de la titulación de Licenciado o Grado en Derecho y desde su nombramiento y toma de posesión quedan habilitados para el ejercicio de todas las funciones y para el desempeño de todos los servicios propios de su destino (art. 13) que básicamente, como venimos diciendo, consistirá en la representación y defensa en juicio —reservada en exclusiva a los

Letrados integrantes del Gabinete Jurídico— (art. 8.1) y el asesoramiento jurídico (art. 10)¹⁴.

Hasta que entren en vigor las normas reglamentarias que desarrollen los cuerpos previstos en la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, las referencias de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha al Cuerpo de Letrados y al Cuerpo Superior Jurídico deben entenderse hechas a la Escala Superior de Letrados y al Cuerpo Superior de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, respectivamente. A pesar de esta entrada en vigor diferida de la norma el esquema parece completo e integrado más allá de las denominaciones.

Como puede apreciarse la evolución de los puestos de Letrados pasando por la Escala y hasta llegar al Cuerpo ha tenido más de treinta años de evolución en los que las funciones han cambiado solo ligeramente, casi en aspectos de matiz, pero sí ha habido profundas modificaciones en la forma de acceso, en la organización y en la persecución de una mejora, perfeccionamiento y especialización constante. No podemos afirmar si este colectivo reducido de funcionarios es masa o minoría como Ortega y Gasset

¹⁴ Señala expresamente el artículo 2.1 que *la asistencia jurídica, consistente en el asesoramiento jurídico y la representación y defensa en juicio de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de sus organismos autónomos y en su caso, de las entidades del Sector Público Regional de ella dependientes, corresponde al Gabinete Jurídico (...)*.



diferencia¹⁵ pero sí que se ha perseguido una singularización por razones especiales defendiendo un acceso por una oposición libre y exigente para garantizar una exquisita especialización y una independencia para desarrollar la labor de asesoramiento jurídico. Estos atributos se han ido declarando e integrando en las normas y resoluciones promulgadas o dictadas y se ha procurado su implementación a lo largo del tiempo con mayor o menor éxito.

No cabe duda de que será el trabajo diario y la dedicación lo que determinará decisivamente el prestigio del Gabinete Jurídico y de los funcionarios que lo componen si bien cierta tradición o simbolismo coadyuva a mejorar la imagen y el funcionamiento de las instituciones.

El siguiente acontecimiento que vamos a tratar no es, con mucho, el más importante en el *iter* del Gabinete Jurídico como órgano o los Letrados como colectivo de funcionarios pero es significativo desde el punto de vista simbólico y en el que nos centraremos en las siguientes líneas.

Veremos que el otorgamiento de la placa y la medalla al Cuerpo Letrados de Castilla-La Mancha, incluyendo como se verá un lema, supone un escalón más en la evolución de los servicios jurídicos y un símbolo útil para el desempeño de las funciones encomendadas y el reconocimiento dentro y fuera de la propia Administración. La placa y medalla otorgada al Cuerpo Letrados de Castilla-La Mancha está llamada a constituirse en un signo distintivo que si bien está

¹⁵ La rebelión de las masas (cap. I). José Ortega y Gasset. 1937 Austral (facsimilar).

reservado para su utilización en el foro podrá convertirse en un emblema que tenga mayor alcance.

II. ORIGEN Y APROBACIÓN DE LA PLACA Y MEDALLA DEL CUERPO DE LETRADOS DE CASTILLA-LA MANCHA

En el Diario Oficial de Castilla-la Mancha de 26 de mayo de 2015 se publicó el Decreto 28/2015, de 21 de mayo, por el que se dota al Cuerpo Letrados de Castilla-La Mancha de placa y medalla y se regula su uso¹⁶. Desde ese momento se les reconocía a los funcionarios del Cuerpo de Letrados de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha el derecho al uso de las insignias propias del Cuerpo consistentes en placa, en versión metálica y bordada, y medalla en la configuración determinada.

Aunque para estos funcionarios puede resultar atractiva la idea de emplear tales insignias para sus quehaceres diarios, como hemos mencionado, el empleo de tales objetos estaría reservado para determinados actos. Cabe puntualizar que el uso de la placa y medalla estaría limitado pero que su representación podría emplearse en papeles, documentos, programas u otros instrumentos¹⁷.

¹⁶ DF 2ª El Decreto entraría en vigor a los veinte días siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

¹⁷ Por ejemplo, la Orden de 20 de noviembre de 2001 por la que se establece el diseño y características de la placa de la escala de letrados de la Xunta de Galicia incluye en su posible utilización, entre otros ámbitos *para la impresión en papel de oficio, u otras situaciones en las que se requiera*.



Lo cierto es que el objetivo y regulación del uso está dirigido al empleo en actos solemnes judiciales y actos jurisdiccionales que tengan lugar en estrados, tal y como establece el artículo 187.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial que indica que en audiencia pública, reuniones del Tribunal y actos solemnes judiciales, los Jueces, Magistrados, Fiscales, Secretarios, Abogados y Procuradores usarán toga y, en su caso, placa y medalla de acuerdo con su rango. Por otro lado el Acuerdo de 23 de noviembre de 2005, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprobó el Reglamento 2/2005, de Honores, Tratamiento y Protocolo en los Actos Judiciales Solemnes que incluye a los Letrados de Servicios Jurídicos de las Administraciones Públicas como uno de los colectivos que deberán usar toga y, en su caso, placa y medalla además de traje o vestimenta acorde con la solemnidad del acto.

En este contexto, en 2015, se aprobó la disposición de carácter general por la que se dio el caso de que los citados funcionarios del Cuerpo de Letrados de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha pudieran emplear la placa y medalla de la que expresamente fueron dotados, al menos en el plano formal pues en el material serían unos meses después cuando pudieran lucir las correspondientes placas en las togas. A la fecha de este artículo aún no se dispone de la placa en versión metálica ni de la medalla cuya completa descripción figura en el Decreto 28/2015¹⁸ y en el anexo de la disposición.

¹⁸ La placa medirá 85 mm en su eje vertical y otros 85 mm en su eje horizontal, de lado a lado tanto en su versión metálica como bordada y la medalla será de metal, esmaltado en fondo blanco y con el dibujo en color plateado.

La necesidad de que a un cuerpo de funcionarios se le reconocieran tales distinciones para su actuación en el foro no era ciertamente acuciante pues desde la formación del estado de las autonomías y la continua asunción de competencias por la Comunidad Autónoma era cada vez más frecuente que los funcionarios que ostentan la representación y defensa en juicio de la Administración fueran conocidos por la constante actuación en el ámbito judicial. Empero, si en ciertas ramas jurisdiccionales como la contencioso-administrativa o social existía cercanía o conocimiento del órgano judicial y el resto de operadores jurídicos sobre la labor de los Letrados de la Comunidad Autónoma; en otros ámbitos menos frecuentados existía cierto desconocimiento. Para paliar este vacío o falta de identificación, el empleo de la placa podía suponer un acicate, al menos por la curiosidad que tales símbolos despierta y por ser distintos a los habitualmente usados por el correspondiente colegio de abogados.

Al entrar en una sala de justicia los abogados y demás profesionales habituados a actuar en actos jurisdiccionales identifican de un simple vistazo al Abogado del Estado, Fiscal, Juez o Magistrado por la indumentaria o vestimenta: por la placa, puñetas etc. Probablemente, con el paso del tiempo, los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Letrados serán fácilmente identificados en los juzgados y tribunales al familiarizarse con tales emblemas y reconocerlos.

Como decimos, el otorgamiento de la placa y medalla como símbolos del cuerpo funcional no fue fruto maduro que cayó del árbol por la necesidad, sino más bien resultó la casualidad aliada con la oportunidad de tal iniciativa, que surgió al menos dos años antes de la definitiva aprobación del Decreto 28/2015 cuando una



Letrada del Gabinete Jurídico le propuso a la entonces Directora de los Servicios Jurídicos la posibilidad de materializar el otorgamiento de unos símbolos distintivos.

Ya existían entonces varios antecedentes que podían ser tenidos en consideración para configurar tal reconocimiento como la Real Orden de 5 de febrero de 1906 que estableció las insignias propias del Cuerpo de Abogados del Estado consistentes en la placa y medalla a usar por sus componentes en los actos y con la indumentaria específica¹⁹ que supondría el primer hecho a tener en consideración para valorar el otorgamiento de tales distintivos a un cuerpo de funcionarios que ostenta las funciones de representación y defensa en juicio. Puede también citarse la Orden de 25 de marzo de 2010, de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural, por la que se regula la acreditación e identificación del Cuerpo de Agentes Medioambientales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que en el ámbito de la región reguló el uso de unos distintivos adecuados para las funciones de los funcionarios que los pueden emplear.

Otros ejemplos anteriores de cuerpos jurídicos en el ámbito autonómico como el de Andalucía²⁰, la

¹⁹ Modificado por la Orden de 30 de diciembre de 1981 por la que se adaptan las insignias del Cuerpo de Abogados del Estado al modelo oficial del Escudo de España hecho público por el Real Decreto 2964/1981, de 18 de diciembre.

²⁰ Con la Orden de 2 de abril de 2001, por la que se establece el diseño y características de la placa de los Letrados de la Junta de Andalucía

Comunidad de Madrid²¹, Islas Baleares²² o Galicia²³; se suman a experiencias coetáneas y del ámbito estatal como la regulación de la placa y medallas del Cuerpo Superior de Letrados de la Administración de la Seguridad Social²⁴.

En algunos reglamentos autonómicos se prevé la posibilidad de dotarse de placa y medalla u otros símbolos semejantes como en el artículo 16 del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del

²¹ Orden 1901/2012, de 25 de septiembre, de la Vicepresidencia, Consejería de Cultura y Deporte y Portavocía del Gobierno, por la que se establece el diseño y características de la placa y medalla del Cuerpo de Letrados de la Comunidad de Madrid que otorga una placa y una medalla como insignias propias del Cuerpo de Letrados de la Comunidad de Madrid.

²² Se aprobó mediante Resolución de la consejera de Presidencia, de 8 de junio de 2016, por la que se aprueba la insignia propia del cuerpo de la Abogacía de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Posteriormente se aprobaría el Decreto 74/2016, de 23 de diciembre (BOIB del 24) que prevé, en la disposición final primera, que las características de las insignias y distintivos propios del Cuerpo de Abogacía se regularán mediante Orden. Mientras no se aprueba ésta, dice expresamente que se aplicará la citada resolución.

²³ Orden de 20 de noviembre de 2001 por la que se establece el diseño y características de la placa de la escala de letrados de la Xunta de Galicia.

²⁴ Orden ESS/597/2016, de 20 de abril, por la que se establece el uso, diseño y características de la placa y medallas del Cuerpo Superior de Letrados de la Administración de la Seguridad Social.



Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias²⁵ de similar forma a Extremadura²⁶ o La Rioja²⁷.

²⁵ Que por medio del Decreto 123/2011, de 17 de mayo, que modifica el Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias se establece que "10. El artículo 16 queda redactado en los siguientes términos:

"Artículo 16.- Los Letrados del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, en sus actuaciones procesales, habrán de lucir en sus togas un distintivo integrado por el escudo de la Comunidad Autónoma de Canarias, con el formato aprobado mediante Orden del titular del departamento al que se encuentre adscrita la Dirección General del Servicio Jurídico."

²⁶ El Decreto 99/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma de Extremadura establece en el artículo 9: *"Artículo 9. Insignia. Los Letrados de los Servicios Jurídicos, en sus actuaciones procesales, habrán de lucir placa integrada por el Escudo de la Comunidad Autónoma de Extremadura, con el formato aprobado mediante Orden del titular de la Consejería a la que se encuentre adscrita la Dirección General de los Servicios Jurídicos."*

²⁷ Que en el artículo 17 del Decreto 21/2006, de 7 de abril, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Dirección General de los Servicios Jurídicos prevé: *"Artículo 17. Especialidades procesales*

1. La Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja gozará de las mismas especialidades o prerrogativas que la Administración General del Estado.

2. En sus actuaciones procesales, los Letrados de la Dirección General de los Servicios Jurídicos lucirán placa, con el formato aprobado por Orden del Consejero que tenga atribuidas las competencias en materia de asistencia jurídica, y que se adaptará a lo previsto en la normativa vigente respecto a la Identidad Gráfica Corporativa."

Este fue el caldo de cultivo y las circunstancias que llevaron a la aprobación de la citada norma: el Decreto 28/2015, de 21 de mayo de 2015, por el que se dota al Cuerpo Letrados de Castilla-La Mancha de placa y medalla y se regula su uso.

En Castilla-la Mancha se elevó el rango de la disposición por la que se otorgaba la placa y medalla de la orden al decreto. No estaba prevista expresamente la posibilidad de dotarse de estos símbolos en ninguna norma de rango legal o reglamentario y aun así podría haberse dictado una orden pero quién dictó la disposición reglamentaria decidió que se aprobara mediante decreto. Tampoco existía óbice para ello y la elevación del rango del instrumento por el que se aprueba el símbolo y se dota al Cuerpo deberá tomarse como mayor confianza para quien es objeto del mismo.

III. LA PLACA Y MEDALLA

Estando claro que la concesión del escudo y la placa para su empleo en el foro no era un asunto esencial o urgente también la experiencia y los antecedentes invitaban a pensar que podía ser un símbolo útil para el ejercicio de las propias funciones. Este autor considera que así es y por ello dedica estas líneas a explicar brevemente cómo se generó la simbología que fructificó en decreto.

Con la iniciativa se formó un pequeño grupo de compañeros que con un presupuesto de cero euros en pocas semanas se vio casi reducido a la unidad para elaborar una propuesta sólida.

Para la elaboración de la placa y medalla, que no escudo, se trató de recabar información de cómo



blasonar correctamente una imagen tratando de comprender para profanos en la materia conceptos como estrella de Brunswick o la *dimidiación*; también se recabó la opinión de algún insigne miembro de la Real Academia de la Historia que no terminaba de ver con buenos ojos la configuración de la iniciativa al entender que un cuerpo funcional tenga una placa distintiva es admisible si bien que tenga un escudo de armas propio es insólito y la mezcla del propio de la Comunidad Autónomas con otros emblemas era, como mínimo, poco adecuado. A pesar de esta ilustrada opinión y de las dificultades técnicas y económicas se siguió la iniciativa que alcanzaría el último impulso con la entrada en el proyecto de los nuevos Letrados de la promoción de 2015.

Probablemente el resultado final no cumpliría todas las condiciones de la heráldica para que la placa y medalla de las que se dotó al Cuerpo de Letrados se configuren como un escudo pero tampoco fue esta en puridad la intención. Se trataba de crear unos símbolos que prestaran una utilidad concreta y parece que tal objetivo se ha visto satisfecho, si bien el lector en este punto podrá sacar sus propias conclusiones.

Prescindiendo del concepto estricto de escudo de armas para su plasmación en la placa podría denominarse logotipo si se quiere ya que el mismo se define *_entre otros matices_* como el símbolo gráfico peculiar de una empresa, conmemoración, marca o producto que podría aplicarse a una institución u órgano. De este modo, tomando cierta flexibilidad para la creación de la placa y la medalla del Cuerpo de Letrados se empearon símbolos representativos de Castilla-la Mancha así como la iconografía relativa a la justicia como es la balanza de la diosa Temis (se decidió prescindir de la espada), apelando a la labor contenciosa, y el libro,

simbolizando la labor consultiva del Cuerpo. A pesar de existir multitud de figuras o imágenes de la justicia²⁸ se decidió acudir a la clásica balanza y al no menos utilizado libro²⁹.

Estos elementos se fusionan en una figura en la que el castillo se asienta sobre el libro mientras que al mismo tiempo sostiene el brazo de la balanza, en alegoría a que la labor contenciosa se alimenta o mana de su basamento consultivo y que es el cuerpo de la balanza, es decir, el castillo, el que da sentido a toda la empresa³⁰.

Igualmente, para configurar la estrella, tan propia de similares emblemas en instituciones y cuerpos que sirven a la justicia, y sobre la que campea la composición mencionada, se tomó como inspiración la combinación de las hojas de la vid o pámpana, fruto del

²⁸ Las imágenes de la justicia en la edad Moderna: génesis y análisis iconográfico. ALICIATO Publicado en Anales de Historia del Arte Vol. 16, 2006 pp 103-129. ISSN 0214-6452.

²⁹ No se puede decir que se fuera en este aspecto muy originales pues ya la Orden de 20 de noviembre de 2001 por la que se establece el diseño y características de la placa de la escala de letrados de la Xunta de Galicia señalaba para su placa el símbolo de una balanza en dorado como figura alegórica de la justicia estableciéndose también en ese caso un libro abierto, figura alegórica de la *iurisprudencia*, con la expresión *Lex*.

³⁰ Más allá de la elección de los símbolos y su disposición desde estas líneas es mérito debido el agradecer el trabajo y buen hacer al diseñador de la placa y medalla D. Felix de la Fuente González que supo plasmarlos en un soporte adecuado. Sin su labor y colaboración hubiera resultado complicado llevar el proyecto a buen puerto.



que según la parte expositiva es Castilla-La Mancha uno de los principales productores mundiales. Esta última idea fue sugerida precisamente por un Letrado oriundo de la provincia de Ciudad Real donde el viñedo abunda.

La simbología trató de plasmar la identidad de la región y la del Cuerpo que la va a emplear intentando recrear las funciones a desarrollar y el principal ámbito de actuación. Podrá ser opinable su calidad o técnica pero puede reputarse como un símbolo adecuado para los objetivos perseguidos.

IV. EL LEMA: *IN CONSULENDO LIBER, IN LITIGANDO PROBUS*

A la aprobación de la placa y la medalla se le añadió un lema en latín que de algún modo pasará a ser el del Gabinete Jurídico.

El lema cobró especial importancia y sí existió cierto debate sobre su definitiva configuración. En todo momento para dar vida al lema se pensó en emplear una lengua muerta y se desecharon desde fases muy tempranas algunos lemas dotados de cierto *animus iocandi* en sus defensores que, recuperando enseñanzas de sus tiempos mozos traduciendo los comentarios sobre la guerra de las Galias³¹, propusieron la traslación al latín de algunas sentencias de un popular programa de humor de ese momento, en el que un famoso castellano manchego empleaba en castellano expresiones como *gallinae intrantes*

³¹ *Commentarii de bello Gallico* o, abreviadamente, *De bello Gallico* de César, Cayo Julio.

*compensant enim quascumque egressas o hic corpus terram mandat*³².

La inspiración del lema finalmente tiene su origen en el expuesto por D. Ignacio Granado Hijelmo en su trabajo: “Los servicios jurídicos de las Comunidades Autónomas” publicado en la Revista de Administración Pública nº113 de 1987, y que precisamente representa la forma en que se entienden las funciones propias de los Cuerpos de Letrados al servicio de la Administración siendo los Letrados y Abogados de Comunidades Autónomas independientes en lo consultivo y rigurosos (fieros³³) en lo contencioso que es lo que querría significar *in consulendo liber, in contendendo acer*.

Este lema ya figura en la descripción de la placa de la escala de letrados de la Xunta de Galicia³⁴ por lo que pareció razonable adaptarlo a las demandas propias. También se puso de manifiesto que en los años 50 la OTAN eligió como lema *animus in consulendo liber*, para resaltar la libertad de espíritu en las deliberaciones y en la toma de decisiones, gustándoles tanto la expresión que lo pusieron en el Salón de Asambleas de la Organización. Ya fuera una expresión empleada por

³² *Las gallinas que entran por las que salen y este cuerpo pide tierra, respectivamente.*

³³ Si bien la expresión *acer* tiene varias acepciones algunas de ellas no eran adecuadas para la finalidad perseguida como agrio, acerado, violento, impetuoso o encarnizado.

³⁴ Orden de 20 de noviembre de 2001 por la que se establece el diseño y características de la placa de la escala de letrados de la Xunta de Galicia.



Catón³⁵ o por la OTAN no satisfacía completamente lo que se quería transmitir.

Así planteada la cuestión se propusieron diversas alternativas³⁶ que respetaran la idea de la división de funciones y diferencia de espíritu para afrontarlas.

Finalmente se aceptó como más representativa y correcta la siguiente expresión: "*in consulendo liber, in litigando probus*³⁷" que evitaba las acepciones más problemáticas o dudosas de *acer*, manteniendo la oración cierta cadencia y el lema seleccionado vendría a traducirse como independiente en lo consultivo e íntegro y honesto al litigar representando las dos principales funciones del Cuerpo de Letrados; el asesoramiento jurídico que se realiza desde la independencia en el estudio de las cuestiones planteadas y la labor contenciosa o representación y defensa en juicio que se realiza desde los principios de integridad, honestidad y excelencia.

³⁵ Catón el Viejo (234-149 a.C.) que como epílogo a sus discursos señalaba *praeterea censeo Carthaginem esse delendam* (Además, sigo siendo de la opinión de que debemos destruir Cartago).

³⁶ Como *in consultando libertas, in litigando probitas; In consultando liber, in litigando integer* o *in consilio liber, in litigio integer*.

³⁷ Según la experta opinión que pudimos recabar el significado de *probus* y de *integer* es parecido: íntegro, intachable, honesto, etc. Aunque el sentido de *integer* en época clásica es el de todo, completo, entero. Resultando que Cicerón utiliza más *probus*.

V. EL CARNET PROFESIONAL DEL CUERPO DE LETRADOS

Como novedad con respecto a los antecedentes el artículo 2 del Decreto 28/2015 establece que los funcionarios del Cuerpo de Letrados dispondrán de un carnet que acredite su condición y que les sirva para identificarse ante las distintas Administraciones.

El carnet se expedirá por la Administración correspondiente y contendrá al menos el nombre del funcionario, su condición de Letrado o Director y los símbolos distintivos de la Comunidad Autónoma.

En puridad ya existía un documento expedido por la Administración a efectos de identificación y el decreto únicamente viene a formalizarlo. También este documento acreditativo se muestra como un documento útil cuando se solicita la identificación, cada vez de forma menos frecuente, como Letrados de la Junta de Comunidades.

VI. CONCLUSIÓN

En el presente trabajo hemos tratado de mostrar la evolución de los antecedentes del Gabinete Jurídico y del Cuerpo de Letrados de Castilla-La Mancha desde 1984 hasta la actualidad. Si bien se ha enfocado el repaso desde el prisma de la evolución normativa acaecida no se ha prescindido de, al menos, mencionar algunos problemas surgidos en la consolidación del Cuerpo de Letrados como tal.

La asunción de unos símbolos consistentes en placa, medalla y el lema fundamentalmente se hizo realidad mediante el Decreto 28/2015, de 21 de mayo.



Los símbolos siempre han sido importantes y el dotarse formalmente de ellos supone un avance que solo por el uso y el paso del tiempo podrá valorarse.

Para terminar debe hacerse mención al lema que recoge de forma concentrada las funciones del cuerpo de Letrados y el ánimo que inspira a los funcionarios públicos que en él prestan servicios: *in consulendo liber, in litigando probus*.

LA RESPONSABILIDAD POR VÍA DE HECHO EN LA EXPROPIACIÓN A LA LUZ DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN FORZOSA

JUAN JOSÉ GONZÁLEZ LÓPEZ

**Letrado Jefe de la Asesoría Jurídica Territorial de
la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y
León en Burgos. Profesor asociado de Derecho
constitucional de la Universidad de Burgos
Letrado de la Administración de la Junta de
Comunidades de Castilla-La Mancha en situación
de servicios en otras Administraciones Públicas**

AGRADECIMIENTO:

Agradezco de todo corazón la oportunidad que me ha brindado Belén López Donaire de participar en el presente número conmemorativo de la Revista Gabilex. A pesar de mi apego a Burgos, continúo seguro de que mi estancia en el Gabinete Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha fue una experiencia que nunca olvidaré. No sólo fue mi primer destino como Letrado de carrera, sino que también fue la ocasión de conocer una nueva ciudad y compartir profesión y ocio con magníficos compañeros/as, además de tener el privilegio de actuar ante nuevos Juzgados y Audiencia Provincial y una Sala



de lo Contencioso-Administrativo que me impresionó hondamente. Fueron muchas vivencias, lógicamente no todas positivas, como ocurre en cualquier ámbito, pero sí casi en su integridad maravillosas. No quisiera olvidar a nadie y por eso sólo voy a referirme en particular, además de a Belén, no sólo por esta oportunidad, sino por su trato siempre cordial y por el ejemplo de tesón y dedicación de que da muestras cada día, a Eugenia y Cecilia (que aún tiene la paciencia de acogerme), compañeras, no obstante amigas, y, parafraseando a ANTONIO MACHADO, más que unas mujeres al uso que saben su doctrina, en el buen sentido de la palabra, buenas.

Resumen

El objeto del presente trabajo es analizar la repercusión de la Disposición Adicional de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa, en la doctrina jurisprudencial de reconocimiento de una indemnización adicional del 25% en los supuestos de nulidad del expediente expropiatorio identificable como vía de hecho. Dicha Disposición ha generado diversas respuestas en los Tribunales Superiores de Justicia que se encuentran pendientes de la resolución por el Tribunal Supremo de un recurso de casación concerniente a dicha cuestión y a que se dedican las reflexiones contenidas en este artículo.

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the impact of the Additional Provision of the Law of December 16, 1954, on Forced Expropriation, in the

jurisprudential doctrine of recognition of an additional compensation of 25% in cases of nullity of the expropriation file identifiable as way of fact. This provision has generated various responses in the Superior Courts of Justice pending the resolution by the Supreme Court of an appeal for cassation concerning this issue and to which the reflections contained in this article are dedicated.

Palabras clave

Vía de hecho	Expropiación
Indemnización	Disposición Adicional

Keywords

Way of fact	Expropriation
Compensation	Additional Provision

Sumario

- I. La vía de hecho en la expropiación forzosa: vías y límites a su alegación
- II. La Disposición Adicional de la Ley de Expropiación Forzosa y su aplicación por los Tribunales
- III. Perjuicios asociados a la vía de hecho: el 25% como daño moral
- IV. El 25% como daño punitivo: su exclusión por la Disposición Adicional



I. La vía de hecho en la expropiación forzosa: vías y límites a su alegación

No cabe duda de que el instituto de la expropiación forzosa constituye un marco especialmente propicio para que aparezca la “vía de hecho” en sus diversas manifestaciones, pues, al implicar necesariamente una actuación material (la desposesión del anterior titular del bien o derecho), se corre el riesgo de que el obrar administrativo no cuente con el debido soporte jurídico³⁸.

La “vía de hecho” se presenta en tres supuestos: la actuación material administrativa sin cobertura por un acto administrativo, la actuación respaldada por un acto nulo de pleno derecho y la extralimitación en la actuación respecto de lo amparado por un acto administrativo legal³⁹.

Sin ahondar en la delimitación de tales supuestos, lo que excede del objeto del presente trabajo, merece la pena destacar que la carencia de cobertura por un acto administrativo no implica necesariamente que nunca haya existido, sino que también es predicable del caso de que el acto de

³⁸ Al respecto, entre otros, GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., “Las vías de hecho. Significación teórica de la LJCA 29/1998 y aplicación práctica”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, n.º 5, 2017, pp.59-71.

³⁹ Sentencia del Tribunal Supremo (STS en adelante), Sala de lo Civil, 616/1993, de 8 de junio, de que se hace eco la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 9 de octubre de 2007.

cobertura se haya anulado⁴⁰. Por su parte, la extralimitación, aplicada a la expropiación forzosa, además de carecer de título habilitante (que es lo que motiva su calificación de “vía de hecho”) debe ser “grosera”⁴¹.

Es, sin embargo, la nulidad de pleno derecho del acto por defectos sustanciales en el procedimiento la que más ha proliferado como fundamento de la vía de hecho en materia expropiatoria, hasta el punto de que no resulta aventurado advertir que la introducción de la Disposición Adicional en la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa (LEF en adelante), respondió al propósito de poner coto al incremento de las indemnizaciones logrado por esta vía. A este respecto en particular, la jurisprudencia ha reputado constitutiva de “vía de hecho” la ausencia de información pública previa a la adopción del acuerdo de necesidad de ocupación y omisión de la notificación de este último a los interesados⁴².

⁴⁰ Es el supuesto examinado en la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 14 de febrero de 2006, en que se examina un caso en que la declaración de utilidad pública se anuló jurisdiccionalmente.

⁴¹ STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 9 de octubre de 2007.

⁴² STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 15 de octubre de 2008, entre otras. Distinto es el supuesto de que el trámite se satisface aunque tenga lugar juntamente con la convocatoria de los interesados para el levantamiento de las actas previas a la ocupación, en que no cabe apreciar vía de hecho, como señala la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 2127/2016, de 3 de octubre.

No es objeto del presente artículo analizar detenidamente los requisitos y supuestos de vía de hecho en



La consecuencia de la vía de hecho debería ser la restitución de la finca (o parte de ella) indebidamente ocupada, pero, al ser imposible en la clara mayoría de los casos por haberse ejecutado el proyecto, la pretensión se reconduce a la indemnización por los perjuicios sufridos⁴³. Esa indemnización se ha venido

el marco de la expropiación forzosa, pero, a pesar de su consolidación en la jurisprudencia, cabe cuestionar que se reconduzcan a la nulidad de pleno derecho unos defectos que podrían considerarse, a lo sumo, constitutivos de anulabilidad. No en vano, la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 2127/2016, de 3 de octubre, recientemente citada, apunta, bien que en referencia a un supuesto de absoluta inconcreción de los vicios alegados por la parte demandante, que *"Y esa exigencia, como ya se dijo antes, no cabe apreciarla en el caso de autos, porque ni se concreta ni se utilizaron los trámites que fueron ofrecidos a los expropiados, de lo que cabe concluir que, en el supuesto de admitirse -a los meros efectos del debate suscitado- la irregularidad procedimental, ninguna eficacia tendría para la retroacción del procedimiento, a no ser la pretensión -ahora manifiestamente improcedente- de un aumento del justiprecio que en su día se fijase. Y esa conclusión es relevante, porque al examinar los supuestos de nulidad o anulabilidad de actos administrativos por defectos formales, la Jurisprudencia viene admitiendo una teoría sustancialista conforme a la cual deben evitarse esas declaraciones cuando sea previsible que la Administración, subsanada la irregularidad formal, pueda dictar una resolución de contenido idéntico, por resultar procedente en Derecho"*.

⁴³ Mas, si es posible la restitución, es lo que debe acordarse, sin que quepa optar por la indemnización. Así lo afirma la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 20 de marzo de 2015: *"No se trata, pues, de una mutación esencial de la pretensión actora: declaración de nulidad del procedimiento expropiatorio, sino de la consecuencia de dicha nulidad que no es optativa para el propietario, sino que*

cifrando en un incremento del 25% del justiprecio en aquellos casos en que la alegación de la vía de hecho se articuló vía impugnación del acuerdo de fijación del justiprecio o en que, apreciada vía de hecho, se acordó judicialmente la incoación de un expediente expropiatorio⁴⁴.

Las vías de alegación están relacionadas con el tipo de vía de hecho que se produjo. De acuerdo con lo expuesto, la vía de hecho puede manifestarse en un procedimiento administrativo aquejado de nulidad de pleno derecho o presentarse “desnuda” total (ayuna de cobertura en acto administrativo) o parcialmente (extralimitación). En estos dos últimos casos puede suceder que esa “desnudez” se vea sucedida de un procedimiento expropiatorio, bien instado por el propietario o titular desposeído, bien acordado de oficio por la Administración expropiante o a solicitud del beneficiario, cuyo objeto es la finca (o parte de ésta) ilegalmente ocupada.

Tres son las vías de reacción contra la vía de hecho: la impugnación del acto administrativo en cuya producción ha mediado una vía de hecho, el requerimiento de cesación de la vía de hecho o directa impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-

viene determinada por la situación real de la finca, de suerte que, si puede ser reintegrada a la propiedad, éste -y no la indemnización- es el pronunciamiento jurisdiccional a realizar, cualquiera que sea lo solicitado por el propietario”.

⁴⁴ Así lo señalan las Sentencias del Tribunal Supremo (SSTS en adelante), Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 19 de noviembre de 2013, y 999/2016, de 6 de mayo, entre otras. No es, sin embargo, una consecuencia general de la vía de hecho, como indica la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 15 de octubre de 2008.



administrativo y la reclamación de responsabilidad patrimonial.

En lo tocante al requerimiento de cesación de la vía de hecho, los plazos para acudir a la vía contencioso-administrativa son los previstos en los artículos 30 y 46.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA en adelante): 10 días desde la terminación del plazo del artículo 30 (10 días desde el requerimiento) o 20 desde el inicio de la actuación en vía de hecho, si no hubo requerimiento. Ahora bien, como ha señalado la jurisprudencia, la posibilidad de formular el requerimiento se mantiene en tanto perdure la ocupación ilegal⁴⁵. La petición de indemnización se presenta como accesorio a la de cesación de la vía de hecho.

Al solicitarse la cesación de la vía de hecho, el requerimiento conlleva la petición de restitución de la finca o parte de ella ocupada ilegalmente (con independencia de que finalmente no sea posible, como ya se advirtió). Mas puede ocurrir que el propietario desposeído no pretenda recuperar el terreno, sino que éste sea obtenido regularmente por la Administración, en cuyo caso la respuesta a la vía de hecho no viene dada por el requerimiento de cesación, sino por la petición de que se inicie un procedimiento expropiatorio para la adquisición de la finca o parte de ella ya poseída *de facto* por la Administración. Tanto la instancia del procedimiento expropiatorio como la petición de cesación de la vía de hecho y restitución de la finca (o parte de ella) afectada por la vía de hecho son dos medios de reacción ante la vía de hecho, pues tanto

⁴⁵ Lo recuerda la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 29 de mayo de 2015.

una como otra pretenden ponerle fin, en el primer caso porque la sustituye una ocupación avalada por título suficiente y en el otro porque cesa la ocupación material⁴⁶.

Esta actuación, en caso de que fructifique en el procedimiento expropiatorio o de que el inicio del procedimiento lo sea a instancia de otro sujeto (el beneficiario) o de oficio por la Administración expropiante, origina el supuesto ya indicado de que una ocupación fáctica se vea sucedida de una ocupación amparada en un procedimiento expropiatorio que, en sí mismo (considerado aisladamente respecto de la previa ocupación ilegal) es correcto⁴⁷. Se suscita la cuestión,

⁴⁶ Así lo advierte la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de septiembre de 2003: *"Pero resulta que ni los preceptos constitucionales y legales que se citan ni la jurisprudencia de esta Sala avalan la indicada conclusión. Pues, desde luego, que frente a una vía de hecho se opte por formular una pretensión solicitando la aplicación de la normativa expropiatoria resulta posible; pero es sólo una posibilidad ya que, desde luego, en el proceso contencioso cabe la reivindicación mediante una solicitud de recuperación o de restitución in natura de los de los bienes o derechos objeto de la indebida ocupación o desposesión en que se materializa dicha vía de hecho y una indemnización sustitutoria que tenga en cuenta el precio justo de dichos bienes o derechos buscando, además, la plena indemnidad frente a los daños y perjuicios derivados de la ilegal ocupación"*.

⁴⁷ Es el supuesto que se describe en la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 1549/2017, de 16 de octubre: *"Nos referimos a que en supuestos como el presente no nos encontramos con auténtico procedimiento de expropiación, porque no se trata de que la Administración adquiera "ius imperium" un bien de un particular; porque el bien ya era propiedad de la Administración. Lo que se estaba haciendo es*



en tal caso, de si es posible reaccionar contra la vía de hecho mediante la impugnación de un acto administrativo, singularmente el de fijación del justiprecio, del correspondiente procedimiento expropiatorio o si el interesado debe acudir necesariamente al requerimiento de cesación de la vía de hecho.

La respuesta, al igual que en el supuesto de que la vía de hecho resulte de la nulidad de pleno derecho del procedimiento expropiatorio, debe ser afirmativa⁴⁸. Ello parece claro en el caso de que el procedimiento administrativo sea nulo, pues, como ha advertido la jurisprudencia, se trata de dos vías posibles de reacción contra una actuación marcadamente ilegal⁴⁹. Sin

dar carta de naturaleza a una ocupación que, en la forma en que se ha descrito, había sido ilegal".

⁴⁸ La pretensión principal será, en coherencia con la "vía de hecho" invocada, la anulación del acto administrativo, nulo de pleno derecho, y la indemnizatoria, una pretensión accesoria a la de anulación (artículo 31.2 LJCA), y, por tanto, subordinada al éxito de la primera.

⁴⁹ Afirma la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 10 de noviembre de 2009, que *"Por lo que se refiere a la pretendida extemporaneidad del recurso contencioso-administrativo de los expropiados, no hay tal. Frente a una vía de hecho, el afectado no está constreñido por el art. 30 LJCA. Este precepto configura un remedio procesal específico para obtener la cesación de actuaciones administrativas completamente desprovistas de base jurídica o realizadas eludiendo el procedimiento; es decir, viene a situarse en el mismo lugar tradicionalmente ocupado por la tutela interdictal frente a la Administración. Pero la existencia de un remedio procesal específico para obtener la cesación de la vía de hecho no significa que ésta no tenga consecuencias jurídicas a otros efectos, como es*

embargo, plantea mayores dudas cuando el procedimiento expropiatorio es irreprochable, en cuanto tal, y lo que ocurre es que es posterior a una ocupación ilegal. No obstante, la solución debe ser coincidente, ya que el procedimiento administrativo trae causa o se vincula a la previa vía de hecho, pues precisamente se tramita para habilitar una ocupación que carece de soporte jurídico o, en todo caso, se produce en un contexto de ocupación ilegal anterior. Por ello, ha de concluirse que ese procedimiento, impoluto en cuanto tal, debe responder de la nulidad asociada a la vía de hecho, al asumir la ocupación (material) que se venía desarrollando sin amparo jurídico, y, por tanto, dar respuesta a la pretensión indemnizatoria que se formule en relación con esa previa ocupación ilegal, en el caso de que no sea factible la restitución del bien⁵⁰.

señaladamente el de determinar la nulidad del acto administrativo adoptado en tales circunstancias; y esa nulidad puede ser declarada por el cauce procesal ordinario. Téngase en cuenta, a este respecto, que mediante el art. 30 LJCA sólo puede pedirse la cesación de la vía de hecho, no un enjuiciamiento sobre la validez o invalidez de actos administrativos. Así, si no cupiese la impugnación por el cauce ordinario de actos administrativos en cuya elaboración ha mediado una vía de hecho, este vicio -tan grave que frente al mismo siempre se ha admitido excepcionalmente la tutela interdictal- resultaría beneficiado en comparación con otros vicios menos graves de los actos administrativos. Véase, en esta línea, la sentencia de esta Sala de 26 de junio de 2001".

⁵⁰ De ahí que la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de febrero de 2000, apele a la nulidad radical de los actos de ocupación de los terrenos. Ello se relaciona con la doctrina pacífica de que no es preciso acudir a la reclamación de responsabilidad patrimonial de forma autónoma, sino que la indemnidad indemnizatoria por la vía de hecho puede obtenerse en el procedimiento expropiatorio



No obstante, no siempre debe apreciarse ese "contagio". La STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 634/2017, de 6 de abril, ha rechazado que el procedimiento expropiatorio por ministerio de la ley sea cauce adecuado para alegar la ocupación en vía de hecho con apoyo en la finalidad específica de este procedimiento⁵¹. En principio, esa conclusión parece

que se tramite, de que es muestra la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 27 de septiembre de 2010. Ello por cuanto el procedimiento expropiatorio que se tramite con posterioridad a la ocupación ilegal debe tomar en consideración esa situación previa e incluir la correspondiente indemnización.

⁵¹ Concretamente, afirma la Sentencia que:

"La razón para ello es que nos encontramos ante un procedimiento expropiatorio instado por la propia recurrente al amparo del artículo 94 de la Ley 9/2001 de la Comunidad de Madrid , ante un procedimiento expropiatorio por ministerio de la Ley que, en cuanto previsto para los supuestos en que pese a proceder la expropiación por el destino dado a los bienes afectados por la aprobación del planeamiento urbanístico no se hubiera llevado a efecto la misma dentro de los cinco años siguientes a la aprobación, no es adecuado para denunciar la vía de hecho.

Si como sostiene la recurrente en su escrito de demanda la finca lleva ocupada desde hace muchos años - hace mención a décadas pero nada precisa- pudo y debió instar lo que a su derecho conviniera sin necesidad de esperar al inicio de un expediente expropiatorio por ministerio de la ley previsto con una finalidad muy específica: impedir que las previsiones urbanísticas relativas a suelos destinados a redes públicas de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos y que suponen de facto una afectación del suelo, se perpetúen en el tiempo con el perjuicio que ello irroga a la propiedad".

Debe destacarse que existen pronunciamientos en que el Alto Tribunal ha confirmado la indemnización por

contraria a la postura expuesta de proyección de la nulidad de la ocupación ilegal previa sobre el ulterior procedimiento expropiatorio. Sin embargo, cabe entender que el criterio reflejado en el pronunciamiento es consecuencia de la apreciación de una independencia que justifica la intransmisibilidad. A diferencia de lo que sucede con el procedimiento expropiatorio que claramente sucede a la ocupación ilegal, bien a instancia del perjudicado, bien de la Administración, en que la causa de dicho procedimiento radica en la existencia de una ocupación ilegal a que se ha de dar respuesta, el procedimiento por ministerio de la ley no tiene ese propósito con carácter general (al margen de que en un caso concreto el interesado lo emplee para reaccionar a la ocupación ilegal), sino que, como señala el Tribunal Supremo, su propósito, de acuerdo con la normativa que lo establece, es otro, relacionado con las previsiones urbanísticas. Se suscita, por tanto, una desconexión entre el fundamento de un procedimiento expropiatorio directamente dirigido a dar respuesta a una ocupación ilegal y otro relacionado con las previsiones urbanísticas.

Ahora bien, esa independencia es cuestionable. Al margen del carácter tasado de los supuestos que legitiman acudir al procedimiento por ministerio de la ley, no puede obviarse que, aunque ese procedimiento no esté previsto para dar respuesta a ocupaciones

ocupación en vía de hecho apreciada de resultados de la impugnación de un justiprecio fijado como consecuencia de un procedimiento por ministerio de la ley (SSTS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 4 de marzo de 2016 y 1790/2016, de 15 de julio), si bien en estos casos tal confirmación obedeció a la congruencia con los motivos de los recursos, entre los que no se incluyó la inviabilidad de alegar vía de hecho en el marco de un procedimiento expropiatorio como el indicado.



ilegales (como no lo está el procedimiento expropiatorio en caso alguno, ya que se trata de reaccionar a una situación anómala), existen supuestos en que ese procedimiento sucede a una situación de ocupación ilegal y hace cesar la ocupación ilegal. En definitiva, la situación que se plantea no es distinta a la de inicio de un procedimiento expropiatorio no por ministerio de la ley pero con previa ocupación ilegal. La anomalía que constituye la ocupación ilegal precedente concurre en ambos casos y en ambos casos se pone fin a la ocupación ilegal, a pesar de que el procedimiento no esté previsto normativamente para ello, por lo que la relación que se constata entre la ocupación ilegal y el ulterior procedimiento expropiatorio es igualmente apreciable. De hecho, de no acudir al procedimiento por ministerio de la ley, el perjudicado bien podría instar el inicio del procedimiento expropiatorio, sin matizaciones y como admite la jurisprudencia, con lo que, en suma, el contexto sería igualmente el de ocupación ilegal y ulterior procedimiento expropiatorio a instancia del perjudicado.

De acudirse a la responsabilidad patrimonial, el plazo es anual desde el hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. Ese hecho no es el acto administrativo, sino la ocupación, y podría pensarse que el *dies a quo* se ve influido por el tipo de ocupación, ya que, de comportar la desposesión con carácter definitivo (ante la imposibilidad de *restitutio in natura*), los daños podrían calificarse de permanentes, en tanto en un supuesto de ocupación temporal serían continuados⁵². Esta distinción

⁵² Como daños continuados identifica la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 20 de junio de 2006, los daños ocasionados por una ocupación temporal de una finca con ocasión de la construcción de una autovía.

encontraría fundamento en una interpretación de la ocupación como acto de toma de posesión o apoderamiento, esto es, como el acto puntual de invasión cuyos efectos (la posesión) son permanentes. No es, sin embargo, ésta la postura de la jurisprudencia, que extiende la ocupación a todo el periodo de presencia efectiva en la finca, razón por la cual excluye el inicio del plazo de prescripción en tanto ésta se mantenga⁵³. Por lo demás, debe destacarse que la articulación autónoma de la reclamación de responsabilidad patrimonial es potestativa para el interesado, que no está obligado a acudir a ella, sino que, como se ha indicado, puede formularla junto con el requerimiento de cesación de la vía de hecho o la impugnación del acto administrativo⁵⁴.

⁵³ Así, SSTs, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de julio de 2005 (si bien la petición del desposeído fue de retirada del poste, lo que encaja en el requerimiento de cesación de vía de hecho, no de reclamación autónoma de daños y perjuicios), y de 7 de junio de 2011.

⁵⁴ Sobre el fundamento de esta vía alternativa, ya señala la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 11 de noviembre de 1997, que *"Este carácter alternativo de uno y otro procedimiento se justifica por el hecho de que la Administración no puede exigir, cuando infringe sustancialmente el procedimiento y por ello incurre en una vía de hecho, que para reclamar los perjuicios producidos el particular se atenga precisamente a la vía procedimental que aquélla debió seguir y no siguió, pues al abandonarla y dejar con ello de lado las prerrogativas inherentes al procedimiento omitido legitima al particular perjudicado para acudir a los mecanismos legales que resulten procedentes en función de la sustancia propia de los hechos perjudiciales, incluidos los interdictos civiles (artículo 125 de la Ley de Expropiación Forzosa)".* Huelga decir que la vía interdictal no es admisible actualmente.



De regreso al procedimiento expropiatorio, frente a la invocación del plazo de prescripción anual del derecho a reclamar por responsabilidad patrimonial (previsto en el artículo 122.2 LEF en consonancia con el vigente 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, LPACAP en adelante), se ha señalado que dicho plazo no opera en supuestos en que la acción se ejercita tras la tramitación de un procedimiento expropiatorio, al ser la acción de nulidad imprescriptible⁵⁵. La tesis jurisprudencial tiene sentido, ya que el recurso contencioso-administrativo no se dirige contra la resolución que resuelve una reclamación de responsabilidad patrimonial, sino contra un acto concreto (habitualmente el de fijación del justiprecio) enmarcado en un procedimiento administrativo (el expropiatorio)⁵⁶.

Ahora bien, la existencia de ese procedimiento administrativo tiene una importancia que se ha advertido por la jurisprudencia de forma un tanto imprecisa. Requerimiento de cesación de vía de hecho, impugnación de acto administrativo y reclamación de responsabilidad patrimonial son tres vías autónomas con distinto fundamento, mas, ¿es irrelevante que a la ocupación ilegal haya sucedido un procedimiento expropiatorio o que no se haya impugnado el acto administrativo del procedimiento expropiatorio aquejado por la vía de hecho? La respuesta

⁵⁵ STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 9 de octubre de 2007.

⁵⁶ El límite a la revisión del acto nulo de pleno derecho no es, por tanto, el de prescripción de la acción de nulidad, que no existe, sino el de caducidad para acudir a la vía contencioso-administrativa.

jurisprudencial no es uniforme en su fundamento, pero se puede apreciar que, como reacción, por otra parte, a pretensiones que cabe calificar de abusivas en cuanto a su propósito, se cuenta ya con diversos pronunciamientos judiciales que toman en consideración ese procedimiento para cercenar el intento de hacer valer la vía de hecho⁵⁷.

La jurisprudencia ha apreciado extemporaneidad en el requerimiento de cesación de vía de hecho dirigido contra vías de hecho ocasionadas por defectos del procedimiento expropiatorio⁵⁸. Esta solución no es, sin embargo, muy satisfactoria, ya que si el procedimiento es nulo de pleno derecho y, por ende, concurre vía de hecho, esa ocupación ilegal se mantiene y, por tanto, también la posibilidad de requerir su cesación, por muy abusivo que parezca apelar a ella tras años y años de conocimiento de la vía de hecho⁵⁹.

También se ha apelado a la inexistencia de indefensión real y efectiva, por haber tenido conocimiento y no haber objetado a los distintos actos

⁵⁷ A la evolución de la doctrina jurisprudencial se alude, entre otras, en Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (STSJ en adelante), Sala de lo Contencioso-Administrativo, sede en Burgos, 249/2015, de 4 de diciembre.

⁵⁸ STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 29 de mayo de 2015.

⁵⁹ Así se entendió en Sentencias como la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 10 de noviembre de 2009, afectada por la evolución jurisprudencial aludida.



del procedimiento expropiatorio⁶⁰. Este criterio también es cuestionable, ya que, si lo decisivo es la indefensión, cabría objetar, como se apuntó, a la identificación como constitutivo de nulidad de pleno derecho de defectos que, al relacionarse con las posibilidades de defensa, serían a lo sumo generadores de anulabilidad.

Es la doctrina de los actos propios, más en concreto la existencia de un acto firme y consentido, la que ofrece una mejor solución. Si la vía de hecho deriva del propio procedimiento, de su nulidad de pleno derecho, no resulta admisible que se acuda al requerimiento de cesación de vía de hecho o reclamación de responsabilidad patrimonial tras haber consentido ese procedimiento, esto es, tras haber dejado transcurrir el plazo para impugnar los diversos actos que habrían permitido suscitar en vía contencioso-administrativa la vía de hecho (necesidad de ocupación, justiprecio). La aceptación del procedimiento supone la validación por el interesado de lo en él actuado, de modo que la invocación posterior de esa vía de hecho contraría su conducta previa de aquietamiento⁶¹. No en vano, la vía de hecho implica la

⁶⁰ STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 21 de junio de 2013.

⁶¹ Afirma la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 6 de marzo de 2012, que *"Para dar respuesta a esta cuestión, es preciso constatar, ante todo, que la propietaria del terreno ocupado -ahora recurrida- ha venido manteniendo una posición esencialmente contradictoria. Si efectivamente creía que la ocupación del terreno se produjo mediante una vía de hecho, habría debido combatirlo en su momento, sin aceptar que cupiera determinar ningún justiprecio: cuando hay una vía de hecho, todo lo actuado en el procedimiento expropiatorio es inválido y, por consiguiente, no puede acordarse justiprecio alguno.*

nulidad de pleno derecho y justamente por la falta de impugnación del acto administrativo, éste goza de su

Así, como muy tarde en el momento en que se aprobó el acuerdo del Jurado, la propietaria y ahora recurrida habría debido impugnarlo; pero no -como hizo- por considerar que la tasación estaba incorrectamente calculada, sino por entender que todo lo actuado era nulo. Al no haberlo hecho así, admitió la validez del procedimiento expropiatorio, por lo que no podía luego, mediante una solicitud de indemnización presentada al margen de aquél, sostener que hubo una vía de hecho. Esto es venir contra sus propios actos. Así lo demuestra de manera palmaria, por lo demás, que en el escrito de oposición recuerda la recurrida que la sentencia de esta Sala de 10 de julio de 2009 acogió sustancialmente sus pretensiones en materia de justiprecio".

La STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 4 de octubre de 2011, en sentido coincidente, sostuvo que *"Dicho esto, hay otra consideración que resulta crucial a este respecto: incluso admitiendo a efectos puramente argumentativos que todos los hechos aducidos por los expropiados fueran ciertos, no cabría concluir que haya una vía de hecho merecedora de reparación , ya que consta que con fecha 30 de julio de 1997 fue suscrito un documento por Enagás S.A. y por los nuevos propietarios del terreno afectado al que ambas partes reconocieron los efectos previstos por la Ley de Expropiación Forzosa para las actas de ocupación. Este extremo es expresamente reconocido por ambas partes. La existencia de dicho documento pactado implica que cualquier irregularidad invalidante que hubiera podido acaecer en el procedimiento expropiatorio con anterioridad a esa fecha quedó sanada por voluntad de ambas partes: si voluntariamente se acepta que la ocupación del terreno afectado es ajustada a derecho a partir de un determinado momento, es venir contra los propios actos tratar de valerse de irregularidades procedimentales anteriores a dicho momento".*



presunción de validez (artículo 39.1 LPACAP)⁶². Esta conclusión entronca con la jurisprudencia que exige impugnar el acto administrativo o, cuanto menos, instar su revisión de oficio, para alegar la nulidad de pleno derecho, sin que pueda simplemente desconocerse por esa supuesta nulidad.

En el caso de procedimiento expropiatorio correcto posterior a la ocupación ilegal, no se trata de que ese procedimiento "sane" la ocupación ilegal, que por ser nula de pleno derecho no es convalidable, sino de que la ocupación ilegal se sustituye por otra correcta en cuanto tal (aunque se vea afectada por la nulidad de la ocupación ilegal previa), de modo que si no se impugna el acto administrativo del procedimiento expropiatorio que trae causa o está vinculado a esa previa ocupación ilegal, con fundamento en esa previa ocupación ilegal, lo único con que se contará es con una ocupación ilegal ya cesada y a la que, por tanto, deben aplicarse los plazos para el requerimiento de la cesación de la vía de hecho o de reclamación de responsabilidad patrimonial que, a buen seguro, habrán transcurrido, y un procedimiento expropiatorio contagiado de la nulidad de esa previa ocupación ilegal pero no impugnado. Y ello sin contar con que la alegación de vía de hecho puede haberse hecho valer en el procedimiento expropiatorio, de manera que, de aquietarse a éste, cabe entender que también se ha hecho a la desestimación de su invocación de la vía de hecho.

⁶² No se pretende afirmar que sean vías excluyentes, sino que la existencia de un acto no impugnado y, por ende, válido, elimina el presupuesto de la vía de hecho (la carencia de cobertura jurídica).

Al hilo de lo expuesto, también puede oponerse a la acción ejercitada la usucapión por la Administración, necesariamente extraordinaria, al no contar con justo título ni buena fe, si bien no es cuestión pacífica, pues la prescripción adquisitiva precisa del carácter pacífico de la posesión, que depende de la conducta del propietario desposeído⁶³.

II. La Disposición Adicional de la Ley de Expropiación Forzosa y su aplicación por los Tribunales

En virtud de la Disposición Final Segunda.4 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, se introdujo una Disposición Adicional en la LEF a cuyo tenor

"En caso de nulidad del expediente expropiatorio, independientemente de la causa última que haya motivado dicha nulidad, el derecho del expropiado a ser indemnizado estará justificado siempre que éste acredite haber sufrido por dicha causa un daño efectivo e indemnizable en la forma y condiciones del artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común".

La aplicación de dicha Disposición por los distintos Tribunales de Justicia puede agruparse en tres líneas doctrinales:

Una primera de que es claro referente el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que ha interpretado que

⁶³ Se analiza en la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 9 de octubre de 2007.



la Disposición Adicional introduce un criterio diferente a la hermenéusis jurisprudencial que conducía a la indemnización del 25% y que, por ello, debe ser aplicado en todo caso⁶⁴. De esta postura se ha hecho

⁶⁴ Así, en STSJ Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 443/2017, de 26 de julio, se afirma que:

"En relación con la supuesta carencia procedimental de la necesidad de ocupación y consiguiente derecho a percibir una indemnización del 25% del justiprecio el Tribunal estima que, sin perjuicio de admitir la carencia indicada, que ha sido objeto de numerosos pronunciamientos tanto de su parte como del Tribunal Supremo citados en la demanda de la parte expropiada, no procede estimar la procedencia de indemnización alguna. Ello es así en virtud de lo dispuesto en la nueva Disposición Adicional de la Ley de Expropiación Forzosa incorporada por la Disposición Final 2ª. Cuatro de la Ley 17/2012 de Presupuestos Generales del Estado para 2013, que remite las indemnizaciones que proceden por nulidad del expediente, que es el caso planteado, a lo específicamente previsto en el Art. 139 de la Ley de 26 de diciembre de 1992 que exige para apreciar aquella que "el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas". Pues bien en el caso de autos no se cumplen ninguno de los dos primeros requisitos.

En primer lugar, solo se alude a la infracción procedimental sin citar siquiera la realidad del daño. Tampoco se evalúa económicamente el presunto daño, razones todas que conducen a desestimar la pretensión planteada. Por último, el Tribunal se acoge a la Disposición mencionada no por su sentido innovador del ordenamiento, circunstancia que impediría la simple vigencia posterior de la norma, sino por entender que se trata de un precepto interpretativo de las normas existentes.

La indemnización del 25% no es sino consecuencia de una interpretación jurisprudencial de las infracciones de

eco y asumido el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura⁶⁵. Cabe entender que también el Tribunal Superior de Justicia de Galicia atiende al valor interpretativo de la Disposición⁶⁶. Otro tanto con el de Aragón, al no hacer alusión a la fecha de eficacia⁶⁷. Y Castilla y León, sede en Burgos, por idéntico motivo⁶⁸.

Otros Tribunales atienden a la fecha de eficacia de la Disposición Adicional, caso del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja⁶⁹. Es el caso también del de Islas Baleares⁷⁰.

Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha mantiene que la Disposición

procedimiento y ante la que el nuevo texto legal impone un criterio diferente, razón por la que dicho criterio ha de ser aplicado en todo caso y ello al margen de que no sea ajeno al propio criterio de la Sala".

⁶⁵ STSJ Extremadura, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 295/2017, de 13 de julio.

⁶⁶ STSJ Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 117/2016, de 16 de febrero.

⁶⁷ STSJ Aragón, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 41/2015, de 28 de enero.

⁶⁸ STSJ Castilla y León, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sede en Burgos, 16/2014, de 17 de enero.

⁶⁹ STSJ La Rioja, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 94/2017, de 22 de marzo.

⁷⁰ STSJ Islas Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 556/2016, de 2 de noviembre.



Adicional no imposibilita la fijación de la indemnización adicional del 25%⁷¹.

⁷¹ STSJ Castilla-La Mancha, 812/2016, de 30 de diciembre, entre otras:

"Pues bien, dicho esto, hay que añadir que la DA de la LEF introducida por Ley 17/2012, de 27 de diciembre, no supone en absoluto la necesidad de abandonar tal doctrina. Esta DA señala, como vimos, que, en caso de nulidad, el derecho del expropiado a ser indemnizado estará justificado siempre que éste acredite haber sufrido por dicha causa un daño efectivo e indemnizable en la forma y condiciones del artículo 139 de la Ley 30/1992 . Esta DA, obsérvese, se limita a decir que si se dan las circunstancias del art. 139 existirá ese derecho, cosa obvia en extremo, hasta el punto de que para ello ya existía el art. 139, sin que sea necesario un nuevo artículo que recuerde que el art. 139 es un artículo aplicable y en vigor.

El Abogado del Estado interpreta la norma como que quiere decir que "solo" se tiene derecho en tales casos. Ahora bien, en primer lugar, mal puede afirmarse esto radicalmente cuando hay en el ordenamiento jurídico otras normas que pueden establecer una indemnización bajo criterios propios y particulares, sin que parezca que la DA haya pretendido derogarlas. Normas como, en lo que a nosotros nos interesa, el art. 105 Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, que establece que el Tribunal fijará una indemnización en caso de inejecución de sentencia. Según ha declarado reiteradamente el Tribunal Supremo, y es por demás obvio, la nulidad radical de una expropiación debe provocar la devolución del bien. Si la Administración no lo devuelve por imposibilidad, habrá que proceder conforme al art. 105, y fijar una indemnización por la inejecución de la sentencia. Y en segundo lugar, resulta que también en aplicación del art. 139 de la Ley 30/1992 es legítima esta indemnización, pues la misma tiene -como ha dicho el TEDH- naturaleza de compensación por un daño moral, daño que cabe perfectamente en el ámbito de dicho artículo. En efecto,

En relación con lo expuesto, ha de destacarse que la Disposición Final Segunda.4 de la Ley 17/2012 es clara al establecer que la introducción de la Disposición Adicional LEF lo fue "*Con efectos de 1 de enero de 2013 y vigencia indefinida*". A la luz de tal previsión, podría parecer que las dudas acerca de la eficacia de la Disposición Adicional se constriñen a determinar la actuación administrativa a que debe aplicarse el *dies a quo* establecido en la norma⁷². Sin embargo, es posible advertir una eficacia que se

en materia expropiatoria está legalmente admitido que la privación coactiva del bien ocasiona no solo una pérdida estrictamente patrimonial, sino también un daño moral que se indemniza bajo la denominación de "premio de afección" (art. 47 LEF). Admitido pues que la privación coactiva de un bien provoca un daño moral, hay que decir que el premio de afección que contempla la LEF lo es para una expropiación legal y regular. Luego nada hay que se oponga a considerar que en estos casos, esa afección y esa aflicción o constricción moral que deriva de que el propietario deba desprenderse del bien de manera coactiva, se vea incrementada por las circunstancias de que, además de coactiva, la privación fue ilegal y que, aun declarada dicha ilegalidad, el Estado no devuelve el bien ilegalmente adquirido porque ha ejecutado ya la obra. Pues la indemnización no es solo porque la privación fuera ilegal, sino porque, incluso siéndolo y teniéndose que devolverse el bien, éste no se devuelve".

⁷² Al respecto, se ha entendido por el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja que ese momento debe ser el de ejercicio de la pretensión indemnizatoria, caso de las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia La Rioja, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 292/2016, de 14 de octubre, y 94/2017, de 22 de marzo. La STSJ Islas Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 556/2016, de 2 de noviembre, se refiere a la "*vigencia en este momento procesal que se resuelve la petición planteada por la parte*".



proyecta a expedientes iniciados con anterioridad a dicha fecha.

La Disposición Adicional LEF no modifica el régimen normativo anterior. El propio hecho de que la regulación incorporada lo fuera a través de una Disposición Adicional novedosa es muestra de que la introducción de ésta no implicó modificación, sino adición de regulación. Tanto la LEF como la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC en adelante) a que la Disposición Adicional se remite (actualmente Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, LRJSP en adelante) no experimentaron variación alguna distinta, en el caso de la primera, de la incorporación de la Disposición Adicional.

A partir de lo expuesto, cabe cuestionarse qué es lo que alteró la Disposición Adicional LEF, si es que alteró algo, o, en relación con ello, sobre qué se proyectó esa Disposición Adicional novedosa.

La eficacia prevista en la Disposición Final Segunda.4 de la Ley 17/2012 es claramente la imperativa propia de toda norma. A partir del 1 de enero de 2013 el derecho a indemnización del expropiado se vincula necesariamente a la justificación de un daño efectivo e indemnizable en los términos de la LRJ-PAC (actualmente LRJSP). Esta previsión, por su novedad en cuanto a previsión normativa, tendría sentido aparentemente como colmatación de un vacío legal, esto es, de la falta de previsión normativa de la respuesta que debe darse a los casos de nulidad del expediente expropiatorio. Sin embargo, a esa supuesta laguna podría oponerse que la jurisprudencia ya le venía dando respuesta mediante la doctrina relativa a

la vía de hecho vinculada al procedimiento expropiatorio, sea originada por defectos del propio procedimiento, sea por ser el procedimiento expropiatorio posterior a una ocupación ilegal, y que, en definitiva, esa laguna era aparente, pues en definitiva la solución ya se reconducía a la responsabilidad patrimonial. Así contemplada, la Disposición Adicional sería una especificación de la aplicación de la responsabilidad patrimonial a un supuesto particular (la vía de hecho en la expropiación) que ya se venía realizando por la jurisprudencia.

No es éste el significado que atribuimos a la Disposición Adicional, sino, en línea con la mayoría de Tribunales Superiores de Justicia, el de exclusión, a falta de acreditación de un daño efectivo que la justifique, de la indemnización adicional del 25% que se venía reconociendo. Esta exclusión comportaría una reacción a la doctrina jurisprudencial, cuyo criterio se habría de abandonar en favor del criterio normativo⁷³.

Pero sea uno u otro el sentido que se dé a la Disposición Adicional, lo cierto es que su eficacia no ha de limitarse a lo puramente imperativo, sino que también es interpretativa y, por ende, susceptible de proyectarse a situaciones anteriores al 1 de enero de 2013. Así, bien se trate de una plasmación normativa de un criterio jurisprudencial ya existente o de la rectificación de ese criterio, estamos ante una previsión que, más allá de sus efectos imperativos (condicionados por la Disposición Final Segunda.4 de la Ley 17/2012 al periodo posterior al 1 de enero de 2013), tiene un valor hermenéutico, ya que ofrece la solución del Legislador y, por ende, una interpretación

⁷³ Así se entiende por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, como se ha expuesto.



auténtica, a la compensación que debe reconocerse en caso de vía de hecho en expedientes expropiatorios. De este modo, el Tribunal que conoce del supuesto de hecho de la Disposición Adicional, aunque concluya que ésta no es aplicable imperativamente por razones temporales, puede acudir a la solución en ella prevista sirviéndose de ésta como solución fruto de interpretación para el caso enjuiciado.

De entenderse que la Disposición Adicional establece una solución distinta a la que se venía dando, posición que compartimos, la situación planteada es en buena medida equiparable a la suscitada por un cambio jurisprudencial. El nuevo criterio no limita su aplicación a los supuestos generados tras el establecimiento del nuevo criterio jurisprudencial, sino que es susceptible de aplicarse también a supuestos anteriores, y ello no por ser imperativo (característica no predicable de la jurisprudencia por no ser fuente del Derecho, con la salvedad de las dictadas en interés de la ley, que ya no existen en el orden contencioso-administrativo), sino por ser la interpretación proporcionada por el más Alto Tribunal. La diferencia radica en que el cambio de interpretación no ha sido judicial, sino auténtico respecto de una hermeneusis judicial previa, con la divergencia esencial de que un cambio de criterio jurisprudencial siempre se aplica por la eventual casación de las Sentencias que se aparten de él, en tanto un criterio auténtico se presta a la inaplicación con apoyo en el entendimiento de que lo que haya querido el Legislador a partir de la innovación normativa no tiene por qué ser necesariamente lo que quiso antes.

Expuesto lo anterior, existe una controversia, ya apuntada, acerca del alcance y significado de la Disposición Adicional que está llamado a resolver el

Tribunal Supremo en atención a los recursos de casación admitidos contra Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha que mantienen la indemnización del 25%⁷⁴. Al análisis de los argumentos esgrimidos respecto de ese alcance se dedican los apartados siguientes, en espera de la solución que establezca el Alto Tribunal.

III. Perjuicios asociados a la vía de hecho: el 25% como daño moral

Una posibilidad es entender que la Disposición Adicional no impide aplicar la indemnización adicional del 25% con apoyo en la consideración de esa indemnización como la correspondiente al daño moral

⁷⁴ Así, Auto del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de septiembre de 2017, en que se acuerda

"1º) Admitir el recurso de casación nº 2392/2017 preparado por el letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 18 de noviembre de 2016, en el recurso contencioso-administrativo registrado con el número 122/2015 .

2º) Precisar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en:

"La determinación del alcance y requisitos de la Disposición Adicional de la Ley de Expropiación Forzosa en la redacción dada por la Disposición Final Segunda de la Ley 17/2012 de Presupuestos Generales del Estado, para el reconocimiento del derecho del expropiado a ser indemnizado en el caso de nulidad del expediente expropiatorio".

3º) Identificar como norma jurídica que en principio será objeto de interpretación esa Disposición Adicional".



asociado a la ocupación ilegal de la finca. De este modo, la Disposición Adicional no habría rectificado la jurisprudencia anterior, sino que, al remitirse a la LRJ-PAC, simplemente habría efectuado una incorporación expresa normativa de la aplicación de una regulación establecida con carácter general (la propia de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas) al supuesto de nulidad del expediente expropiatorio, es decir, habría incorporado la doctrina jurisprudencial⁷⁵. Al margen quedarían los casos de vía de hecho no generada o seguida de expediente expropiatorio, es decir, aquellos en que, producida la ocupación ilegal sin expediente expropiatorio, cabe la restitución *in natura*.

Un primera objeción a esta postura, fruto, en cualquier caso, de una muy elaborada argumentación jurídica, es que, de aceptarse, no acertaría a entenderse el sentido de la introducción de la Disposición Adicional, ya que ésta sería redundante, al incorporar una especificación de la doctrina general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas al caso concreto de la nulidad del expediente expropiatorio que ya habría encontrado respuesta consolidada en la jurisprudencia.

Al margen de lo anterior, que por sí solo no excluye en modo alguno la interpretación apuntada, aunque es indiciario de que el sentido de la incorporación de la Disposición Adicional debe ser otro, cabe destacar que el Tribunal Supremo no ha

⁷⁵ A la responsabilidad patrimonial se viene a reconducir la compensación en la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de septiembre de 2003, ya citada, de que se hace eco la de 27 de septiembre de 2010.

identificado la indemnización adicional del 25% con el daño moral. De hecho, esa indemnización se ha venido aplicando sin una clarificación expresa por parte del Alto Tribunal de su fundamento. Resulta razonable pensar que si el propósito de esa indemnización adicional hubiera sido reparar el daño moral, así lo habría indicado el Tribunal Supremo, máxime atendido el hecho de que esa indemnización adicional se aplicaba sobre el justiprecio, que ya incluía, como apunta el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, una indemnización por daño moral (el premio de afección). No obstante, la propia circunstancia de que la jurisprudencia no señalara el fundamento de esa indemnización adicional permite acudir a la hermeneusis que se realiza por el Tribunal castellano-manchego.

Más relevante resulta la admisibilidad de apreciar compensación de daño moral en la indemnización de un daño puramente patrimonial como es la privación de un bien. Efectivamente, como señala el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, la LEF prevé la indemnización del daño moral a través del "premio de afección" previsto en su artículo 47⁷⁶. Ocurre, sin embargo, que esa previsión es presuntiva, de ahí que se fije con carácter objetivo en un 5% que exige de acreditar la efectividad del daño y su cuantificación

⁷⁶ Afirma la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 28 de febrero de 1997, que *"El premio de afección, en efecto, no se fija en función del valor objetivo de los bienes expropiados, sino que tiende a compensar mediante una presunción legal la aflicción que puede producir la pérdida del objeto expropiado en la persona de su propietario. En consecuencia, su aplicación tiene lugar de modo objetivo, como ocurre con las presunciones fijadas por el ordenamiento jurídico, cuando concurren los presupuestos que éste establece"*.



subjetiva. La fijación legal de esa indemnización lo es para un supuesto muy concreto, la expropiación del bien, que implica la privación con fundamento en un procedimiento legalmente tramitado. El daño moral que se identifica por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha no se corresponde, sin embargo, con ese supuesto (privación por expropiación), sino justamente con el caso contrario (privación ilegal), como se señala expresamente en las Sentencias de dicho Tribunal, por lo que no cabe proyectar una previsión, presuntiva, como es la del artículo 47 LEF a un supuesto no contemplado por ese precepto. La vía que se plantea es, en coherencia con lo apuntado, residenciar la indemnización del daño moral por ocupación ilegal no en el artículo 47 LEF, sino en la LRJ-PAC.

Sucede que la acogida en esa norma (actual LRJSP) de un daño moral como el planteado es rechazable. Aunque el daño moral ha experimentado una ampliación en su alcance, el Tribunal Supremo se ha opuesto a su reconocimiento cuando se pretende obtener un resarcimiento correspondiente a un perjuicio puramente patrimonial⁷⁷. A diferencia de lo que sucede

⁷⁷ La STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 12 de julio de 2004 afirma que *"En efecto, los daños morales, por oposición a los meramente patrimoniales, son los derivados de las lesiones de derechos inmateriales y no tienen propiamente un equivalente económico en cuanto tal aun cuando, obviamente, pueden generar en quien los ha sufrido un derecho a la compensación pecuniaria o reparación satisfactoria. Como se afirma en la sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2002, el concepto de daño moral «no comprende aspectos del daño material. Si una lesión del derecho subjetivo atenta a la esfera patrimonial del sujeto no pretenda éste que alcance también a la esfera espiritual. Hay daño moral*

en el artículo 47 LEF, en que el daño moral se presume y objetiva por expresa previsión normativa, un daño moral distinto del contemplado en dicho artículo ha de sujetarse a las reglas generales de la determinación de la indemnización por responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y, por tanto, corresponder a una afección a un derecho inmaterial de la persona que no se confunda indebidamente con el perjuicio patrimonial y que en este caso no cabe presumir, a falta de un precepto (como es el 47 LEF) que así lo establezca.

exclusivamente cuando se ha atentado a un derecho inmaterial de la persona: es el caso del honor, intimidad e imagen que contempla la Ley 1/1982, de 5 de mayo; es el caso también de la muerte del ser querido, tanto si es del hijo menor que no produce perjuicio económico, sino también del padre de familia que, además, sí lo produce; es el caso, asimismo, del "pretium doloris". Pero no cabe alegarlo si se produce y se reclama un perjuicio patrimonial, es decir, cuando la lesión incide sobre bienes económicos, a modo de una derivación o ampliación del daño patrimonial».

Si es cierto que la noción de daño moral ha sufrido una progresiva ampliación, de la que da fe la sentencia de la misma Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 31 de mayo de 2000, también lo es, según dicha sentencia se encarga de refrendar, que «la situación básica para que pueda darse lugar a un daño moral indemnizable consiste en un sufrimiento o padecimiento psíquico [...] o espiritual, [...] impotencia, zozobra, ansiedad, angustia», estados de ánimo permanentes o de una cierta intensidad que no necesariamente se identifican con la carga derivada de acudir a un procedimiento jurisdiccional para obtener la anulación de un acto administrativo contrario a la solicitud formulada. En todo caso, insistimos, los propios actores reconocen que la estimación de su pretensión restablece, en cierto modo, el equilibrio alterado por la actuación administrativa no conforme a derecho».



La cuestión, en definitiva, es si para el perjudicado existe una “zozobra espiritual” que justifique una indemnización por daño moral. Esa aflicción no puede identificarse con la contemplada en el artículo 47 LEF, y no lo hace el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, pues, de hacerse así, habría una duplicidad en la indemnización, pues esa aflicción ya se compensa con el “premio de afección”. A ello se añade que, a falta de previsión legal, sería más que discutible la realidad de esa aflicción, ya que la privación coactiva de un bien causa un evidente perjuicio patrimonial, pero, más allá de ese perjuicio, sería difícilmente acreditable la existencia de una afección espiritual a la persona⁷⁸. En el caso de la privación ilegal, es descartable que exista un perjuicio espiritual propio y diferente de ese, posible, aparejado a la privación del bien.

Para la persona a la que se ocupa ilegalmente un bien el perjuicio claro es la privación de ese bien. Lo único que añade la ilegalidad de la ocupación es que se plantea la eventualidad de recuperar la finca. Pues bien, o la finca se recupera, en cuyo caso el perjuicio es puramente patrimonial (las ganancias dejadas de obtener durante el periodo de la privación) o no se recupera, en cuyo caso se produce una frustración de la expectativa de recuperar el bien. Ciertamente la imposibilidad de recuperar la finca y la consecuente

⁷⁸ Tal es así que la STS de 1997 ya citada advierte de que la aflicción objetivada en el artículo 47 LEF “puede” producirse. Aunque MAQUIAVELO señaló que *“Los hombres olvidan más pronto la muerte del padre que la pérdida del patrimonio”*, cabe concluir que, salvo que la finca tenga un acusado valor sentimental, que habría que acreditar, el perjuicio es puramente patrimonial.

privación definitiva del bien se ha identificado como constitutiva de daño moral por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos⁷⁹. No obstante, es factible sostener que el perjuicio realmente producido es el correspondiente a la pérdida de oportunidad relacionada con un objeto puramente patrimonial, esto es, la exclusión de la recuperación del bien ilegalmente ocupado⁸⁰. Dado que lo pretendido e imposible es la

⁷⁹ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH en adelante) de 20 de diciembre de 2016. Del reconocimiento por dicho Tribunal de indemnizaciones por daño moral por privación ilegal del bien se hace eco la doctrina del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha a que nos venimos refiriendo.

⁸⁰ Bien que referida a las indemnizaciones por error cometido por abogado, es extrapolable lo argumentado en la STS, Sala de lo Civil, 583/2015, de 23 de octubre:

"En cuanto a la distinta valoración del daño moral y del patrimonial se declara que el mayor margen de discrecionalidad en la determinación del importe de la indemnización correspondiente a la producción de daños morales, y el menor en el caso de la correspondiente a los daños patrimoniales, está en relación con su respectiva naturaleza, aunque, en puridad, no depende directamente de ella, sino más bien de la certeza que se tiene en cuanto a su producción. El daño moral, en cuanto no haya sido objeto de un sistema de tasación legal, dado que no puede calcularse directa ni indirectamente mediante referencias pecuniarias, únicamente puede ser evaluado con criterios amplios de discrecionalidad judicial, según la jurisprudencia que inveteradamente viene poniendo de manifiesto. Esta circunstancia diluye en cierta medida la relevancia para el cálculo del quantum indemnizatorio de la mayor o menor probabilidad del resultado impedido por la acción dañosa, en los casos de frustración de derechos, intereses o expectativas. El daño patrimonial, sin embargo, aun cuando sea incierto, por no ser posible concretar su importe con



reintegración de un bien, el propósito frustrado es puramente patrimonial, pues se reduce a la recuperación de la finca o bien ilegalmente ocupado. En consecuencia, la frustración no es un daño moral, sino, de acuerdo con la doctrina citada, un daño patrimonial que ha de identificarse con una frustración plena del objetivo de restitución del bien. Ello ocasiona que el perjuicio se equipara al de expropiación regular del bien, ya que, aunque en este segundo caso la privación definitiva del bien lo es por utilidad pública o interés social y en el primer por ocupación ilegal que no puede seguirse de restitución del bien (plena pérdida de oportunidad, por ende), la situación que se genera desde la óptica del anterior titular es idéntica: pérdida definitiva del bien. Es por tanto totalmente apropiado que la indemnización (que no justiprecio) coincida con el montante del justiprecio (incluido premio de afección,

referencia a hechos objetivos, por depender de acontecimientos futuros, si admite referencias pecuniarias, y por ello no debe ser apreciado con los criterios de discrecionalidad propios de los criterios de compensación aplicables al daño moral, como si de éste se tratase, sino mediante una valoración prospectiva fundada en la previsión razonable de acontecimientos futuros y, en ocasiones, mediante una valoración probabilística de las posibilidades de alcanzar un determinado resultado económico que se presenta como incierto. Esto ocurre cuando el daño ha consistido en la privación irreversible de la posibilidad de obtenerlo, es decir, en la pérdida de oportunidades para el que lo padece. Cuando el daño consisten la frustración de una acción judicial, el carácter instrumental que tiene el derecho a la tutela judicial efectiva determina que, en un contexto valorativo, el daño deba calificarse como patrimonial si el objeto de la acción frustrada, como sucede en la mayoría de las ocasiones -y, desde luego, en el caso enjuiciado- tiene como finalidad la obtención de una ventaja de contenido económico mediante el reconocimiento de un derecho o la anulación de una obligación de esta naturaleza".

para no generar una situación peor que la correspondiente a la expropiación), pues el perjuicio es la privación del bien, siempre con intereses desde la ocupación, como se reconocen por la jurisprudencia⁸¹.

Al margen de la frustración de la expectativa de recuperar el bien, la única afección distinta que cabe apreciar es la contrariedad experimentada a la confianza en la actuación regular de la Administración que para el interesado supone que se le haya privado indebidamente del bien⁸². Mas esa frustración no puede constituir daño moral, pues, si así fuera, toda anulación de un acto administrativo o actuación ilegal comportaría indemnización por daño moral. Esa contrariedad se reconduce, en el caso de la ocupación ilegal, a la afección concreta ya examinada, esto es, la pérdida definitiva del bien, daño puramente patrimonial.

En conclusión, cabe sostener que, más allá del daño patrimonial, no existe un sufrimiento de entidad suficiente para justificar esa indemnización. Muestra de ello es que, salvo que se objetive, y la LRJ-PAC no habilitaba para ello, como no lo hace la LRJSP, que continúa exigiendo la "efectividad" del daño, no acierta a adivinarse cómo podría el interesado probar, aun indiciariamente, un perjuicio moral, salvo que se manifieste en afecciones psíquicas⁸³.

⁸¹ STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 8 de junio de 2002.

⁸² A ello apunta igualmente el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha.

⁸³ La STEDH de 10 de noviembre de 2005, al vincular la indemnización al "respeto al bien" evidencia que se trata de una abstracción relacionada con el respeto a la legalidad no materializada en un concreto daño espiritual al afectado.



IV. El 25% como daño punitivo: su exclusión por la Disposición Adicional

Excluida la identificación de la indemnización adicional del 25% como daño moral, por los argumentos expuestos, y, por tanto, la conceptualización de la Disposición Adicional LEF como una especificación de la reconducción de la ocupación ilegal a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas que venía efectuando la jurisprudencia, la otra posibilidad es que la Disposición Adicional haya venido a “salir al paso” de la doctrina jurisprudencial y precisamente se haya introducido para evitar esa indemnización⁸⁴.

Es lo que cabe concluir, en línea con la mayoría de Tribunales Superiores de Justicia, que ha sucedido. Esta postura exige identificar esa compensación adicional como una indemnización de distinta naturaleza a la estrictamente resarcitoria de la LRJ-PAC (LRJSP actualmente), ya que, de no ser así, carecería de sentido, como se ha indicado, que se introdujera una Disposición Adicional para establecer lo que ya hacía la jurisprudencia y, otrosí, privaría de fundamento en todo caso a la indemnización del 25%, al no encontrar encaje en la compensación estricta al perjudicado⁸⁵. La pregunta es, por tanto, a qué respondía esa indemnización.

⁸⁴ Expresión que se emplea en la STSJ Islas Baleares, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 556/2016, de 2 de noviembre.

⁸⁵ De la desvinculación con el daño efectivo se hace eco MANTECA VALDELANDE, V., “Recursos contra la vía de hecho en el ámbito de la Administración Pública”, *Actualidad Administrativa*, n.º 1, enero 2015, al afirmar que la remisión

No correspondía a la compensación del daño moral, inexistente, ni al perjuicio patrimonial, equivalente al justiprecio, por lo que la respuesta, como se ha apuntado por la doctrina, ha de ser que se trata de una indemnización de tipo punitivo⁸⁶. La indemnización adicional no tendría apoyo en el perjuicio efectivo causado al titular privado indebidamente del bien, sino en el efecto disuasorio ("*deterrent effect*")⁸⁷.

a la LRJ-PAC, *"en los supuestos en los que la nulidad radical derive de vía de hecho, puede suponer superar la doctrina tradicional del Tribunal Supremo y otros tribunales, conforme a la cual, en caso de incurrir en tal vía, ha de abonarse una indemnización adicional fijada en el 25% del justiprecio, ya que en función de los daños acreditados, la indemnización por tal concepto puede ser mayor o menor"*.

⁸⁶ Se afirma que *"Ello constituye en cierto modo una manifestación de "daños punitivos", concepto de Derecho anglosajón en el que, en determinadas circunstancias, es posible la condena no sólo a los daños efectivamente sufridos sino también a una suma adicional como castigo de la conducta dañosa", abogadoexpropiacion.blogspot.com, "El Supremo hace de peor condición al expropiado ilegalmente", 5 de julio de 2012.*

⁸⁷ Se indica en ITURMENDI MORALES, G., *"¿Hacia la responsabilidad civil punitiva?"*, *Actualidad Civil*, n.º 9, septiembre 2017, que *"Los «punitive damages», o sanción indemnizatoria que en la jurisdicción y legislación americana, constituyen un plus de compensación por los daños y perjuicios sufridos que fija de forma libérrima el juzgador y que guarda relación con la posición económica de la parte que la sufre.*

La jurisdicción americana contempla esta figura que va más allá del mero resarcimiento del daño por una cuantía que sólo esa jurisdicción permite, sanción económica que



Al fijarse una indemnización superior a la correspondiente al daño efectivo, se habría perseguido desalentar, o mejor, estimular el cumplimiento de la legalidad en la privación de bienes por la Administración, so pena, de no hacerse así, de abonar un importe superior al que se habría establecido de procederse regularmente⁸⁸.

El objeto limitado del presente trabajo motiva que no ahondemos en la oportunidad y eficacia de este tipo de indemnizaciones aplicadas a las Administraciones Públicas, si bien nos resulta cuestionable, sin perjuicio del elogiado fin a que se orientaría la imposición de este tipo de indemnizaciones, que se hagan recaer en el erario público, y en definitiva en el conjunto de la ciudadanía, las consecuencias del error en la tramitación del procedimiento u ocupación en beneficio de un perjudicado que no se ve reintegrado del perjuicio efectivo, sino lucrado por encima de éste a expensas de la Administración⁸⁹. A diferencia de la responsabilidad

impone el juez al causante de un daño, de cuantía extraordinaria y carácter ejemplarizante, por haber incurrido en un comportamiento de mala fe o conducta maliciosa. Tiene por objeto aliviar al perjudicado y castigar al demandado por su conducta y al propio tiempo servir de ejemplo".

⁸⁸ Se entiende así que en CÓRDOBA CASTROVERDE, D., "Reparación de los perjuicios derivados de una expropiación ilegítima", *Revista de Jurisprudencia*, n.º 1, abril 2013, se afirmara, en relación con la indemnización adicional del 25% que "de no reconocerse esta, resultarían equivalentes los actos legales a los ilegales".

⁸⁹ Se trata de una objeción que ha encontrado acogida en la doctrina que se ocupa de su aplicación al ámbito

patrimonial de las Administraciones Públicas, que responde al principio, proclamado en el artículo 106.2 de la Constitución Española, de reparar el perjuicio causado, la indemnización punitiva enriquece al lesionado como forma de penalizar el causante de la lesión pero sin que exista fundamento para que éste obtenga un beneficio que no corresponde a actuación suya o daño padecido por él⁹⁰.

Por otra parte, las indemnizaciones punitivas no encuentran un claro acomodo legal en nuestro ordenamiento. No lo tienen claramente en la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, pues se exige la efectividad del daño, por lo que, como apunta el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, habría de acudir al artículo 105 LJCA, concretamente a la "*indemnización que proceda*" interpretada extensivamente como legitimadora de una indemnización no sólo resarcitoria, sino también

estrictamente privado, como se constata en ALISTE SANTOS, T.J., "El origen histórico de los punitive damages como presupuesto de su rechazo procesal en los países de civil law", *Práctica de Derecho de Daños*, n.º 119, segundo trimestre 2014.

⁹⁰ Si bien la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de septiembre de 2003, ya citada, advertía de la improcedencia de asimilar la ocupación por vía de hecho al expediente expropiatorio formalmente tramitado, no es menos cierto que dicho pronunciamiento aludía a la plena indemnidad frente a los daños y perjuicios derivados de la ilegal ocupación, entre los que no se puede incluir la indemnización adicional, por no corresponder a un daño efectivo.



punitiva⁹¹. Tal apoyo normativo, sin embargo, conlleva que esa indemnización pase necesariamente por una declaración judicial y que no pueda articularse en vía administrativa, ya que la Administración, se opte por cualquiera de las vías ya enunciadas (requerimiento de cesación, impugnación de acto del procedimiento expropiatorio o reclamación de responsabilidad patrimonial) no va a penalizarse a sí misma y reconducirá toda reclamación a la responsabilidad patrimonial de la LRJ-PAC y, por tanto, al resarcimiento del daño efectivo.

Sea como fuere, lo determinante es que si el 25% corresponde a una indemnización de tipo punitivo, es claro que la Disposición Adicional ha respondido al propósito de excluirla. Así se entiende que la Disposición sujete el derecho del expropiado a ser indemnizado a la acreditación de haber sufrido un daño efectivo e indemnizable. *Sensu contrario*, si no hay daño efectivo, no hay derecho a indemnización, que es justamente lo que supone la indemnización punitiva, una indemnización sin daño efectivo, penalizadora.

Lo expuesto puede generar la impresión de que el resultado es la irrelevancia de la legalidad o ilegalidad de la actuación administrativa, dado que, aparentemente, la situación que se genera coincide en

⁹¹ Parece avalar igualmente la fijación de indemnizaciones punitivas que la STS de 2003 reiteradamente citada, de que se hace eco la de 27 de septiembre de 2010, contemple la posibilidad de acudir "*incluso, para cuantificarla a criterios que rebasan los establecidos en la LEF para la fijación del justiprecio*". Sin embargo, la referencia ya indicada a los daños y perjuicios conduce a interpretar que esa desvinculación de la LEF se establecía para acudir a la responsabilidad patrimonial de la Administración.

la ocupación del bien y percepción por el anterior titular de un justiprecio. Sin embargo, cabe mantener que ese resultado es fruto de que en los supuestos de nulidad del expediente expropiatorio lo que ocurre es que se califican como constitutivos de vía de hecho supuestos que en realidad, por su entidad y trascendencia, podrían identificarse como de anulabilidad y reconducirse a la existencia o no de indefensión material e influencia en el fondo del asunto. La carencia de efectos anulatorios de determinadas actuaciones administrativas aquejadas, no obstante, de vicio de legalidad está consagrada, de hecho, en el régimen de la anulabilidad, que sólo determina la anulación cuando se dan los requisitos del actual artículo 48 LPACAP⁹². Así concebidos tales defectos en la tramitación del procedimiento, se entiende que en los casos en que la finca queda efectivamente vinculada a una finalidad (el proyecto que motivó su ocupación) y el defecto en el procedimiento habría generado a lo sumo una privación de las posibilidades de alegación del anterior titular que, sin embargo, no habrían impedido la adscripción del bien a esa finalidad, el resultado sea coincidente con el de la regularidad del procedimiento, ya que ese vicio de legalidad no se erige en obstáculo a la consecuencia del procedimiento, que es en definitiva la vinculación del bien a la finalidad y abono al anterior titular de la compensación por pérdida del bien. Sólo en aquellos casos en que no existe procedimiento expropiatorio o el defecto es de tal carácter que ha influido en el resultado del procedimiento es posible

⁹² En este sentido, el Tribunal Supremo, en STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 19 de mayo de 2014, apela a la necesidad de acreditar el daño en un supuesto en que no concurrió vía de hecho, al no comprometer la declaración de nulidad de la declaración de urgente ocupación a la totalidad del procedimiento expropiatorio



advertir la improcedencia de equiparar legalidad a ilegalidad en cuanto a la situación última. Por el contrario, cuando el defecto no afecta a ese resultado, aunque se califique de nulidad de pleno derecho, lo que sucede es que la entidad del vicio no era en realidad tan grave y el procedimiento, insistimos que aunque se califique de nulo de pleno derecho, reúne las condiciones para que, a pesar de ello, sea equiparable al correctamente tramitado.

ANÁLISIS DE LAS ÚLTIMAS NOVEDADES EN MATERIA DE CALIDAD NORMATIVA EN EL ORDENAMIENTO A RAÍZ DE LA LEY 39/2015. HACIA UNA LEGISLACIÓN INTELIGENTE

BELÉN LÓPEZ DONAIRE

**Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de
Castilla-La Mancha
Doctora en Derecho**

Resumen: El presente trabajo analiza el problema que nuestro país viene arrastrando desde hace muchos años y es de la hiperregulación normativa con los graves inconvenientes y costes que ello acarrea.

Se aborda el estudio del Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común, en concreto los principios de buena regulación como eje vertebral que debe inspirar el proceso de elaboración normativa.

Se analiza la creación y desarrollo de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa y se esbozan algunas propuestas para ahondar en la mejora de calidad de las normas.



Abstract: The present work analyzes the problem that our country has been dragging for many years and is of the normative hyperregulation with the serious inconveniences and costs that this entails.

The study of Title VI of Law 39/2015, of October 1, on the common administrative procedure, in particular the principles of good regulation as a backbone that should inspire the process of regulatory development, is addressed.

The creation and development of the Office of Coordination and Normative Quality is analyzed and some proposals are outlined to deepen in the improvement of quality of the norms.

Palabras clave: calidad normativa, técnica legislativa, regulación inteligente

Keywords: normative quality, legislative technique, intelligent regulation

SUMARIO:

1. Antecedentes
2. Los principios de buena regulación contenidos en el Título VI de la Ley 39/2015
3. La calidad de las normas. Especial referencia a la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.
4. Algunas propuestas.
5. Conclusiones.
6. Bibliografía

1. ANTECEDENTES

La preocupación por la calidad de las normas no es una novedad de la Ley 39/2015 pues ha sido una constante en todos los tiempos. De hecho, ya los grandes filósofos griegos como Sócrates o Platón mostraron su preocupación por las cualidades y requisitos que tenían que tener las leyes.

Como señala GARCÍA-ESCUADERO *"Asimismo, la preocupación por la calidad de las leyes ha estado presente en la obra de numerosos tratadistas, desde Montesquieu, que dedicó a esta cuestión un capítulo de su celeberrima obra El Espíritu de las Leyes o Jeremy Bentham, que reflexionó sobre el estilo de las leyes y la necesidad de claridad y brevedad, fuerza, armonía y nobleza"*⁹³

Erasmus de Rotterdam en su obra "Educación del Príncipe Cristiano" pese a no ser jurista, mostró siempre su preocupación por la excesiva proliferación de normas legales⁹⁴. Al referirse al príncipe íntegro, señala: *"Pondrá, pues, esmero, no en dar muchas leyes sino las mejores y las más saludables para la república. A una ciudad bien constituida, con un príncipe nuevo y con magistrados íntegros, muy pocas leyes le bastarán. En el caso contrario, por muchas que sean las leyes, no serán bastantes jamás. Para un enfermo no es acertado*

⁹³ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P: *Técnica Legislativa y seguridad jurídica: ¿Hacia el control constitucional de la calidad de las Leyes?*, Cívitas, Madrid, 2010.

⁹⁴ ERASMO DE ROTTERDAM, *Educación del príncipe cristiano*, trad. De P. Jiménez Guijarro y A. Martín, Tecnos, Madrid, 1996, pp 125 ss.



el tratamiento en el cual un galeno indocto prescribe drogas y más drogas⁹⁵”.

Nuestros grandes juristas como GARCÍA DE ENTERRÍA o SANTAMARÍA PASTOR han apelado también por la calidad sustantiva de las normas en un momento en el que el creciente deterioro es notorio⁹⁶.

En este contexto de superproducción normativa no sólo estatal⁹⁷ sino autonómica, la calidad y buena técnica legislativa es esencial para preservar el principio de seguridad jurídica⁹⁸.

⁹⁵ CASTÁN VÁZQUEZ, J.M: “Las leyes y su reforma según Erasmo y Luis Vives”, en Filosofía y Derecho. Estudios en honor del Profesor J. Corts Grau, Valencia, 1977, pp 81-93.

⁹⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E: Justicia y Seguridad Jurídica en un mundo de leyes desbocadas, Civitas, Madrid, 1999.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A: “Sobre el procedimiento administrativo de elaboración de las normas”, Revista Española de la Función Consultiva, núm. 2, 2004, julio diciembre, págs. 77-95.

⁹⁷ A título meramente informativo, en el año 2013 se publicaron en el Estado 1050 reales decretos, 27 leyes, 8 leyes orgánicas y 16 reales decretos leyes. En el año 2014, 1103 reales decretos, 36 leyes, 17 reales decretos leyes y 7 leyes orgánicas. En 2015, 1173 reales decretos, 18 leyes y 16 leyes orgánicas. En 2016, 1 real decreto legislativo, 747 reales decretos, 7 reales decretos leyes. En 2017, 21 reales decretos leyes, 12 leyes, 1083 reales decretos y una ley orgánica.

⁹⁸ SEGOVIA MARCO, A: “La técnica legislativa en la elaboración de anteproyectos de leyes” en Revista Gabilex, nº 1, 2015, p 12.

La prioridad actual es examinar junto a la calidad técnico-jurídica, la dimensión material presidida por los principios de eficiencia y de seguridad jurídica.

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común (en adelante LPACA) aborda una de las preocupaciones que, afecta en general a casi todas las Administraciones de las sociedades actuales ante la abundante reglamentación, que es apostar en definitiva, por mejorar la planificación normativa ex ante y un control ex post mediante el sometimiento a evaluación.

Todo ello viene además reforzado porque desde la Unión Europea se impone cada vez una revisión de la normativa en el que se recojan ciertas medidas conocidas como "better regulation". Precisamente, uno de los puntos que trató la Comisión de Reforma de la Administración Pública en 2013 fue mejorar la calidad normativa.

En concreto, PEREZ RENOVALES, uno de los autores que formó parte de la Comisión de Reforma de la Administración Pública iniciada en 2013 , analiza los problemas que en su opinión se encuentra cuatro problemas en relación con la regulación en España: i) Demasiadas normas. Se ha legislado y reglamentado muchísimo con un empeoramiento de calidad lo que supone restar claridad a nuestro Ordenamiento Jurídico y crea inseguridad jurídica ii) Necesidad de mejorar la participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas. La participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afectan, viene regulada en el artículo 105 de la CE. Este trámite tiene lugar cuando el texto está en una fase muy avanzada con lo que realmente es muy difícil que se cambie. En este punto, resulta conveniente



implantar la práctica seguida en el resto de Europa, en el que se recaba la opinión de los ciudadanos antes de redactar el primer texto de la norma, así pueden ver las necesidades que tiene la sociedad, iii) La norma que regula la memoria del análisis de impacto normativo, el Real Decreto 1083/2009, de 23 de julio, ha sido y es bien valorada pero adolece de ciertos defectos ya que arrojan una información muy detallada y valiosa para conocer los proyectos normativos, su justificación y oportunidad, pero se presta poca atención a elementos tales como la coherencia sistemática del proyecto dentro del ordenamiento, la existencia real de alternativas a la imposición de una carga u obligación a los destinatarios, etc. 4) Por último, no existe un control ex post que permita evaluar la norma tomando como referencia lo afirmado en la memoria .

Los motivos que señala el legislador para impulsar este cambio en aras de una mejora de la producción y calidad normativa, los encontramos en la propia exposición de motivos de la LPACA cuando señala que:

"Junto con algunas mejoras en la regulación vigente sobre jerarquía, publicidad de las normas y principios de buena regulación, se incluyen varias novedades para incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, entre las que destaca, la necesidad de recabar, con carácter previo a la elaboración de la norma, la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Por otra parte, en aras de una mayor seguridad jurídica, y la predictibilidad del ordenamiento, se

apuesta por mejorar la planificación normativa ex ante. Para ello, todas las Administraciones divulgarán un Plan Anual Normativo en el que se recogerán todas las propuestas con rango de ley o de reglamento que vayan a ser elevadas para su aprobación el año siguiente. Al mismo tiempo, se fortalece la evaluación ex post, puesto que junto con el deber de revisar de forma continua la adaptación de la normativa a los principios de buena regulación, se impone la obligación de evaluar periódicamente la aplicación de las normas en vigor, con el objeto de comprobar si han cumplido los objetivos perseguidos y si el coste y cargas derivados de ellas estaba justificado y adecuadamente valorado.”

Todas las mejoras que se han introducido, como veremos, son muy positivas y si realmente se ponen en práctica, la Administración habrá dado un salto exponencial en reforzar el ordenamiento jurídico, seguridad jurídica, calidad normativa, participación, transparencia y como no, responsabilidad social corporativa (artículos 127 a 133 LPACA)⁹⁹.

⁹⁹ El Pleno del Tribunal Constitucional, por Providencia de 19 de julio de 2016, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 3628-2016, contra los artículos 1, apartado 2; 6, apartado 4, párrafo segundo; 9, apartado 3; 13 a); 44; 53, apartado 1 a), párrafo segundo; y 127 a 133; disposiciones adicionales segunda y tercera, y disposición final primera, apartados 1 y 2, de la presente Ley («B.O.E.» 1 agosto).

En lo que se refiere a los principios de buena regulación, antes contenidos en la Ley de Economía Sostenible, ya se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en sentencia del Pleno 91/2017, de 6 de julio de 2017 no apreciando la inconstitucionalidad. Así en su fundamento jurídico sexto aprecia el adecuado ejercicio de las competencias estatales



en materia de calidad de la regulación: *"Los principios de buena regulación, tal como se encuentran plasmados en el artículo 4 de la Ley de economía sostenible, se caracterizan por su generalidad y escaso contenido normativo. Más que incorporar mandatos concretos, dirigidos a las Administraciones públicas, que son sus destinatarias, este artículo contiene directrices, criterios orientativos y pautas de actuación. Lo mismo se puede afirmar respecto de los artículos 5 y 6.1 que enuncian, de forma abstracta, instrumentos tendentes a la consecución de dichos principios, y se hace también extensivo a los apartados 2 y 3 del artículo 6 y al artículo 7, que únicamente plasman fórmulas de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en aras a la consecución de los mismos fines. Por tanto, todos estos preceptos tienen cabida competencial dentro de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Siguiendo la doctrina recogida en el FJ 3 de la STC 50/1999 (reproducida luego en las SSTC 130/2013 y 141/2014, referidas anteriormente) estos principios (necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia) y los mecanismos para su implantación se articulan como normas generales que han de inspirar la actividad normativa de todas las Administraciones a fin de garantizar, en este ámbito, unos objetivos y reglas directrices comunes dirigidos, en última instancia, a mejorar la calidad técnica de las normas. Se trata así de unos principios básicos de «funcionamiento», concepto éste que incluye, como hemos dicho, «actividades jurídicas típicas» de la Administración.*

Considerando además que la actividad normativa de las Administraciones públicas tiene per se incidencia externa, puesto que sus destinatarios naturales son los administrados, la afectación de los intereses y derechos de éstos es indudable, por lo que nos encontramos ante un ámbito material propicio a la acción del legislador básico. El mínimo común denominador que estos principios tratan de establecer responde además, en este supuesto, a intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas,

Esta norma ha de completarse con la contenida en la Ley del Gobierno, 50/1997, cuyo Título V, se refiere a la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno. En concreto, abarca los arts. 22 a 28, cuya redacción ha sido dada por la Ley 40/2015, de 2 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

en sentido similar al que acogimos en las SSTC 130/2013 y 99/2012 precitadas, siendo así que varios de ellos son reflejo de preceptos constitucionales [así, el artículo 9.3 CE ya recoge la seguridad jurídica y la publicidad de las normas; el artículo 103.1 CE plasma el principio de eficacia de la actuación administrativa y el artículo 105 a) CE consagra los principios de audiencia a los ciudadanos y de participación en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten].

La normativa recogida en los artículos 4 a 7 de la Ley de economía sostenible no impide, dada su generalidad, el ejercicio de las competencias autonómicas; no obstaculiza el desarrollo autonómico de estos principios ni la posibilidad de establecer otros diferentes, ni impide el diseño por parte de las Comunidades Autónomas, en la forma que estimen conveniente, de los procedimientos administrativos especiales conexos con el ejercicio de sus competencias materiales sustantivas. Por tanto, nuevamente, es aplicable a estos preceptos el razonamiento del FJ 3 de la STC 50/1999 en cuanto tienen «por objeto crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual las Comunidades Autónomas dispon[en] de un margen de actuación que les permit[e], mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses».



2. LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN CONTENIDOS EN EL TÍTULO VI DE LA LEY 39/2015

Centramos nuestra atención en el artículo 129 que regula los principios de buena regulación. Tales principios que ahora se presentan como novedad, estaban ya contenidos en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (artículos 4 a 7)¹⁰⁰; o la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Sin olvidar los principios incorporados a través de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

El artículo 129.1 señala como tales *“los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.”*

El principio de transparencia sale reforzado pues ya se regula en la ley estatal de transparencia, en concreto en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno así como en las distintas leyes autonómicas que se han promulgado.

¹⁰⁰ En la actualidad, los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011 han sido derogados por la letra c) del número 2 de la disposición derogatoria única de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas («B.O.E.» 2 octubre).

El legislador tiene que recoger en el preámbulo de la norma o en su exposición de Motivos en qué modo el articulado de la norma da cumplida satisfacción al principio o principios llamados de buena regulación. Y, además, según establece el artículo 129.7 cuando la norma afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera.

No basta por tanto con una alegación genérica sino que como dice el artículo 129 tiene que quedar suficientemente justificada su adecuación a dichos principios (el subrayado es nuestro).

Como señala REINOSO CARRIEDO ¹⁰¹ debe tenerse *"Mucho cuidado, por tanto, en cómo se redactan los Preámbulos. Debe tenerse en cuenta que las Memorias justificativas cumplen funciones análogas a la motivación de los actos administrativos. El incremento del control de fondo que puede derivarse del empleo de estas memorias está plenamente respaldado por el art. 106.1 CE, que prevé el enjuiciamiento de la potestad reglamentaria y su sometimiento a los fines que la justifican."*

De hecho recientemente el Tribunal Supremo en sentencia de 13 de diciembre de 2016, nº recurso 822/2014 estimó los recursos contencioso-administrativos interpuestos por la Sociedad Española

¹⁰¹ REINOSO CARRIEDO, A: "Novedades en el ejercicio de la potestad reglamentaria tras las Leyes 39/2015 y 40/2015", El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 18, Sección Opinión / Actualidad, Quincena del 30 Sep. al 14 Oct. 2016, Ref. 2035/2016, pág. 2035, Editorial Wolters Kluwer



de Enfermedades Infecciosas y Microbiología Clínica y la Sociedad Española de Inmunología, contra el Real Decreto 639/2014, de 25 de julio, que regulaba el nuevo sistema de formación sanitaria (Real Decreto de Troncalidad). Lo trascendente de la sentencia a los efectos que nos ocupa es que declara la nulidad del Real Decreto por la insuficiencia de su Memoria en el análisis del impacto económico-presupuestario que derivaría de su implantación.

Esta sentencia conforma una jurisprudencia de plena actualidad sobre los requisitos y límites del ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno -a quien recuerdan la vigencia de los "principios de buena regulación" que deben informar hoy el ejercicio de dicha potestad- y hacen efectivo el control judicial sobre la misma.

En pocas ocasiones había declarado el Tribunal Supremo la completa disconformidad con el ordenamiento jurídico de una norma por razones procedimentales y, concretamente, por insuficiencia, que no ausencia, de Memoria.

También pueden encontrarse sentencias que se han pronunciado si la norma impugnada se adecúa o no a los principios de buena regulación. En este sentido, resulta conveniente citar la sentencia del Juzgado de Juzgado de lo Contencioso-administrativo N°. 11 de Barcelona, Sentencia 200/2014 de 23 Jul. 2014, Rec. 50/2014 que con motivo del recurso en el que se impugna la desestimación por silencio de la reclamación de cantidades debidas en concepto de Complemento de Retribución Variable (DOP) dirigidas al INSTITUT CATALÀ DE LA SALUT, y la Resolución de 26 de febrero de 2014 igualmente desestimatoria, correspondiente al ejercicio de 2011 acaba diciendo en su fundamento de

derecho segundo *"En todo caso, el contenido del art 26.3 (se refiere a la Ley 1/2012, de 22 de febrero, de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2012) ya citado se ajusta a los actuales parámetros de principios de actuación y de buena regulación marcados por el art 4 de la Ley estatal 2/2011 de 4 de marzo, de economía sostenible, que dispone que "en el ejercicio de la INICIATIVA NORMATIVA (cabe por ende, las Leyes de Presupuestos Autonómicas), el conjunto de las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad (en nuestro caso, se justifica tal principio por razones de interés general, todo ello manifestado en el dato objetivo e incontestable de la actual y preocupante coyuntura económica, no sólo a nivel interno sino también internacional), proporcionalidad (recuérdese que este principio es un límite a la discrecionalidad de las Administraciones Públicas; sin que la decisión adoptada por la demandada en tal sentido pueda merecer calificativos de arbitraria o abusiva ya que no olvidemos que nos hallamos en presencia de un complemento "variable" incentivador, que puede o no ser percibido cada año, y no necesariamente ha de ser percibido por todo el personal estatutario del ICS), seguridad jurídica, transparencia, eficacia etc.*

Novedad no menos importante es la recogida en el apartado cuarto del artículo 129 en el que se establece como excepción lo que hasta ahora era la regla general y es que las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.



En conclusión, los artículos que hemos analizado constituyen el eje vertebral del Título VI de la LPACA, sobre el que debe proyectarse las nuevas normas que se tramiten por el legislador para alcanzar la calidad normativa y cumplir con los principios de buena regulación garantizando debidamente el derecho de audiencia a los ciudadanos consagrado en el artículo 105 de la Constitución, para incrementar la calidad normativa del ordenamiento jurídico mediante la aplicación de unos principios comunes de buena regulación.

El juicio que cabe hacer es sin duda muy positivo, ahora bien, como si fuera poco, sólo falta que se cumpla y se aplique por los servidores públicos. Para ello es fundamental implantar una cultura de buen gobierno, en la que sin duda forma parte la calidad y evaluación de las normas al efecto. Como bien dice ALONSO TIMÓN *“Gobernar no es legislar o reglamentar sino tratar de poner las menores trabas posibles para el ejercicio de las libertades públicas por parte de los ciudadanos¹⁰².”*

3. LA CALIDAD DE LAS NORMAS. ESPECIAL REFERENCIA A LA OFICINA DE COORDINACIÓN Y CALIDAD NORMATIVA

Como venimos afirmando la preocupación por la calidad de las normas es común a todos los ordenamientos. A título de información, algunas leyes que se han promulgado se limitan a contener buenas declaraciones

¹⁰² ALONSO TIMÓN, A.J: “ *La participación ciudadana, transparencia y técnica normativa en las Leyes 39 y 40 de 2015*”. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Nº 34, págs. 77-103, Enero 2016-Junio de 2016, P 100.

de intenciones pero sin contenido normativo¹⁰³. Además diversos estudios confirman que una mala regulación crea costes administrativos extras para las empresas¹⁰⁴.

¹⁰³ Ejemplo, Ley 27/2005, de 30 de noviembre, de fomento de la educación y la cultura de la paz, publicado en el BOE de 1 de diciembre de 2005.

¹⁰⁴ <http://nadaesgratis.es/santalo/%C2%BFcomo-mejorar-la-calidad-de-la-regulacion-en-espana> (fecha de consulta 28 de enero de 2017). Los datos que arroja este blog son muy significativos: *“Estos costes pueden ser bastante cuantiosos, un documento de trabajo del 2005 del CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis ha estimado una parte de estos costes. Más concretamente ha cuantificado el coste que supone para las empresas simplemente el cumplir con los trámites administrativos obligatorios para poder ejercer su actividad.*

En relación al PIB estos costes administrativos pueden oscilar entre un mínimo del 1.5% del PIB para Finlandia o Suecia hasta un máximo del 6.8% del PIB para Grecia y Hungría. Según este ranking España está entre los países con un coste administrativo más alto con un 4.6% del PIB, empatada con Portugal, Italia y Eslovaquia.

Por si fuera poco, la literatura empírica que ha estudiado la relación causal entre regulación y productividad o crecimiento económico apunta siempre en el mismo sentido: una excesiva regulación o carga regulatoria reduce la productividad de la economía y el crecimiento económico. Este “consenso empírico” ocurre en la inmensa mayoría de estudios independientemente del sector, país o período objeto de estudio. Los trabajos más antiguos encuentran un impacto negativo de la regulación federal en la productividad de la industria americana en los años 70 [Christainsen & Haveman 1981]. De manera similar, otros trabajos de los ochenta encuentran que la regulación de protección medioambiental y de seguridad en el trabajo habría



Especialmente, dentro de los países de nuestro entorno son varias las medidas que se han implantado. Muchos de ellos, han creado órganos encargados de la mejora en la regulación, ya sea con carácter específico para determinadas materias, o bien con el ánimo de análisis global. En la memoria abreviada del análisis de impacto normativo se citan algunos ejemplos, como, la Law Commission en Reino Unido órgano público independiente, tiene como objetivos que la Ley sea “justa, moderna, sencilla y rentable económicamente”, la Law Reform Commission en Irlanda o el propio Ministerio de Justicia en Alemania al que corresponde la tarea de revisar las propuestas de leyes y decretos de todos los demás Ministerios federales, así como los acuerdos interestatales, en relación a su compatibilidad con el Derecho Constitucional, el Derecho Internacional Público, el Derecho Europeo y el Derecho Federal Alemán, antes de que estas propuestas sean aprobadas como proyectos del Gobierno. Esta revisión abarca también la técnica legislativa y la utilización de un lenguaje jurídico unificado y claro. También se encarga de la edición de las directrices de técnica normativa alemana compiladas en el Manual de Técnica Jurídica, que incluye términos lingüísticos, estructura y formato. En Francia, por ejemplo, esta tarea se atribuye al Servicio de la Legislación y la Calidad del Derecho.

Al hablar de calidad, coincidimos con la distinción que hace MARCOS FERNANDEZ¹⁰⁵ entre una calidad formal,

contribuido de manera muy significativa al desplome de la productividad de la industria americana en ese mismo periodo.”

¹⁰⁵ MARCOS FERNÁNDEZ, F: “Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo” en Revista de Administración Pública, núm. 179, Madrid, mayo-agosto (2009), págs. 333-365

referida a la claridad de las normas, coherencia y unidad; y una calidad material que busca la eficiencia y eficacia en la consecución de sus objetivos. Para el citado autor, *“Tradicionalmente, la preocupación por la calidad de las normas jurídicas se ha centrado en su aspecto formal y técnico; hoy en día toma importancia la preocupación por su contenido sustantivo y eficiencia. Esta dimensión material de la calidad normativa examina la efectividad de las normas en la realidad a la que se destinan y utiliza como herramienta principal los estudios de impacto normativo”*.

Durante las últimas dos décadas, en el seno de la Comisión Europea y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos se ha ido avanzando en las estrategias de mejora del entorno normativo, identificadas como «Better regulation» y «Smart regulation». En el ámbito de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) cabe citar la «Recomendación del Consejo para Mejorar la Calidad de la Regulación Gubernamental» del año 1995, y la «Recomendación del Consejo sobre Política Normativa y Gobernanza» del año 2012. En el ámbito de la Unión Europea son reseñables la Comunicación de la Comisión Europea de 2005, que contemplaba la iniciativa «Legislar Mejor» en el marco de la Estrategia Renovada de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo, y la «Comunicación de 2010 sobre Normativa inteligente en la Unión Europea».

El apartado cuarto de la citada Comunicación afirma: *“El programa «legislar mejor» ya ha dado lugar a cambios importantes en la manera en que la Comisión elabora sus políticas y propone normativas. Las consultas con las partes interesadas y los análisis de impacto son ahora elementos esenciales del proceso normativo que han aumentado la transparencia y la*



responsabilidad y han favorecido la elaboración de políticas a partir de elementos concretos. Este sistema se considera como una buena práctica de la UE y está en la base del proceso de toma de decisiones en las instituciones de la UE. La Comisión ha simplificado una gran parte de la legislación existente y ha realizado progresos importantes con el fin de reducir las cargas administrativas”.

Nuestro país ha realizado múltiples avances en programas de mejora de la legislación, en el marco de la política europea en la materia. Así basta citar, las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros en su reunión de 22 de julio de 2005, publicadas por Resolución de 27 de julio de 2005, la promulgación de la Ley de economía sostenible con la incorporación de los principios de buena regulación o la Ley de transparencia entre otras. El Real Decreto 1083/2009 estableció la obligatoriedad de que toda nueva norma llevara una Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

Pero no todo han sido luces pues el Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, actualmente derogada¹⁰⁶, nació con unos objetivos que

¹⁰⁶ Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) ha dejado de estar plenamente operativa como consecuencia de la disolución por el Real Decreto 769/2017, de 28 de julio (publicado en el BOE del 29 de julio), pasando sus funciones a ser asumidas por la Secretaría de Estado de Función Pública, a través del Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas y de la Dirección General de Gobernanza Pública.

Guías y metodologías:

no se han visto del todo satisfechos. Quizás, se haya debido a las dificultades de su andadura, pues nace además en un contexto de crisis económica, y sobre todo a la novedad del desarrollo en España de instituciones independientes que sirvan para evaluar las políticas públicas afianzar modelos de funcionamiento adecuados para la rendición de cuentas y la mejora de la eficacia del gasto público. Se presentaba como organismo público de los regulados en la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.

Tras la aprobación de la LPACA y de la modificación del título V de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, relativo a la iniciativa legislativa y el ejercicio la potestad reglamentaria del Gobierno, cabe decir que, por un lado, el procedimiento de elaboración de normas legales y reglamentarias ha hecho suyos los principios

Durante su vigencia se aprobaron las siguientes Guías y Metodologías:

"La función evaluadora. Principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas".

"Guía 0. Fundamentos de evaluación de políticas públicas".

"Guía 1. Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas - Enfoque AEVAL".

"Guía 2. Guía metodológica para el desarrollo de procesos de planificación de políticas públicas en el ámbito sectorial".

"Guía 3. Manual para la racionalización y eliminación de duplicidades".

"Guía 4. Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública".



de buena regulación y una serie de medidas para dar un impulso definitivo a la mejora de la calidad normativa (consulta pública previa, elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo); y, por otro, en cuanto a la organización, prevé, como novedades más destacadas, por un lado, la elaboración de un Plan Anual Normativo y la evaluación ex post de las normas aprobadas y, por otro, la atribución de funciones al Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales para asegurar la calidad normativa.

En efecto, respecto a esto último, con el fin de asegurar la coordinación y la calidad de la actividad normativa del Gobierno, el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, encomienda al Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales el análisis de diversos aspectos de los proyectos normativos que hayan de elevarse al Consejo de Ministros.

A tal fin, la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, se creó por el Real Decreto 77/2017, de 28 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales y se modifica el Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

Recientemente, se ha aprobado el Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre, por el que se establece su régimen de funcionamiento¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Publicado en el BOE, en fecha 3 de enero de 2018.

La Oficina de Coordinación y Calidad Normativa dependerá del Subsecretario de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, contará con un Director, con rango de subdirector general, y se organizará en dos ámbitos funcionales diferenciados, uno dedicado al análisis de Normativa General y otro al de Normativa Económica y Social. La entrada en funcionamiento se determinará por Orden del Ministerio de las Presidencia y para las Administraciones Territoriales.

El Real Decreto se compone de 8 artículos y de 4 Disposiciones Finales. La Oficina tiene que emitir un informe preceptivo pero no vinculante en el plazo de 15 días, salvo que estemos ante reales decretos-leyes, plazo que se reduce a 5 días, una vez que los Ministerios proponentes cuenten con un primer texto del proyecto y la correspondiente memoria del análisis de impacto normativo. El informe según su artículo 2 analizará los siguientes aspectos:

- a) La calidad técnica y el rango de la propuesta normativa.
- b) La congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, con otras que se estén elaborando en los distintos Ministerios o que vayan a hacerlo de acuerdo con el Plan Anual Normativo, así como con las que se estén tramitando en las Cortes Generales.
- c) La necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas, así como de refundir en la nueva otras existentes en el mismo ámbito.
- d) El contenido preceptivo de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y, en particular, la inclusión de una



sistemática de evaluación posterior de la aplicación de la norma cuando fuere preceptivo.

e) El cumplimiento de los principios y reglas establecidos en el Título V de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

f) El cumplimiento o congruencia de la iniciativa con los proyectos de reducción de cargas administrativas o buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración General del Estado.

g) La posible extralimitación de la iniciativa normativa respecto del contenido de la norma comunitaria que se trasponga al derecho interno.

La norma nos merece un juicio positivo, pues se constata el esfuerzo del legislador por dar remedio a uno de los males de la sociedad, esto es, la vorágine legislativa. No, obstante habrá que esperar a su puesta en funcionamiento para comprobar las bondades de este órgano de alto nivel especializado en la calidad normativa.

Si se nos permite quiero llamar la atención sobre un aspecto, quizás menor, y es que al no ser vinculante el informe, si el Ministerio proponente no comparte el informe de la Oficina y no justifica las razones por las que las recomendaciones u observaciones no son aceptadas (artículo 7.7), no se contemple ninguna consecuencia o tacha en la futura norma. Es cierto que otra solución sería demasiado drástica y no viable, pero desde luego será muy clarificador saber qué Ministerio o Ministerio no se responsabiliza con la calidad normativa.

Siempre quedará esperar que en caso de impugnación de las disposiciones de carácter general, los jueces y magistrados con sus sentencias “saquen los colores” cuando la norma no cumpla los principios de buena regulación o no contenga memoria de impacto normativo o sea ésta deficiente, etc.

Tratándose de leyes, la cosa cambia pues solo puede analizarlas el Tribunal Constitucional pero bajo el prisma de su encaje dentro del orden constitucional. En este sentido se muestra la STC 176/2011:

“Como hemos dicho, “el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa” [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c); y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4], razón por la cual, no “corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes”(SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4), habida cuenta de que “el control jurisdiccional de la ley nada tiene que ver con su depuración técnica” (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 5; y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 3), ni puede aceptarse que la Constitución imponga soluciones únicas y exclusivas “suprimiendo por entero la libertad de configuración del legislador” [STC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4; y en el mismo sentido, STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 2 A)].”

La enorme trascendencia de las funciones encomendadas, y sobre todo, la enorme variedad de materias que han de ser conocidas en el análisis de cada disposición, requiere de un personal especializado, con experiencia y dedicación, y al que se le dote de unos complementos adecuados para hacer atractivos los puestos a efectos de su cobertura, teniendo en cuenta la gran carga de trabajo que tendrán que



realizar¹⁰⁸. Es cierto, que según la memoria, los puestos que se crean son altos, comprendiendo niveles 28 y 30 pero quizás se echa en falta que el Real Decreto no disponga que sus miembros gocen de un estatus semejante por ejemplo a los miembros que integran el Tribunal Central de Recursos Contractuales, que sean inamovibles e independientes. La duración de su nombramiento podría ser, por ejemplo, por seis años, sin posibilidad de prórroga, aunque una primera renovación (mediante sorteo) se produjera cada tres años.

No podrían formar parte de la Oficina ningún alto cargo y los miembros no serían nombrados mediante sistema de libre designación precisamente para asegurar la independencia, sino mediante concurso de méritos. En este sentido MAYOR GÓMEZ señala: *“La forma de provisión de puestos de trabajo en la Administración Pública a través del sistema de libre designación tiene una indudable relación e influencia con la ética y profesionalidad en la gestión pública, pero también está*

¹⁰⁸ Según datos extraídos de la memoria, dado el volumen de la actividad normativa desarrollada por el Gobierno en los últimos años, se estima que el nuevo órgano examinará anualmente del orden de 350 disposiciones (leyes, orgánicas u ordinarias; reales decretos legislativos, reales decretos-leyes y reglamentos). Concretamente, la media de los años 2011-2015 es de 341, desglosada del siguiente modo:

- Leyes orgánicas: 11
- Leyes ordinarias: 33
- Reales decretos-leyes: 19
- Reales decretos legislativos: 3
- Reales decretos (normas): 275

Ello supone una media de 7 disposiciones normativas semanales.

relacionado con casos de corrupción en la Administración Pública, derivados de la falta de control interno, que habrían generado un sistema desprofesionalizado y con notas de clientelismo y nepotismo.

Los procedimientos de provisión de puestos de trabajo a través del sistema de libre designación en el seno de las Administraciones Públicas para puestos de responsabilidad media o superior reservados para funcionarios de carrera resultan no solo inadecuados, sino que han servido de instrumento para politizar la función pública y desprofesionalizarla¹⁰⁹”.

4. ALGUNAS PROPUESTAS

Aparte de la creación de la Oficina de Calidad Normativa, que creemos, podría extrapolarse a las distintas Comunidades Autónomas, una posible propuesta para potenciar y concienciar a los agentes públicos de la importancia de “una regulación inteligente” o Smart regulation¹¹⁰, pasa por implantar

¹⁰⁹ MAYOR GÓMEZ, R: “Selección, contratación y provisión de los empleados públicos” en GUÍA PARA PARA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE CASTILLA LA MANCHA, ed. Instituto de Derecho penal europeo e internacional. Universidad de Castilla la Mancha. Servicios Jurídicos. Vicepresidencia de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha, 2017, pp 28-29.

¹¹⁰ El concepto de “Smart Regulation” dado por <http://regulacioninteligente.org/smart-regulation/> y que compartimos plenamente, propone racionalizar la elaboración de las leyes y defiende que no se trata de regular más, sino de hacerlo de manera más inteligente, considerando siempre la importancia de mantener un entorno



en el grado de Derecho, una asignatura sobre Técnica Legislativa, así como, en los temarios de oposiciones, introducir algún tema sobre la calidad normativa.

Otro aspecto pasa por facilitar periódicamente formación específica a los empleados que integren no sólo la Oficina de Calidad Normativa sino las distintas unidades de los diferentes Ministerios y Consejerías de donde partan los anteproyectos de leyes y reglamentos. La formación es un aspecto fundamental para profesionalizar su función. Esta formación específica ha de adaptarse al volumen y complejidad de la Administración correspondiente, pero debe ser en todo caso adecuada para proporcionar una base teórica y práctica suficiente. Los medios para lograr este objetivo son diversos: seminarios, cursos obligatorios, bien presenciales o a distancia, con su correspondiente test de evaluación, etc., y siempre con una atención permanente al reciclaje de los conocimientos. Se trata de implantar una verdadera cultura administrativa y de buen gobierno, que vaya concienciando a los legisladores la necesidad de poner freno a la superproducción normativa para que la misma sea de calidad, sencilla y acorde con todo el ordenamiento jurídico.

5. CONCLUSIONES

El nuevo escenario que se abre con la LPACA para abordar la calidad normativa es esperanzador. Ello responde a una demanda que se ha hecho patente en todos los ordenamientos y que desde la Unión Europea

económico atractivo y flexible para la actividad del sector privado.

se nos venía exigiendo desde hace tiempo, como es mejorar la calidad de las normas con el fin de incrementar la eficiencia, competitividad y aumentar la seguridad jurídica.

Hemos visto como una mala regulación normativa supone unas cargas y costes que no pueden asumirse por la sociedad.

Con la LPACA los principios de buena regulación tienen que verse reflejados justificadamente en las leyes y reglamentos. Sin duda, ello mejorará los procesos de elaboración normativa. En este escenario, la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, está llamada como órgano de alto nivel a cumplir una tarea fundamental.

En definitiva, el título VI de la LPACA está llamado a convertirse en piedra angular de la calidad y evaluación de las normas, como una especie de manual de cabecera, si bien consideramos que es necesario un desarrollo reglamentario y fomentar una cultura de calidad y de buen gobierno en las Administraciones. Para ello, se han esbozado algunas propuestas con el propósito de aportar un pequeño granito de área que como servidora pública me corresponde.

6. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO TIMÓN, A.J: " La participación ciudadana, transparencia y técnica normativa en las Leyes 39 y 40 de 2015". Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Nº 34, págs. 77-103, Enero 2016-Junio de 2016.

BEJARANO LUCAS, J.M: "La implementación de la planificación normativa y de la denominada «better regulation» en el ámbito municipal", El Consultor de los



Ayuntamientos, Nº 21, Sección Opinión / Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Nov. 2016, Ref. 2402/2016, pág. 2402, Editorial Wolters Kluwer.

CASTÁN VÁZQUEZ, J.M: "Las leyes y su reforma según Erasmo y Luis Vives", en Filosofía y Derecho. Estudios en honor del Profesor J. Corts Grau, Valencia, 1977.

ERASMO DE ROTTERDAM, Educación del príncipe cristiano, trad. De P. Jiménez Guijarro y A. Martín, Tecnos, Madrid, 1996.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E: Justicia y Seguridad Jurídica en un mundo de leyes desbocadas, Civitas, Madrid, 1999.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P: Técnica Legislativa y seguridad jurídica: ¿Hacia el control constitucional de la calidad de las Leyes?, Cívitas, Madrid, 2010.

MARCOS FERNÁNDEZ, F: "Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo" en Revista de Administración Pública, núm. 179, Madrid, mayo-agosto (2009).

MAYOR GÓMEZ, R: "Selección, contratación y provisión de los empleados públicos" en GUÍA PARA PARA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE CASTILLA LA MANCHA, ed. Instituto de Derecho penal europeo e internacional. Universidad de Castilla la Mancha. Servicios Jurídicos. Vicepresidencia de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha, 2017.

MENENDEZ ALONSO, J.M: "La elaboración de ordenanzas y reglamentos con la Ley 39/2015 del procedimiento administrativo común: problemática local", El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 22,

Sección Opinión / Actualidad, Quincena del 30 Nov. al 14 Dic. 2016, Ref. 2506/2016, pág. 2506, Editorial Wolters Kluwer .

MERINO ESTRADA, V: Revista CUNAL. Nº Extraordinario 191 (2016).

MESEGUER YEBRA, J: "Procedimiento de elaboración de normas y better regulación en el ejercicio de la potestad reglamentaria local". Libro colectivo El procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015 (LA LEY 15010/2015). EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS (2016).

ORDUÑO PRADA, E: "Sobre la potestad normativa y local y la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ", Actualidad Administrativa, nº 2, Sección Actualidad, febrero 2016, LA LEY.

PEREZ RENOVALES, J: "Mejores leyes y mejor conocidas", Nueva revista de política, cultura y arte, nº 154, 2015.

REINOSO CARRIEDO, A: "Novedades en el ejercicio de la potestad reglamentaria tras las Leyes 39/2015 y 40/2015", El Consultor de los Ayuntamientos, Nº 18, Sección Opinión / Actualidad, Quincena del 30 Sep. al 14 Oct. 2016, Ref. 2035/2016, pág. 2035, Editorial Wolters Kluwer.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A: "Sobre el procedimiento administrativo de elaboración de las normas", Revista Española de la Función Consultiva, núm. 2, 2004, julio diciembre.



SEGOVIA MARCO, A: "La técnica legislativa en la elaboración de anteproyectos de leyes" en Revista Gabilex, nº 1, 2015.

URRUTIA SAGARDIA, E: "Valor de la exposición de motivos y rango normativo". Legal Today.com (2012).

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

SECCIÓN INTERNACIONAL

ARTÍCULOS DOCTRINALES

ACTUALIDAD DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN GRECIA

ANTONIO MANIATIS

**Ex docente de Derecho de la Universidad de
Castilla-La Mancha
Docente de Derecho de la Universidad de Nicosia**

RESUMEN

El nuevo marco jurídico de la contratación pública y de la concesión se ha introducido en el ordenamiento jurídico griego mediante las leyes 4412/2016 y 4413/2016, respectivamente. Grecia, como los otros países europeos, debería abstenerse de adoptar la exclusión del sector del agua del campo de la transposición de la directiva 2014/23/UE dado que no estaba obligada a adoptar la exclusión. El derecho al agua debe consagrarse de manera explícita y simple, exenta de prejuicios y distorsiones. Además, existen tres contratos de CPP, de naturaleza parcialmente recíproca, para la promoción del nuevo derecho de participación a la Sociedad de la Información en zonas desfavorecidas. Sin embargo, cada candidato era obligado a seleccionar una compañía que sería encargada de hacer el control cualitativo y cuantitativo de la materialización de la obra, antes de cada solicitud de pago del contratista. Con esta regulación no está asegurada la selección de la mejora empresa como supervisora.



PALABRAS CLAVE

Directivas 2014/23/UE, 2014/24/UE y 2014/25/UE; derecho al agua; autoridades administrativas independientes; colaboración público-privada; derechos del contratista.

ABSTRACT

The new legal framework on public procurement and concession has been introduced into the Greek legal order through laws 4412/2016 and 4413/2016, respectively. Greece, like the other European countries, should abstain from adopting the exclusion of the water sector from the field of transposition of directive 2014/23/UE given that it was not obliged to adopt such an exclusion. The right to water should be consecrated in an explicit and simple manner, exempted from prejudices and distortions. Besides, there are three PPP contracts, of partly reciprocal nature, for the promotion of the new right to participate in the Information Society in less-favored areas. However, each candidate had to select a company that would make the qualitative and quantitative control of the materialization of the work, before contractor's applications for payment. With this regulation, the selection of the best enterprise as a supervisor is not ensured.

KEYWORDS

Directives 2014/23/EU, 2014/24/EU and 2014/25/EU; right to water; independent administrative authorities; public-private partnership; contractor's rights.

SUMARIO:

- I. PLANTEAMIENTO.
- II. LA DIRECTIVA 2014/23/UE Y SU TRANPOSICIÓN EN EL ORDENAMIENTO GRIEGO.
- III. EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS EUROPEOS AL AGUA.
- IV. DISPOSICIONES DE LA LEY 4412/2016 SOBRE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.
- V. LA PARTICIPACIÓN A LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN.
- VI. A MODO DE CONCLUSIONES.

I. PLANTEAMIENTO

La modernidad de la contratación pública es obvia, en nuestra era¹¹¹. Por ejemplo, la Unión europea era dotada con las directivas 2004/17/CE y 2014/18/CE en esta materia y tanto Alemania como el Reino Unido tuvieron que cambiar sus ordenamientos, porque las directivas eran de obligada transposición para los Estados miembros¹¹². Este estatuto había sido marcado por la crisis económica dentro la zona euro y por las economías nacionales impotentes de esa zona. Evidentemente, la crisis económica ha azotado

¹¹¹ Como afirma GAUDEMET, Y., «Contratación administrativa: Las evoluciones contemporáneas en el derecho francés», *Contratación pública – Ayudas estatales*, 3, 2004, págs. 220-227 (págs. 220-221), (traducción de K. GOGOS, EUG. PREVEDOUROU y I. KYRITSAKI en griego).

¹¹² MEILÁN GIL, J. L., «Un *meeting point* de los ordenamientos jurídicos sobre contratación pública», *RAP*, 198, 2015, págs. 43-73 (pág. 70).



particularmente Grecia¹¹³. Este país no ha parado de ser la víctima principal de esta crisis¹¹⁴. Tras las propuestas de la Comisión europea, del 20.12.2011, estuvieron introducidas las siguientes directivas en el ordenamiento europeo:

- 2014/23/UE relativa a la adjudicación de contratos de concesión,
- 2014/24 **sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE y**
- 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE.

La falta de transposición de las directivas en el ordenamiento español provocó una «duda existencial» respecto a la normativa que debería aplicarse¹¹⁵.

¹¹³ Vid. NIETO GARRIDO, E., MORENO MOLINA, J. A., «Prólogo», A. VILLANUEVA CUEVAS, *La política de la Unión Europea en materia de turismo y sus repercusiones en la Legislación Turística Española*, 2012, págs. 9-12 (pág. 9), Madrid: Reus.

¹¹⁴ Vid. KITSOS, J., «The Recourse to Alternative Public Procurement to Facilitate Access to Private Capital in Greece: Results and Concerns So Far From the Implementation of an Extensive PPP Programme on the Global Economic Crisis», *P.P.L.R.*, 24, 3, 2015, págs. 78-89 (pág. 89).

¹¹⁵ DOMÍNGUEZ-MACAYA LAURNAGA, J., «Situación y novedades en materia de contratación pública electrónica (CPE) introducidas por el paquete de nuevas Directivas relativas a la contratación pública, tras su no transposición», *Contratación Administrativa Práctica*, 143, 2016, págs. 104-117 (pág. 104).

Contrariamente al caso español, Grecia ha hecho con retraso relativamente pequeño la transposición de las nuevas directivas¹¹⁶.

El presente análisis focaliza sobre la transposición de las nuevas directivas en el ordenamiento jurídico griego¹¹⁷. Además, tiene que ver con algunos aspectos actuales de la colaboración público-privada (CPP), que constituye la versión moderna de la contratación pública, en Grecia¹¹⁸.

II. LA DIRECTIVA 2014/23/UE Y SU TRANPOSICIÓN EN EL ORDENAMIENTO GRIEGO

¹¹⁶ MORENO MOLINA, J. A., «El efecto directo de las nuevas Directivas de la Unión Europea sobre contratación pública», *Contratación Administrativa Práctica*, 143, 2016, págs. 4-5.

¹¹⁷ MANIATIS, A., *La contratación pública y la colaboración público-privada en Grecia tras las directivas de 2014 Parte II. La contratación pública en Grecia tras las directivas de 2014*, Ponencia en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Castilla - La Mancha, Curso de verano sobre «La nueva Ley de Contratos del Sector Público», Cuenca, 28 y 29 de junio de 2017, Disponible en: <https://eclass.gunet.gr/courses/LAWGU223/>.

¹¹⁸ MANIATIS, A., *La contratación pública y la colaboración público-privada en Grecia tras las directivas de 2014 Parte I. La colaboración público-privada y los nuevos derechos*, Ponencia en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Castilla - La Mancha, Curso de verano sobre «La nueva Ley de Contratos del Sector Público», Cuenca, 28 y 29 de junio de 2017, Disponible en: <https://eclass.gunet.gr/courses/LAWGU223/>.



La concesión constituye una cuestión muy delicada en la medida de que los ciudadanos - usuarios han adoptado una aproximación negativa a esta institución, particularmente en Grecia¹¹⁹. En todo caso, la directiva en esta materia es obviamente la original dentro la tríada de las directivas sobre los contratos del sector público¹²⁰. Se trata del primer texto legislativo del derecho de la Unión europea sobre la concesión de servicios, terminando un período de inseguridad jurídica¹²¹. Introduce por la primera vez en el ordenamiento europeo normas que regulan de manera única e integral sobre todo el estadio de adjudicación, pero también algunos aspectos de la ejecución de los contratos de concesión, de obras públicas o de servicios¹²². En realidad, el fenómeno de concesión es más amplio, incluyendo actos administrativos unilaterales a favor del sector privado¹²³. Por eso, la directiva clarifica que focaliza únicamente sobre casos de contratación. Según el considerando 14 de la directiva *«no deben considerarse concesiones ciertos actos de los Estados miembros, como las autorizaciones o licencias, en virtud de los cuales el Estado o una*

¹¹⁹ KITSOS, J., *Colaboración público-privada y contratación de concesión*, Atenas - Salónica: Ediciones Sákkoula, 2014, págs. 90-91 (en griego).

¹²⁰ KITSOS, J., MANIATIS, A., «Les concessions suite de la directive 2014/23/UE», *RDUE*, 4, 2017.

¹²¹ PLATON, S., «La passation des concessions: de l'eau du service public dans le vin de la concurrence?», *AJDA*, 15, 2014, págs. 841-847 (pág. 841).

¹²² NOGUELLOU, R., «Les nouvelles directives et l'exécution des contrats», *AJDA*, 15, 2014, págs. 853-859 (pág. 853).

¹²³ Vid. KITSOS, J., 2014: 97-99.

autoridad pública establece las condiciones para el ejercicio de una actividad económica, con inclusión del requisito de llevar a cabo una operación determinada, que por lo general se conceden a petición del operador económico y no por iniciativa del poder adjudicador o entidad adjudicadora, y en los que el operador económico queda libre de renunciar a la prestación de las obras o servicios. Para dichos actos de los Estados miembros pueden ser de aplicación las disposiciones específicas de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo». En ese sentido, la concesión, concebida y reglada por la directiva, constituye un caso de contratación pública y no otra forma de la operación administrativa del Estado.

Por lo que se refiere a Grecia, ese país es dotado de una tradición antigua importante en materia de la contratación pública¹²⁴. El drenaje de un lago en Evia en el medio del cuarto siglo ante Cristo constituye el primer caso conocido de contratación pública de ejecución de una obra pública con la cooperación de Estados mediante concesión¹²⁵. En el ordenamiento griego, los contratos más amplios del sector público han consistido tradicionalmente en concesiones¹²⁶. La ley 4413/2016 sobre la adjudicación y ejecución de contratos de concesión tiene como punto de comienzo de su vigencia el 08.08.2016 y tiene que ver con los contratos, cuyo procedimiento de adjudicación

¹²⁴ Vid. RAIKOS, D., *Derecho de contratación pública*, Atenas – Salónica: Ediciones Sákkoula,, 2017, pág. X (en griego).

¹²⁵ TZIKA – CHATZOPOULOU, A., *Construcción de Obras Públicas*, Atenas: Edición Papasotiriou, 1994, pág. 511 (en griego).

¹²⁶ Vid. KITSOS, J., 2015: 78.



comienza tras el comienzo de vigencia de la ley y no con contratos con procedimientos anteriores.

Mediante este texto tuvo lugar la transposición de la directiva relativa a la concesión. La ley rige a los contratos de concesión sometidos al campo de aplicación de esta ley, principalmente aquellos que tienen un valor apreciado de al menos 5.225.000 euros, pero también, por lo que se refiere a algunos de sus artículos, los demás. Un ejemplo de aplicación común consiste en el artículo 60 sobre la resolución de los litigios en el estadio de la adjudicación.

La ley, como ya lo ha hecho la ley 3389/2005 sobre la CPP, clarifica que las actividades que según la Constitución pertenecen directamente y exclusivamente al Estado, y sobre todo la defensa nacional, la función policial, la administración de justicia y la ejecución de las penas infligidas por los tribunales, no pueden constituir objeto de concesión. Finalmente, ha introducido una importante novedad (no impuesta por la directiva), dado que algunos casos de CPP pueden incorporarse en la categoría de las concesiones mientras la doctrina ha demostrado que esencialmente el modelo de la CPP en su conjunto constituye esencialmente una variación de la concesión¹²⁷. Según el párrafo 5 del artículo 1, en la adjudicación y ejecución de los contratos de concesión de obras y servicios que se materializan como CPP según la ley 3389/2005, se aplican las disposiciones de esta ley y de manera complementaria las disposiciones de la ley sobre la CPP, es decir en la medida que aquellas no son opuestas a las disposiciones de la nueva ley. Por la primera vez en el ordenamiento griego la CPP a objeto

¹²⁷ MANIATIS, A., «The concession nature of Public - Private Partnership», *e-JST*, 11 (3), 2016, págs. 23-33.

recíproco se han formado como concesión, por la legislación, y consecuentemente ha adquirido directamente el fondo de la gran tradición internacional de la concesión. Antes de la adopción de la ley, la doctrina jurídica griega evitaba de incluir la noción de la concesión en aquella de la CPP. El primer caso de aplicación de esta ley en materia de colaboraciones sería aquel de la contratación relativa a los balnearios de Nísiros, isla situada al Sur del Mar Egeo.

III. EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS EUROPEOS AL AGUA

En el marco del derecho internacional de medio ambiente, el agua como bien está examinado a través de la gestión de los recursos hídricos internacionales, con punto principal de referencia la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación¹²⁸. Tiene un valor simbólico el hecho de que esta convención marco de 1997, sobre exclusivamente los recursos físicos de agua dulce, ratificada por Grecia a través de la ley 3876/2010, entró en vigor en el año de la adopción de las nuevas directivas sobre la contratación pública. Según el considerando 40 del preámbulo de la directiva sobre las concesiones *«En el sector del agua, las concesiones están sujetas a menudo a mecanismos específicos y complejos que requieren una consideración especial debido a la importancia del agua como bien público de valor fundamental para todos los ciudadanos de la Unión»*.

¹²⁸. TZATZAKI, V. – M, *El agua en el derecho internacional público*, Nomiki Vivliothiki, 2012, pág. 61 (en griego).



Por un lado, la legislación de la Unión europea reconoce no meramente el carácter público del bien acuático pero que éste tiene un valor fundamental para los ciudadanos europeos, los cuales consecuentemente tienen el derecho al disfrute del agua. Por otro lado, sería importante hacer una referencia explícita al «derecho al agua» mientras el término «derecho» sigue siendo evitado. Se trata de un derecho de la tercera generación o de solidaridad o de los pueblos. Los derechos de solidaridad parten de problemáticas globales que necesitan de un enfoque transnacional para su concreción (como son los casos de los derechos a un medio ambiente sano, al agua, a la paz, al desarrollo, entre otros)¹²⁹.

La Unión europea ha adoptado un texto especializado sobre el agua, la directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. Esta directiva constituye en la evolución del Derecho de aguas de la Unión, incorporando al acervo comunitario instituciones jurídicas arraigadas entre los españoles (los conceptos de cuenca hidrográfica, organismos de cuenca, planes hidrográficos) y otras novedosas de marcado carácter medioambiental (buen estado del agua, control combinado de la contaminación, principio de recuperación de costes)¹³⁰.

¹²⁹ PACHOT ZAMBRANA, K. L., «El derecho constitucional al deporte en la doctrina y el derecho comparado», *Cuestiones Constitucionales*, 35, 1, 2016, págs.119-150 (págs. 133-134).

¹³⁰ FANLO LORAS, A., *La gestión del agua en España: experiencias pasadas, retos futuros*, Universidad de la Rioja, Logrono, 2001, pág. 10.

Si el legislador de la directiva evita hacer uso del término «derecho al agua», el legislador griego ha preferido un sustituto. En el párrafo 1 del artículo 11 de la ley 3199/2003 para la transposición de la directiva, cita que «*Cada persona jurídica o natural puede utilizar agua o ejecutar obras de valorización de los recursos hídricos para la satisfacción de sus reales necesidades*» pero ciertas actividades están sujetas a un régimen de autorización. Por lo que se refiere al ordenamiento español, no cabe el triunfalismo, pues existen objetivos de esta directiva aún no satisfechos debidamente (principio de recuperación de costes, mayor participación ciudadana en la elaboración de los planes...) y subsisten las dificultades para implantar un patrón, con grado de rigidez que ha de tenerse como inevitable, a una realidad absolutamente heterogénea, cosa esta que es predicable de todos los Estados de la Unión¹³¹.

En todo caso, recientemente el agua ha provocado intensas preocupaciones y evoluciones políticas y administrativas en varios países europeos, como es el caso de Italia con el importante referéndum de 2011 sobre el agua público¹³². Es notable que la capital del mismo país hizo frente a un problema serio de escasez hídrica en verano de 2017¹³³.

¹³¹ LÓPEZ MENUJO, F., «Las aguas», *RAP*, 200, 2016, págs. 251-276 (pág. 276).

¹³² Vid. L. P., «Introduzione», ALGOSTINO, A., CIOTTI, L., MONTANARI, T., PEPINO, L., *Modifiche costituzionali e Italicum Io dico No*, 2016, págs.7-9, Edizioni Gruppo Abele.

¹³³ HOROWITZ, J., «City of Ancient Aqueducts May Face Water Rationing», *The New York Times*, Friday, July 28, 2017, pág. A4.



Según el precitado considerando 40 de la directiva relativa a las concesiones, «*Las características especiales de dichos mecanismos justifican exclusiones en el sector del agua ámbito de aplicación de la presente Directiva*». La ley 4413/2017 adopta plenamente la especificación de la previsión del artículo 12 de la directiva, citando que ella no se aplica en los contratos de concesión que adjudicadas a:

- a) la puesta a disposición o la explotación de redes fijas destinadas a prestar un servicio al público en relación con la producción, el transporte o la distribución de agua potable;
- b) el suministro de agua potable a dichas redes.

La ley tampoco se aplica a los contratos de concesión que se refieran a uno de los objetos siguientes o a ambos que estén relacionadas con una de las actividades apenas contempladas:

- a. proyectos de ingeniería hidráulica, irrigación o drenaje, siempre que el volumen de agua destinado al abastecimiento de agua potable represente más del 20% del volumen total de agua disponible gracias a dichos proyectos o a dichas instalaciones de irrigación o drenaje o
- b. eliminación o tratamiento de aguas residuales.

Consecuentemente, se pone de manifiesto la esencia central del contenido del derecho al agua, que consiste en el agua potable y no principalmente en otros aspectos del uso del agua, como es la irrigación.

Es obvio que los recursos acuáticos son tan importantes que los países miembros de la Unión europea no están

de acuerdo para someterlos a un régimen europeo común sobre los contratos de concesión, provocando crítica de parte de la doctrina¹³⁴. En todo caso, el agua sigue situándose en un campo excepcional por lo que se refiere no solamente a la concesión sino a la contratación pública, dado que existe la precitada directiva 2014/25/UE sobre este caso del ex «sector excluido», regulado como tal por la directiva 2004/17/CE.

IV. DISPOSICIONES DE LA LEY 4412/2016 SOBRE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Las nociones de la declaración de licitación, de especificaciones técnicas, de selección del contratista, de supervisión, de pagos y de la rendición de cuentas están localizadas por la primera vez en las ciudades democráticas de Grecia antigua, que financiaban las obras y ponían la gestión técnica y económica entera de las obras públicas a la jurisdicción de la Asamblea parlamentaria, que designaba magistrados (como Autoridades) para el seguimiento de las obras, encargados de rendición de cuentas solamente a la Asamblea¹³⁵.

Grecia tenía un procedimiento de aventura en el caso de la adopción de la directiva sobre la contratación pública. Inicialmente, contaba con la ley 4281/2014,

¹³⁴ BRACONNIER, S., «La typologie des contrats publics d'affaires face à l'évolution du champ d'application des nouvelles directives», *AJDA*, 15, 2014, págs. 832-840 (pág. 840).

¹³⁵ RAIKOS, D., 2017: X.



que debería aplicarse desde el 01.03.2015, con la excepción de algunas disposiciones como aquella del artículo 157 sobre las garantías, que comenzó a aplicarse al inicio de la ley, es decir el 08.08.2014. Sin embargo, la ley conoció 4 aplazamientos de su vigencia, hasta el 30.06.2016. El Estado no tenía la voluntad política de proceder a la plena aplicación de una ley que afectaba directamente a sus propios servicios y esencialmente no la aplicó. En realidad, dos años después la remplazó con otra, la ley 4412/2016 «Contratación pública de obras, suministros y servicios». Esta ley sirve para la transposición de ambas directivas, 24 y 25 de 2014, sobre la contratación pública mientras la ley complementaria precitada 4413/2016 focaliza sobre las concesiones pero hace referencia a algunas disposiciones de esta ley, como aquellas sobre la resolución de litigios del estado de adjudicación, por lo que se refiere a las concesiones.

La ley no se limita en un texto de transposición de la directiva sino incluye también disposiciones del derecho interno que tienen que ver con la ejecución de las obras técnicas y la protección legal en el estadio de adjudicación, introduciendo nuevos órganos como la Autoridad de Examinación de Recursos Prejudiciales, que recibió publicidad negativa muy temprano. Un juez honorario del Consejo de Estado, don Filis Arnaútoğlu, expresó su interés de convertirse en presidente de esta nueva autoridad independiente, que no puso activarse en la fecha prevista del primero de enero de 2017, pero renunció por razones de mala organización del Estado mientras hacía frente a una falta de incentivos

materiales¹³⁶. Es indicativo del fenómeno más amplio de la mala organización que el edificio utilizado por la autoridad había sido vacuo por aproximadamente 13 años ya que ningún servicio público querría utilizarlo.

La ley ha desconcertado a la doctrina y a los usuarios con su tamaño inusual, dado que tiene 379 artículos. El primero de sus cinco libros incluye 220 artículos y tiene que ver con la transposición de la directiva 2014/24/UE. El libro II está dedicado a la transposición de la directiva 2014/25/UE, está dedicado a la transposición de la directiva 2014/25/UE, relativa a los «sectores excluidos», cuyas actividades no estuvieron regladas por el derecho comunitario al menos hasta 1990¹³⁷. El libro III, titulado «gobernación», tiene que ver con los procedimientos y obligaciones de gobernación que se aplican por las autoridades de adjudicación mientras la Autoridad Única Independiente de Contratación Pública desempeña el papel de difundir la información de los controles ejercidos sobre las transgresiones de la legislación y de interpretar la legislación europea sobre la contratación pública a través de directivas generales para ayudar a las autoridades de adjudicación y las empresas.

¹³⁶ ARNAÚTOGLU, F., «Las aventuras del presidente de una Autoridad», *I Kathimerini*, Domingo 23 de julio, pág. 4 (en griego).

¹³⁷ARROWSMITH, S., «Chapter 7: EU rules for the utilities sector», ARROWSMITH, S., BORDALO, P., FAUSTINO, HEUNINCKX, B., TREUMER, S., FEJØ, J., *EU Public Procurement Law: An introduction*, 2011, págs. 217 - 247 (pág. 217).



El libro IV rige la protección legal en la estipulación de la contratación pública y el último tiene como título «Disposiciones finales».

La ley se aplica a la entera contratación pública de obras, suministros y servicios, que adjudican todas las autoridades de adjudicación, es decir no solamente a los contratos cuyo valor es superior al límite de aplicación de las directivas de la Unión europea. Existen regulaciones especializadas para la contratación a valor inferior al límite, como es el caso de la adjudicación directa (para contratación a valor hasta 20.000 euros).

La ley mantiene como criterio de adjudicación del contrato el criterio de la oferta económicamente más ventajosa. Con otras palabras, a través de la transposición de las directivas de la Unión europea, el criterio principal para la contratación de las obras públicas es solamente uno. Sin embargo, está consagrada la alternativa prevista por las previas directivas, ya suprimidas, es decir el sistema de la oferta más baja pero, según la terminología nueva introducida por la directiva 2014/24/UE, se llama «oferta económicamente más ventajosa» (desde el punto de vista del poder adjudicador) sobre la base del precio mientras el poder adjudicador es dotado de una facultad discrecional para su opción.

V. LA PARTICIPACIÓN A LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

En la Constitución griega se ha incorporado una nueva disposición, el artículo 5A par. 2a, a través de la revisión de 2001. En esta disposición se prevé que «*Cada persona tiene el derecho de participación a la*

Sociedad de la Información», es decir por lo que se refiere a la transmisión electrónica de la información¹³⁸.

Algunos años después, sin que sea adoptada una ley ejecutiva de esta cláusula, la ley 3389/2005 introdujo formalmente el modelo de la CPP por la primera vez en el ordenamiento griego, siguiendo el ejemplo de otros países como Francia¹³⁹. Según el artículo 17, cada contrato debe citar el modo de ejercicio de la supervisión de la ejecución y operación de la obra y de la prestación del servicio, sea a través de compañías independientes que las partes contratantes contratan en común sea mediante los servicios competentes del sector público. La ley implícita la selección del supervisor por las dos partes en común. Sin embargo, la práctica ha designado una aplicación distinta de ese modelo, dado que cada candidato para el puesto del contratista debe mencionar, durante la licitación, el supervisor propuesto. Por un lado, las empresas que desempeñan el papel del supervisor son compañías habitualmente no griegas de alto nivel. Resulta lógico que éstas no arriesgarían a comprometer su fama para favorecer el contratista.

Por otro lado, no es clara la razón de encargar una empresa privada «independiente» para hacer lo que en todo caso hace, incluso informalmente, el servicio técnico del sector público. Ésta es la diferencia esencial

¹³⁸ XRYSOGONOS, K., *Derechos Civiles y Sociales*, Nomiki Vivliothiki, 2006, pág. 208 (en griego).

¹³⁹ Vid. MANIATIS, A., VASILAKOU, A., «French PPP Law and Culture», *Journal of Applied Research Review Online, B Economics, Business, Social Sciences and Education*, XVI, 1, 2017, págs. 14-28.



entre una obra técnica pública y otra privada. El maestro de la obra tiene su propio servicio técnico y puede administrar y supervisar la ejecución de la obra mientras el propietario de un proyecto privado normalmente es ajeno al contexto de construcciones. Dado que los contratistas cuentan con una oficina de calidad de la producción, el supervisor parece a una oficina externa de calidad que actúa por cuenta del supervisado.

Estas remarcas valen por lo que se refiere a los contratos del tipo «BOT, Build, Operate and Transfer», que la empresa pública «Sociedad de la Información S.A.» ha estipulado. Se trata del método más utilizado en materia de infraestructuras a dimensiones grandes, como puentes, carreteras, puertos, instalaciones energéticas etc. en el cuadro de la tipología internacional de la CPP¹⁴⁰.

La empresa precitada ha focalizado sobre la prestación de servicios de banda ancha al por mayor, a los prestadores de las telecomunicaciones a través de la valorización de la red que va a desarrollarse en el cuadro de la obra. Están creadas infraestructuras en las regiones «blancas» del entero territorio del país. Tres contratos parecidos ejemplifican el modelo de la CPP, que es en tal caso de naturaleza parcialmente recíproca, dado que a causa de las condiciones que rigen a las regiones - objetivo, un investimento de tal tipo no podría ser plenamente recíproco y rentable en su conjunto.

¹⁴⁰ FABI, F., LOIERO, R., PROFITI, F. S. E., *Il Partenariato Pubblico - Privato nell'ordinamento giuridico nazionale, comunitario ed internazionale*, Dike Giuridica Editrice, 2015, pág. 73.

Por esa razón, existe una contribución de la financiación de parte de la autoridad de adjudicación por la Fase A («Build», es decir de construcción), de duración de 24 meses, y no por la Fase B («Operate»), relativa a la función de la operación, de duración de 180 meses.

Cada candidato era obligado a seleccionar una compañía especializada en materia de las infraestructuras de banda ancha, que sería encargada de hacer el control cualitativo y cuantitativo de la materialización de la obra, antes de cada solicitud de pago del contratista, que no es ajeno a ese procedimiento. Ello ha incluido este costo en su oferta y debe ser cubierto en términos de seguro de responsabilidad profesional.

Por lo que se refiere a la relación entre el contratista y el supervisor, no está asegurada la selección de la mejora empresa como supervisora, dado que el comité competente se limita a examinar si el propuesto supervisor cumple los criterios previstos, en base de un procedimiento llamado «on-off». Si esos no están cumplidos, la oferta del candidato correspondiente para la CPP está anulada. Si un candidato propone una empresa que es mejora a las otras propuestas, no adquiere una ventaja, pues carece de motivación. De sobra, por la fase A el contratista a través de su propia participación facultativa está legitimado a aumentar la remuneración del supervisor, como un empleador que ofrece un bono a su empleado. Al contrario, el costo de la remuneración por la Fase B está cubierto únicamente a través de una financiación por la parte contratante privada.

Además, dado que los gestores de las redes que van a crearse se convierten en prestadores de redes de servicios electrónicos, están sujetos al régimen



legislativo de obligaciones, vigente en materia de este mercado. Se trata de la ley 4010/2012, según la cual la Comisión Nacional de Telecomunicaciones y Correos tiene una competencia de control, de supervisión y de imposición de sanciones. Esta autoridad administrativa independiente, que no tiene una consagración constitucional contrariamente a tres otras autoridades independientes similares, es competente para realizar auditorías de costos del sistema correspondiente del contratado. Sin embargo, el control no se realiza por la autoridad misma sino por un auditor independiente especializado.

El auditor, que puede ser diferente del supervisor ya mencionado, desempeña un papel muy crucial por la Fase B (no también de la Fase A) de la obra porque ofrece su ayuda a la autoridad independiente en el cumplimiento de sus obligaciones. Está seleccionado por la Comisión precitada, mediante un procedimiento definido y ejercido por ella. Su financiación está realizada solamente por el contratado, dado que en todo caso la financiación de parte del Estado es ajena a la Fase B. El procedimiento de selección es ventajoso en términos del principio de transparencia porque el pago de la remuneración del auditor está fijado de un modo predefinido en la declaración de la licitación. En todo caso, no existe una suficiente razón de interés público para la externalización de los servicios de control de parte del Estado, sin hablar de la particularidad de la novedad institucional que consiste en una autoridad administrativa independiente especializada.

VI. A MODO DE CONCLUSIONES

El derecho fundamental al agua es relativamente marginal pese a su importancia no solamente para la vida sino para otros derechos¹⁴¹. En todo caso, el derecho comparable al transporte ha emergido a través de la existencia de ramas especiales de derecho como aquella del derecho marítimo¹⁴². El derecho hidráulico está fortalecido por la directiva marco 2000/60/UE que se desarrolla sobre los tres ejes siguientes: sostenibilidad ambiental, racionalidad económica y transparencia social¹⁴³. Sin embargo, la marginalización del estatuto acuático es obvia en el ordenamiento europeo, ejemplificada por la exclusión de la aplicación de la directiva 2014/23/UE. Es notable que Grecia, como los otros países europeos, debería abstenerse de adoptar la exclusión del sector del agua del campo de la transposición de esta directiva dado que no estaba obligada a adoptar la exclusión. El derecho al agua debe consagrarse de manera explícita y simple, exenta de prejuicios y distorsiones.

En el derecho de la Unión europea, la concesión se ha concebido como un tipo particular de la contratación pública, aparte de la metodología de las autorizaciones hacia empresas privadas, en forma de actos unilaterales. La aproximación a la concesión es

¹⁴¹ GAZZANIGA, J.-L., LARROUY-CASTÉRA, X., MARC, PH., OURLIAC, J.-P., *Le droit de l'eau*, LexisNexis Litec, 2011, pág. 6.

¹⁴² HESSE, PH. – J, 02. «Rappel historique sur les droits maritimes», J-P. BEURIER (dir.), *Droits maritimes*, 2014, págs. 21-67 (págs. 66-67), Dalloz.

¹⁴³ Vid. LÓPEZ MENUDO, 2016: 275.



indicativa de un estatuto «aristocrático», dado que el modelo de concesión se desarrolla como contratación pública número I, e incluso privilegiada en detrimento de la llamada «contratación pública».

En todo caso, las nuevas directivas quieren permitir que los compradores utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes como la protección del medio ambiente, una mayor eficiencia energética y en el uso de los recursos, la lucha contra el cambio climático, la promoción de la innovación, el empleo y la integración social y la prestación de servicios sociales de alta calidad en las mejores condiciones posibles¹⁴⁴. En ese sentido se asemejan a la nueva política europea en materia de turismo que se pretende implantar tras la aprobación del Tratado de Lisboa¹⁴⁵.

Por lo que se refiere a la CPP, se trata de una versión de contratación particularmente interesante¹⁴⁶. Por ejemplo, éste es el caso del ordenamiento griego, en materia de la consagración de derechos originales del contratista, según la experiencia del derecho europeo comparado. No sería normal rechazar de manera

¹⁴⁴. MORENO MOLINA, J. A., *La inclusión de las personas con discapacidad en un nuevo marco jurídico-administrativo internacional, europeo, estatal y autonómico*, Thomson Reuters Aranzadi, 2016, pág. 189.

¹⁴⁵ VILLANUEVA CUEVAS, A., *La política de la Unión Europea en materia de turismo y sus repercusiones en la Legislación Turística Española*, Madrid: Reus, 2012, pág. 108.

¹⁴⁶ Vid. BRACONNIER, S., «Le futur régime des partenariats public - privé : rupture et clarifications», RDP, 3, 2015, págs. 595-603 (págs. 595-596).

absoluta la innovación de estos derechos que podrían considerarse como privilegios particulares (no previstos por una ley formal). Este elemento moderno del marco normativo de la contratación pública no solamente ejemplifica la particularidad del régimen de la CPP frente al derecho común de la contratación pública sino en principio está ratificado por la práctica, dado que no existen problemas obvios, relativos al ejercicio de las funciones de los supervisores. Sin embargo, sería posible reconsiderar el modo de selección del contratista dado que el sistema usado, llamado «on-off», deja por desear. De sobra, sería oportuno que la CPP se transforme en un mecanismo estatal de promoción sistemática, si no prioritaria, de los derechos fundamentales de la cuarta generación. En este sentido, la doctrina ha señalado que el contrato público no es sólo un medio jurídico para que la Administración cubra «sus» necesidades¹⁴⁷. Se lleva a cabo para satisfacer las necesidades de los ciudadanos; para la más eficiente realización del interés general.

Además, la estipulación de contratos de CPP a objeto (por lo menos parcialmente) recíproco constituye un hecho positivo. Habitualmente, la CPP está dedicada a los objetos no recíprocos a nivel internacional, sin que esta práctica sea impuesta por una norma jurídica¹⁴⁸. Resulta una complementariedad informal de este modelo frente a los contratos de concesión. En todo caso, ambos tipos de contratación están sometidos a la

¹⁴⁷ MEILÁN GIL, J. L., 2015: 73.

¹⁴⁸ MANIATIS, A., 2016: 29.



regla (non-jurídica) de 50%, adoptada por Eurostat y el Banco Europeo de Inversión¹⁴⁹.

Finalmente, se ha puesto de manifiesto la oportunidad de interrumpir la tendencia de proliferación de las autoridades independientes administrativas, que no desempeñan ellas mismas incluso algunas funciones inherentes a su misión, como la auditoría del costo de los sistemas de los contratistas. Por ejemplo, la misión de la Autoridad de Examinación de Recursos Prejudiciales podría atribuirse a la Autoridad Única Independiente de Contratación Pública, cuya creación ha sido una evolución importante¹⁵⁰.

¹⁴⁹ MANIATIS, A., EVANGELATOU, K., MANOLIADIS, O., «An assessment of the French Public - Private Partnership Law», *e-JST*, 11 (4), 2016, págs. 11-20 (pág. 13).

¹⁵⁰ Vid. KITSOS, J., 2014: 3.

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

ANEXOS

Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

DOCM 25 Octubre 2013

BOE 10 Febrero 2014

LA LEY 17011/2013

Las Cortes de Castilla-La Mancha han aprobado y yo, en nombre del Rey, promulgo la siguiente Ley.

Exposición de motivos

I

La Constitución Española consagra el Estado de Derecho en el pórtico de su articulado, disponiendo en el artículo 1 que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Reflejo de lo cual es la exigencia del sometimiento pleno de las Administraciones Públicas a la Ley y al Derecho, así como el control jurisdiccional de la actuación administrativa y el cumplimiento de los fines que la justifican, de conformidad con los artículos 103 y 106 del mismo texto constitucional.



Así, aunque el nacimiento de los cuerpos especializados de asistencia jurídica del Estado y sus instituciones data de finales del siglo XIX, es con nuestra Constitución donde cobra mayor relevancia la sujeción de la Administración al Derecho y por ende la necesidad de incrementar los controles jurídicos internos y de contar con un personal estable, experto y seleccionado de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, de conformidad con las exigencias de la función pública moderna.

Las Comunidades Autónomas, siguiendo el modelo estatal, se han dotado de servicios jurídicos propios y entre ellas, Castilla-La Mancha, creando las figuras del Gabinete Jurídico y los Servicios Jurídicos, lo cual constituyó un hito en la defensa y representación de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en los procedimientos judiciales, así como el asesoramiento en Derecho de la administración autonómica. Una primera regulación la encontramos en la Ley 6/1984, de 29 de diciembre (LA LEY 2814/1984), de Comparecencia en Juicio de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y el Decreto 128/1987, de 22 de septiembre (LA LEY 1911/1987), de organización y funciones del Gabinete Jurídico. La norma legal fue sustituida casi veinte años después, por la Ley 4/2003, de 27 de febrero (LA LEY 979/2003) de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, mientras que el reglamento ha permanecido inalterado en todo aquello en lo que no se oponga a esta última ley.

La estructura generada por estas normas diferencia entre dos formas de asistencia jurídica: un Gabinete Jurídico, integrado por el Cuerpo de Letrados, cuyas funciones incluyen la defensa y representación en juicio, así como el asesoramiento en Derecho del Consejo de Gobierno, a cuyo frente se halla una Dirección del Gabinete Jurídico, o en su caso, un letrado-jefe; en segundo lugar, los Servicios Jurídicos de las Consejerías, compuestos por funcionarios del Cuerpo Superior Jurídico y dependientes

de la correspondiente Secretaría General o en su caso, de Direcciones Generales, los cuales se ocupan del asesoramiento jurídico, en los estadios iniciales de la actuación administrativa, sin que se encuentren bajo un mismo órgano directivo.

Esta dualidad supone una merma en la necesaria uniformidad doctrinal en el asesoramiento mediante la emisión de informes que motivan y controlan desde el punto de vista jurídico la actuación de la administración autonómica, así como también, una fisura en la defensa jurídica de los intereses generales ante los Juzgados y Tribunales, donde la preparación de los expedientes corresponde a los Servicios Jurídicos y la defensa al Gabinete Jurídico sin que la comunicación fuera distinta a la que se mantiene con cualquier otro órgano administrativo basada en el principio de colaboración. No obstante, el trabajo de los funcionarios integrantes del Cuerpo de Letrados y de los Servicios Jurídicos ha supuesto, durante la vigencia de las normas precedentes, una labor necesaria y correcta en aras de la adecuación de la actividad administrativa autonómica al ordenamiento jurídico y la persecución de los intereses generales.

La complejidad y diversidad de los asuntos de que se ocupa la Administración Autonómica requiere una constante especialización de los abogados a su servicio y a su vez una coordinación con otras entidades ya que el aumento de litigios por la situación coyuntural de cambios en la estructura de la misma, que afectan por igual a todas las Consejerías y a los organismos autónomos vinculados a estas; la profesionalización de la asistencia jurídica que requiere una constante mejora del servicio y adecuación a los vertiginosos cambios normativos; y las exigencias de rapidez y eficacia que deben caracterizar la relación entre abogado y cliente, aunque estos se incardinan en la raíz del servicio público, hacen necesaria una renovación de la organización de los servicios jurídicos, diez años después de su última regulación.



La presente ley tiene por objeto, en virtud de los artículos 31.1.1ª (LA LEY 2223/1982) y 39.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (LA LEY 2223/1982) que contienen las facultades autoorganizativas de la Administración Autonómica, establecer una nueva organización de los servicios jurídicos donde estos, con independencia de las distintas funciones que tienen encomendadas, constituyan una unidad de actuación al servicio de la Administración Pública y por tanto, de los intereses generales.

II

El texto normativo se compone de 17 artículos, divididos en cinco capítulos, cinco disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El primer capítulo regula, con carácter general, los Servicios Jurídicos y la asistencia jurídica a la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, inspirándose en la norma estatal, la Ley 52/1997, de 27 de noviembre (LA LEY 4060/1997), de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas. Se establecen funciones de asesoramiento en derecho y defensa y representación, al tiempo que se distingue entre la Dirección de los Servicios Jurídicos, el Gabinete Jurídico y las asesorías jurídicas en las Consejerías, con esta nueva denominación. La figura de la Dirección de los Servicios Jurídicos se regula como el centro superior consultivo y contencioso de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. En el ámbito consultivo hay que diferenciar su denominación como centro superior consultivo que desempeña funciones de asesoramiento jurídico interno, de la más alta función que en este orden desempeña el Consejo Consultivo, el cual es el órgano superior consultivo de la Comunidad Autónoma. El Gabinete Jurídico está integrado por el Cuerpo de

Letrados de Castilla-La Mancha mientras que las asesorías jurídicas en las Consejerías, se componen de funcionarios del Cuerpo Superior Jurídico. Unos y otros resultan en la concepción de la norma, fundamentales para el funcionamiento de la Administración Autonómica desde el punto de vista jurídico y sus funciones se han de ejecutar en armonía para prestar a esta el mejor servicio.

En este capítulo se contiene también la posibilidad de celebrar convenios de colaboración para representar, defender y asesorar a entidades distintas de aquellas cuyo asesoramiento jurídico se ostenta por la presente ley (fundaciones o empresas del sector público regional o cualesquiera otras entidades integrantes del mismo e incluso entidades locales).

El capítulo II se ocupa de las funciones contenciosas, siendo exclusivas de los letrados del Gabinete Jurídico, sin perjuicio de las excepciones contenidas en los artículos 2.3 y 6.2 de la norma, las cuales se establecen para casos de necesidad y en aras de evitar situaciones de indefensión.

El capítulo III delimita la labor de asesoramiento en derecho, que corresponde a los letrados, si bien las unidades de los Servicios Jurídicos, denominadas asesorías jurídicas, son las encargadas de la preparación de los proyectos de normas jurídicas y expedientes, así como de la realización de trabajos técnico jurídicos previos necesarios, sin perjuicio de la supervisión técnico jurídica que corresponde a la Dirección de los Servicios Jurídicos. Se articula el mecanismo de la elevación de consulta en aras de la necesaria uniformidad de criterio antes referida.

El capítulo IV dispone el requisito indispensable de acceso al Cuerpo de Letrados mediante un procedimiento de oposición basado en los principios de mérito y capacidad y criterios de excelencia.



Finalmente, el capítulo V regula los principios de jerarquía y colaboración, además de regular la posible situación de contraposición de intereses.

Las disposiciones adicionales establecen previsiones habituales en este tipo de normas autonómicas como es la remisión a la normativa estatal. A continuación se establecen dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales que habilitan al Consejo de Gobierno para el desarrollo reglamentario y regulan la entrada en vigor de la ley con respeto de la vacatio legis de veinte días.

Capítulo I

Servicios jurídicos y asistencia jurídica

Artículo 1 *Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*

Los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha están constituidos por:

- a)** La Dirección de los Servicios Jurídicos
- b)** El Gabinete Jurídico
- c)** Las unidades de Servicios Jurídicos de las Consejerías, que se denominarán «asesoría jurídica» en la Consejería que corresponda.
- d)** Las unidades de Servicios Jurídicos de los organismos autónomos, que se denominarán «asesoría jurídica» en el organismo autónomo que corresponda.

Artículo 2 *Asistencia jurídica a la Administración de la Junta de Comunidades, sus organismos autónomos y entidades del Sector Público Regional*

- 1.** La asistencia jurídica, consistente en el asesoramiento jurídico y la representación y defensa en juicio de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de sus organismos autónomos y en su caso, de las entidades del Sector Público Regional de ella dependientes, corresponde al Gabinete Jurídico, sin perjuicio de lo establecido en los apartados siguientes.
- 2.** En los términos establecidos legal y reglamentariamente y mediante la suscripción del oportuno Convenio de Colaboración por la Administración Autonómica y Estatal, los Abogados del Estado podrán representar y defender a la Administración de la Junta de Comunidades, sus organismos y entidades en asuntos determinados.
- 3.** En casos excepcionales y a propuesta de la Dirección de los Servicios Jurídicos, el titular de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas podrá acordar que la representación y defensa en juicio sean asumidas por un abogado en ejercicio, o confiar a este sólo la defensa y la representación en juicio a un procurador.
- 4.** Con carácter previo a la preparación de contratos que tengan por objeto el asesoramiento jurídico externo para cualquier órgano o entidad que reciba asistencia jurídica por el Gabinete Jurídico, de conformidad con esta ley, el órgano proponente lo comunicará a la Dirección de los Servicios Jurídicos, que emitirá informe preceptivo en el plazo de cinco días sobre la necesidad y procedencia del servicio.
- 5.** Serán nulos los contratos para representación y defensa en juicio que sean celebrados por órganos de la Administración cuya asistencia jurídica corresponda al Gabinete Jurídico, sin la previa autorización del titular de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas.

Artículo 3 *Representación y defensa de entidades del Sector Público Regional y Corporaciones Locales*



1. El Gabinete Jurídico asumirá la representación y defensa en juicio de las entidades integrantes del Sector Público Regional, no comprendidas en el artículo anterior, mediante la suscripción del oportuno Convenio al efecto, en el que se determinará la compensación económica a abonar.

2. Los letrados que integran el Gabinete Jurídico podrán representar, defender, asesorar a las Corporaciones Locales del territorio de la Comunidad de Castilla-La Mancha en los términos que se establezcan reglamentariamente y a través del oportuno convenio de colaboración entre la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y las respectivas Corporaciones o las Federaciones de las mismas, estableciéndose la correspondiente compensación económica.

Artículo 4 *Defensa de autoridades y empleados públicos*

1. A iniciativa del interesado y mediante propuesta de la Consejería o del centro directivo del que dependa o sea titular la autoridad o funcionario afectado, el director de los Servicios Jurídicos podrá autorizar que los letrados del Gabinete Jurídico asuman la representación y defensa en juicio de las autoridades y empleados públicos de la Administración de la Junta de Comunidades y sus organismos autónomos en procedimientos judiciales que se sigan por razón de actos u omisiones relacionados directa e inmediatamente con el ejercicio de sus respectivas funciones, siempre que no exista conflicto de intereses con la Administración.

2. Queda a salvo, en todo caso, el derecho de la autoridad o empleado público de encomendar su representación y defensa a los profesionales que estime más conveniente.

3. En caso de apreciarse por la Dirección de los Servicios Jurídicos la concurrencia de conflicto de intereses, se dictará resolución por dicha Dirección denegando la representación y defensa en juicio de las autoridades y

empleados públicos sin que proceda atribuirle a ningún otro abogado por cuenta de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Artículo 5 *La Dirección de los Servicios Jurídicos*

1. La Dirección de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha es el centro superior consultivo interno de la Administración Autonómica y de sus organismos autónomos, sin perjuicio de las competencias conferidas por la legislación vigente a otros órganos y organismos, y en particular, al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

2. La Dirección de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades es igualmente el centro superior directivo de los asuntos contenciosos en los que sea parte la propia Administración de la Junta de Comunidades y sus organismos autónomos.

3. El titular de la Dirección de los Servicios Jurídicos será nombrado y separado mediante Decreto del Consejo de Gobierno, a propuesta del titular de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas preferentemente entre funcionarios públicos del Grupo A1 licenciados en derecho o graduados en derecho o el equivalente que corresponda. Durante el ejercicio de su mandato estará habilitado para ejercer las funciones de letrado de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha aunque no disfrutase de esa condición con anterioridad a su nombramiento, pudiendo representar y defender en juicio a la misma.

Artículo 6 *Las unidades de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*

1. Los Servicios Jurídicos integrados por funcionarios del Cuerpo Superior Jurídico son la unidad administrativa de asesoramiento en derecho de las Consejerías y de los organismos autónomos; dichas unidades se denominarán asesorías jurídicas.



2. Excepcionalmente, a petición de los titulares de las Secretarías Generales con conformidad de la Dirección de los Servicios Jurídicos o mediante iniciativa de la propia Dirección se podrá encomendar, mediante resolución del titular de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, la representación y defensa en juicio de cualquier asunto o grupo de asuntos a funcionarios del Cuerpo Superior Jurídico, que presten servicios de asesoramiento en derecho en las asesorías jurídicas en las Consejerías y los organismos autónomos.

Artículo 6 bis Asesoramiento jurídico de las Instituciones Sanitarias dependientes del Servicio de Salud de Castilla- La Mancha

1. Las funciones atribuidas en esta ley a funcionarios del Cuerpo Superior Jurídico de la Administración de la Junta de Castilla-La Mancha serán desempeñadas en el ámbito de las instituciones sanitarias dependientes del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha por el personal estatutario del Grupo Técnico de la Función Administrativa (A1), licenciado/graduado en Derecho, cuyo puesto de trabajo o plaza se corresponda con el ámbito profesional de la actuación del Cuerpo Superior Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

2. Las referencias realizadas en esta ley a las asesorías jurídicas de las Consejerías se entenderán realizadas en el ámbito de las instituciones sanitarias a las asesorías jurídicas de las Gerencias del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha

Artículo 7 Organización

1. La Dirección de los Servicios Jurídicos dependerá directamente del titular de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas.

2. Los letrados se integran en el Gabinete Jurídico y dependen orgánica y funcionalmente de la Dirección de los

Servicios Jurídicos, sin perjuicio del destino donde realicen sus funciones.

3. Las asesorías jurídicas en las Consejerías y en los organismos autónomos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha dependerán orgánica y funcionalmente de la Secretaría General correspondiente sin perjuicio de las especialidades funcionales determinadas en los siguientes artículos.

Atendiendo a las necesidades del servicio, cuando así se determine en la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo y en todo caso, con informe preceptivo de la Dirección del Servicio Jurídico, podrán establecerse Servicios Jurídicos en determinadas Direcciones Generales.

4. La coordinación entre el Gabinete Jurídico y las asesorías jurídicas en las Consejerías y en los organismos autónomos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha corresponde a la Dirección de los Servicios Jurídicos.

Capítulo II

Funciones Contenciosas

Artículo 8 *Ejercicio de la función Contenciosa*

1. La representación y defensa en juicio de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos ante todo tipo de Tribunales corresponde en exclusiva a los letrados integrantes del Gabinete Jurídico, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 5 apartado 3 y 6 apartado 2.

2. La representación y defensa de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en procedimientos arbitrales podrá ser asumida por los letrados del Gabinete Jurídico, previa autorización de la Dirección de los Servicios Jurídicos.



Artículo 9 *Ejercicio de acciones*

1. La decisión del ejercicio de las acciones en vía jurisdiccional por la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha corresponde al Consejo de Gobierno, previo informe preceptivo del Gabinete Jurídico, a iniciativa de la Consejería con competencias en la materia afectada.
2. En caso de urgencia tal decisión podrá ser adoptada por el titular de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, oída la Dirección de los Servicios Jurídicos, dando posteriormente cuenta al Consejo de Gobierno.
3. Para disponer de la acción procesal mediante desistimiento, transacción judicial o allanamiento o renunciar al derecho en los procesos en curso será necesaria la autorización del Consejo de Gobierno, previo informe preceptivo del Gabinete Jurídico.
4. En caso de urgencia, la autorización para disponer de la acción procesal regulada en el apartado anterior podrá ser concedida por el titular de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, dando posteriormente cuenta al Consejo de Gobierno.
5. La Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se someterá en sus actuaciones judiciales a las mismas normas que rigen para el Estado, con las necesarias variaciones derivadas de su propia organización.

Capítulo III

Funciones consultivas

Artículo 10 *Informes del Gabinete Jurídico*

1. Corresponde al Gabinete Jurídico emitir dictamen en derecho, con carácter preceptivo, en los siguientes asuntos:

- a) Los anteproyectos de leyes y los proyectos de disposiciones reglamentarias de carácter general.
- b) Los convenios de colaboración de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha celebrados con otras administraciones públicas en aplicación del principio de cooperación y colaboración que sean elevados al Consejo de Gobierno.
- c) Cualesquiera otros convenios, protocolos, acuerdos de cooperación que obliguen a la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sean elevados al Consejo de Gobierno.
- d) El bastanteo de los poderes para actuar que presenten los particulares ante la Administración de la Comunidad.
- e) En su participación en las mesas de contratación sin perjuicio de la participación de los funcionarios de las asesorías jurídicas. En el presente supuesto el dictamen en derecho no requerirá la elaboración de informe escrito salvo que así se solicitara.
- f) Los procedimientos sobre responsabilidad patrimonial cuya cuantía sea igual o superior a seiscientos euros
- g) Cualquier otro asunto respecto del cual las disposiciones vigentes exijan un informe del Gabinete Jurídico con carácter preceptivo.

Con carácter general y salvo que se establezca lo contrario el dictamen en derecho en supuestos preceptivos se emitirá mediante informe escrito.

2. Corresponde al Gabinete Jurídico emitir informe a requerimiento de los órganos mencionados en el apartado 4 de este artículo cuando por razón de su importancia o especial dificultad jurídica estos lo consideraran



conveniente y sin perjuicio de las labores de las asesorías jurídicas, en los siguientes casos:

a) Las reclamaciones administrativas previas a la vía judicial civil o laboral.

b) Los estatutos de empresas públicas, consorcios y fundaciones que constituya la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha cuando la Consejería a la que se encuentren vinculados lo estime conveniente y en todo caso si se pretendiera celebrar convenio de asistencia jurídica desde su constitución.

c) Los expedientes sobre declaración de lesividad de los actos propios.

3. Corresponderá a los letrados del Gabinete Jurídico, en ejercicio de funciones consultivas, participar en órganos colegiados cuando sean designados para formar parte de los mismos o cuando así esté previsto por otras disposiciones.

4. El Consejo de Gobierno, los titulares de las Consejerías, de las Viceconsejerías, de las Secretarías Generales, el titular de la Dirección de los Servicios Jurídicos y los titulares de los órganos de gobierno superiores de los organismos autónomos o entidades del Sector Público Regional a las que se refiere esta ley pueden consultar al Gabinete Jurídico sobre cualquier cuestión jurídica relacionada con los asuntos de su competencia, precisando los puntos que deben ser objeto de asesoramiento.

5. Las funciones de asesoramiento jurídico a que se refiere la presente ley se caracterizan por lo siguiente:

a) Son únicamente las de carácter jurídico, sin perjuicio de los consejos o advertencias que se consideren necesarios sobre cualquier aspecto que plantee la consulta.

b) Los informes de los letrados del Gabinete Jurídico no son vinculantes, salvo que alguna norma así lo establezca.

c) La falta de asesoramiento en el momento del procedimiento oportuno podrá subsanarse recabando el informe preceptivo con posterioridad, siempre que no se haya emitido ya el correspondiente dictamen del Consejo Consultivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40, apartado 3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre (LA LEY 149/2004), del Gobierno y el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en relación a sus dictámenes.

Artículo 11 *Asesoramiento en derecho a las Consejerías*

1. Corresponde a las asesorías jurídicas de las Consejerías las siguientes funciones:

a) La preparación de los proyectos de normas jurídicas y, en su caso, la realización de los trabajos técnico-jurídicos previos necesarios.

b) La emisión de los informes facultativos que les sean solicitados por los titulares de las Consejerías, de las Viceconsejerías, de las Secretarías Generales y los titulares de los órganos de gobierno superiores de los organismos autónomos.

c) La emisión de los informes facultativos que les sean requeridos por el titular de la Dirección de los Servicios Jurídicos.

d) La preparación de los proyectos de resolución de los recursos administrativos.

e) La preparación de los proyectos de resolución de las reclamaciones administrativas previas a la vía judicial civil y laboral.



- f)** La preparación de los proyectos de resolución en los procedimientos de revisión de oficio.
 - g)** La preparación de los proyectos de resolución en los procedimientos de reclamaciones patrimoniales.
 - h)** Supervisión de la documentación que se remita, para su publicación, al Diario Oficial de Castilla-La Mancha.
 - i)** Preparación de los expedientes que hayan de ser elevados al Consejo de Gobierno.
 - j)** Preparación de expedientes administrativos que deban remitirse a cualesquiera órganos jurisdiccionales.
 - k)** Las demás funciones que les vengan atribuidas por norma legal o reglamentaria.
- 2.** Las funciones de asesoramiento en Derecho a las Consejerías y organismos autónomos que produzcan incidencia sobre cuestiones que se eleven a Consejo de Gobierno o sobre la representación y defensa de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se desempeñan bajo la supervisión técnica y jurídica de la Dirección de los Servicios Jurídicos.
- 3.** No podrán remitirse expedientes a órganos judiciales sin el previo conocimiento de los mismos por el Gabinete Jurídico, salvo en los casos excepcionales en los que el trámite de conocimiento previo pudiera suponer un incumplimiento de los plazos establecidos en las leyes de procedimiento o de los requerimientos judiciales. La falta de conocimiento por parte del Gabinete Jurídico de los expedientes o documentos remitidos a los órganos judiciales no produce efectos respecto de su aportación a cualquier tipo de proceso.
- 4.** Las funciones de asesoramiento jurídico a que se refiere la presente ley y que corresponden a las asesorías jurídicas en las Consejerías y los organismos autónomos

están sujetas a lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 10.

Artículo 12 *Elevar consulta*

1. Deberá elevarse consulta a la Dirección de los Servicios Jurídicos en los siguientes casos:

a) Cuando un letrado en el ejercicio de su función de asesoramiento jurídico considere que un asunto reviste una especial importancia por su dificultad jurídica o por su relevancia en la aplicación práctica para la Administración.

b) Cuando un letrado discrepe del criterio jurídico sostenido por otro letrado en un informe previo, en asunto idéntico, antes de emitir el informe que le hubiera sido solicitado.

c) Cuando exista disparidad de criterios jurídicos en el ejercicio de las funciones consultivas entre un letrado y una asesoría jurídica.

2. En los casos de elevación de consulta, la misma se acompañará con todo el expediente y contendrá los fundamentos y motivaciones dispares.

3. Las consultas planteadas por el presente artículo se resolverán por un órgano colegiado designado reglamentariamente.

Capítulo IV

Personal de los Servicios Jurídicos

Artículo 13 *Los letrados del Gabinete Jurídico. Selección*

1. Los funcionarios del Cuerpo de Letrados del Gabinete Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ingresarán exclusivamente mediante oposición entre los que estén en posesión de la



titulación de Licenciado o Grado en Derecho. Esta misma titulación deberá ser poseída, como mínimo, por los miembros del tribunal calificador.

2. El tribunal calificador estará compuesto por siete juristas de reconocido prestigio, nombrados por Orden del titular de la Consejería del que dependa la Dirección de los Servicios Jurídicos:

- a)** Dos letrados del Gabinete Jurídico que proponga la Dirección de los Servicios Jurídicos, siendo nombrado uno presidente y otro secretario del Tribunal.
- b)** Un catedrático o profesor titular de Universidad de disciplinas jurídicas, propuesto por el rector o por el decano correspondiente.
- c)** Un registrador de la Propiedad, un notario o un funcionario de carrera que pertenezca a algún Cuerpo que ejerza funciones de representación y defensa de la Administración, propuesto por el decano autonómico de la Comunidad de Castilla-La Mancha del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, el decano del Colegio Notarial de Castilla-La Mancha o el presidente del Consejo General de Colegios de Abogados de la Comunidad de Castilla-La Mancha, previa conformidad de los colectivos afectados.
- d)** Un magistrado, propuesto por el presidente del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, previa conformidad de los colectivos afectados.
- e)** Un representante del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, propuesto por su presidente.
- f)** Un funcionario de las asesorías jurídicas en las Consejerías a propuesta del titular de la Dirección de los Servicios Jurídicos.

3. La adscripción y remoción de los letrados en las unidades territoriales del Gabinete Jurídico y el nombramiento y cese de los letrados-coordinadores de cada uno de ellos corresponderá al consejero de Presidencia y Administraciones Públicas, a propuesta del director de los Servicios Jurídicos, que lo pondrá en conocimiento de la respectiva Delegación Provincial.

4. Por el hecho de su nombramiento y toma de posesión, los letrados quedan habilitados para el ejercicio de todas las funciones y para el desempeño de todos los servicios propios de su destino.

5. La representación y defensa en juicio por los letrados o el desempeño de cargos en órganos colegiados tendrá carácter institucional y no personal, y, por ello, podrán intervenir diferentes letrados en relación con el mismo asunto, sin necesidad de habilitación especial ni acto alguno de apoderamiento, en función de la distribución de tareas entre los letrados.

6. Los letrados deben desarrollar sus funciones en régimen de dedicación exclusiva, con incompatibilidad respecto de cualquier otra actividad profesional. En ningún caso pueden defender intereses ajenos contra los de la Administración de la Comunidad de Castilla-La Mancha ni prestar servicios o estar asociados en despachos que lo hagan. De este régimen se exceptúan las actividades expresamente previstas en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre (LA LEY 2769/1984), de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

7. La Dirección de los Servicios Jurídicos podrá diversificar su estructura en unidades administrativas especializadas en sus diversos cometidos.

Artículo 14 *Designación de las jefaturas de las asesorías jurídicas de las Consejerías y organismos autónomos*

Los jefes de las unidades de los Servicios Jurídicos de las Consejerías y de los organismos autónomos serán nombrados mediante el procedimiento de libre



designación, oída la Dirección de los Servicios Jurídicos, de conformidad con las leyes de función pública.

Capítulo V

Principios de jerarquía, colaboración y contraposición de intereses entre órganos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

Artículo 15 *Instrucciones y autorizaciones*

1. Los integrantes de los Servicios Jurídicos están sometidos en su actuación a la coordinación y supervisión técnicas y jurídicas de la Dirección de los Servicios Jurídicos, que, a tal efecto, podrá dictar las instrucciones que sean necesarias, en especial, en relación con el anuncio, preparación, interposición, formalización o no sostenimiento de recursos así como la determinación de los supuestos de consulta preceptiva al centro directivo y de autorización previa del mismo.

2. En su función asesora, los letrados y los funcionarios de las asesorías jurídicas en las Consejerías y en organismos autónomos están sometidos al imperio de la ley. Asimismo gozarán de independencia profesional sin perjuicio de la necesaria uniformidad jurídica.

Artículo 16 *Colaboración interorgánica*

1. Todos los órganos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de sus organismos autónomos y entidades del sector público regional a los que los Servicios Jurídicos se lo soliciten, y, en particular, los órganos interesados en los procesos, deberán prestar la colaboración precisa para la mejor defensa de los intereses en litigio.

2. Todos los órganos de la Administración de la de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de sus

organismos autónomos y entidades del sector público regional deberán remitir a los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Castilla-La Mancha con la mayor celeridad posible, cualquier comunicación recibida de órganos jurisdiccionales.

3. Asimismo, los letrados remitirán con la mayor celeridad posible a los órganos de la Administración interesados en los procesos aquellas comunicaciones recibidas de órganos jurisdiccionales, especialmente cuando ordenen alguna actuación por parte de la Administración, y prestarán la colaboración que sea precisa a estos efectos.

Artículo 17 *Contraposición de intereses*

En los supuestos en que, ante cualesquiera órdenes jurisdiccionales, litigasen entre sí u ostentasen intereses contrapuestos distintos órganos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha:

- a)** Se atenderá, en primer lugar a lo dispuesto en la normativa especial o en las cláusulas convencionales reguladoras de la asistencia jurídica.
- b)** En caso de silencio de la norma o convenio, la Dirección del Servicio Jurídico, antes de evacuar el primer trámite procesal, y en atención a la naturaleza de los intereses en conflicto, expondrá a los órganos litigantes su criterio tanto en cuanto a la eventual solución extrajudicial del litigio, de ser esta posible, como, en su defecto, a la postulación que debiera asumir el letrado del Gabinete Jurídico encargado del asunto, evitando en todo caso las situaciones de indefensión.
- c)** En su caso se procederá a la habilitación de acuerdo con esta ley de un funcionario de la asesoría jurídica de uno de los dos órganos litigantes. Disposiciones adicionales



DISPOSICIONES ADICIONALES

Disposición adicional primera *Remisión legislativa*

Se estará a lo dispuesto en la legislación estatal respecto del régimen de notificaciones, citaciones, emplazamientos y demás actos de comunicación procesal, la exención de depósitos y cauciones, tasación de costas, suspensión del curso de los autos y fuero territorial de los entes públicos.

En particular, en los procesos en que sean parte, o puedan ostentar un interés que justifique su personación, la Administración de la Junta de Comunidades y sus organismos, las notificaciones, citaciones y demás actos de comunicación deberán remitirse directamente al Gabinete Jurídico, salvo en los casos en que se haya designado un abogado o procurador colegiado para el ejercicio de la representación en juicio

Disposición adicional segunda *Modificaciones presupuestarias*

Por la Consejería de Hacienda, así como por las demás Consejerías afectadas, se realizarán las modificaciones presupuestarias y orgánicas, transferencias y habilitaciones de créditos que sean precisas para el cumplimiento de lo previsto en esta ley.

Disposición adicional tercera *Representación y defensa de otros órganos autonómicos*

La presente ley no será de aplicación a la defensa y representación de las Cortes Regionales y de la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha ante cualquier orden jurisdiccional, incluido el Tribunal Constitucional.

Disposición adicional cuarta *Modificaciones orgánicas*

En caso de que se altere la dependencia orgánica, rango o denominación de la Dirección de los Servicios Jurídicos, las referencias de esta ley a la Consejería y al consejero

de Presidencia y a la Dirección y al director de los Servicios Jurídicos se entenderán hechas a los órganos que los sustituyan.

Disposición adicional quinta *Habilitaciones extraordinarias*

En casos de extraordinaria y urgente necesidad, el titular de la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas, a propuesta de la Dirección de los Servicios Jurídicos, podrá habilitar a funcionarios del Cuerpo Superior Jurídico que sean integrantes de las asesorías jurídicas para que ejerzan funciones propias de letrado, con carácter provisional y sin ocupar, en ningún caso, puesto de letrado, quienes tendrán derecho a percibir las retribuciones al puesto que desempeñen. La habilitación se extinguirá, si antes no es revocada, en el plazo de un año, sin perjuicio de su renovación, si persisten las mismas circunstancias.

Disposiciones transitorias

Disposición transitoria primera *Caducidad de las habilitaciones*

Las habilitaciones actualmente concedidas a funcionarios de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para que ejerzan funciones propias de letrado caducarán al año de la entrada en vigor de esta ley, sin perjuicio de su renovación en los términos que se determine reglamentariamente.

Disposición transitoria segunda *Referencia normativa*

Hasta que entren en vigor las normas reglamentarias que desarrollen los cuerpos previstos en la Ley 4/2011, de 10 de marzo (LA LEY 5035/2011), del Empleo Público de Castilla-La Mancha, las referencias de esta ley al Cuerpo de Letrados y al Cuerpo Superior Jurídico deben entenderse hechas a la Escala Superior de Letrados y al



Cuerpo Superior de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, respectivamente.

De igual forma, las referencias realizadas al título de Licenciado en Derecho o su correspondiente en Grado, se adecuarán a lo dispuesto en la normativa sobre educación.

Disposición derogatoria única

1. Quedan derogadas las siguientes disposiciones:

a) La Ley 4/2003, de 27 de febrero (LA LEY 979/2003), de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

b) Todas las normas de igual o inferior rango que contradigan o se opongan a lo dispuesto en esta ley.

2. El Decreto 128/1987, de 22 de septiembre (LA LEY 1911/1987), de organización y funciones del Gabinete Jurídico, permanecerá en vigor, en lo que no contradiga a la presente ley, hasta que se produzca el desarrollo reglamentario de la misma.

Disposiciones finales

Disposición final primera *Desarrollo reglamentario*

Se autoriza al Consejo de Gobierno para dictar las normas reglamentarias de ejecución y desarrollo de la presente ley.

Disposición final segunda *Entrada en vigor*

La presente ley entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

Decreto 128/1987, de 22 septiembre, Organización y funcionamiento del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

**DOCM 13 octubre 1987, núm. 48; rect. DOCM 22
octubre 1987, núm. 49**

La Disposición final primera de la Ley 6/1984 de 29 de diciembre (LCLM 1984\3111), sobre comparecencia en Juicio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, autorizó al Consejo de Gobierno para su desarrollo reglamentario y, en especial, lo relativo a la creación, adscripción, organización y funciones del Gabinete Jurídico.

A su vez, la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (RCL 1985\1578, 2635 y ApNDL 8375), establece en su artículo 447.2 que la representación y defensa de las Comunidades Autónomas corresponderán a los Letrados que sirvan en sus Servicios Jurídicos, salvo que designen Abogado colegiado que les represente y defienda.

Finalmente, la Ley 6/1985, de 13 de noviembre (LCLM 1985\3236), del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha artículo 6.3, dispone que la representación en juicio corresponde al Gabinete Jurídico,



en la forma prevista en la citada Ley 6/1984, de 29 de diciembre.

Las previsiones legales de referencia, unidas a la necesidad de atender a la debida protección de los derechos de la Junta de Comunidades, aconsejan hacer uso de la autorización conferida al Consejo de Gobierno, de modo que dicha protección pueda llevarse a término adecuada, coordinadamente y de acuerdo con el principio de economía.

En su virtud, a propuesta del Consejero de Presidencia y previa deliberación del Consejo de Gobierno, en su reunión del día veintidós de septiembre de mil novecientos ochenta y siete, dispongo:

Artículo 1.

1. Se crea el Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que queda adscrito a la Consejería de Presidencia.
2. El Gabinete Jurídico contará con una Unidad administrativa en cada provincia de Castilla-La Mancha.

Artículo 2.

1. El Gabinete Jurídico es el órgano encargado de la representación y defensa en juicio de la Administración de la Comunidad Autónoma, en los términos de los artículos 2.º de la Ley 6/1984, de 29 de diciembre, sobre comparecencia en juicio de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y 447.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
2. El Gabinete Jurídico asesorará en Derecho al Consejo de Gobierno y a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Artículo 3.

1. El Gabinete Jurídico ejercerá sus funciones a través de los funcionarios de la Junta de Comunidades que, en posesión del título de Licenciado en Derecho, sean adscritos a aquél o expresamente habilitados para ello.
2. La adscripción o habilitación corresponde al Consejero de Presidencia.
3. Para asuntos concretos podrán utilizarse los servicios de Abogados en ejercicio debidamente apoderados.

Artículo 4.

1. Al frente del Gabinete Jurídico figurará un Director, que será nombrado por Decreto del Consejo de Gobierno, sin que el nombramiento deba recaer, necesariamente, en un funcionario público.
2. Al Director del Gabinete Jurídico le corresponde el ejercicio de las funciones que las Leyes atribuyan a los Directores Generales en relación con sus funcionarios y servicios, y, en especial, la distribución del trabajo entre los Letrados adscritos, habilitados o apoderados.
3. En caso de enfermedad, ausencia o vacante, el Director del Gabinete Jurídico será sustituido por el Letrado Jefe.
4. La plantilla de personal del Gabinete Jurídico será la que se establezca en las relaciones de puestos de trabajo.

Artículo 5.

1. Las funciones atribuidas al Gabinete Jurídico en materia contenciosa se extienden a todas las instancias, grados y tribunales.
2. Los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma pondrán en inmediato conocimiento del



Gabinete Jurídico cualquier actuación en que la Junta de Comunidades puede ser parte, facilitando el expediente y el informe del Centro respectivo.

Artículo 6.

1. El ejercicio de acciones en vía jurisdiccional compete al Consejo de Gobierno. La autorización correspondiente se acreditará en autos, en cada caso, con certificación expedida por el Secretario de dicho Consejo.

2. El Gabinete Jurídico, por propia iniciativa, previa autorización del Consejero de Presidencia, podrá ejercer las acciones que estime imprescindibles en defensa de la Junta de Comunidades si, por razones de urgencia, no fuera posible obtener el acuerdo del Consejo de Gobierno a que se refiere el apartado anterior. En tal caso, se dará cuenta de dicha iniciativa en la primera reunión que celebre el Consejo de Gobierno, que la ratificará o acordará el desistimiento de la acción ejercida.

Artículo 7.

1. Salvo en los casos previstos en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (RCL 1979\2383 y ApNDL 13575), y en los que se disponga de otra forma expresamente por una Ley, el emplazamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma para comparecer en juicio se hará directamente en las respectivas Unidades administrativas provinciales del Gabinete Jurídico, con las que igualmente se entenderán las citaciones, notificaciones y sucesivas diligencias.

2. La recepción de emplazamiento por parte del Gabinete Jurídico le autoriza para personarse en el procedimiento, oponerse a toda clase de demandas y cumplir cuantos trámites fueran precisos, utilizando los medios jurídicos a su alcance en defensa de los intereses de la Junta de Comunidades.

Artículo 8.

1. Para allanarse y desistir, el Gabinete Jurídico necesitará el consentimiento del Consejo de Gobierno, a cuyos efectos le elevará propuesta razonada, en la que se expondrán los motivos que a su juicio lo aconsejen en cada caso. La certificación del acuerdo recaído se acompañará al escrito en que se formalicen los actos correspondientes.

2. Contra los autos y sentencias recaídos en los procesos en que la Junta de Comunidades sea parte, el Gabinete Jurídico interpondrá, en su caso, los recursos procedentes, excepto que, previa propuesta motivada, obtuviera autorización del Consejero de Presidencia para no formularlos.

Artículo 9.

El Gabinete Jurídico podrá asumir, a instancia del Consejero de Presidencia, la defensa de los funcionarios o empleados de la Junta de Comunidades en cualquier procedimiento judicial en que se encuentren implicados como consecuencia de actos u omisiones producidos en el ejercicio de sus funciones y en cumplimiento del ordenamiento vigente.

Artículo 10.

1. Las funciones asesoras del Gabinete Jurídico se ejercerán, bajo los principios de constancia oficial y legalidad, a requerimiento del Consejo de Gobierno, de cualquiera de sus miembros, y de los Secretarios Generales Técnicos, de las Consejerías de la Junta de Comunidades.

2. La petición de dictamen precisará el objeto concreto de la consulta, aportándose el expediente administrativo y el informe de los servicios encargados de su tramitación o, en su defecto, de la Secretaría General Técnica.



Artículo 11.

Será preceptivo el dictamen del Gabinete Jurídico en los siguientes casos:

- a) Anteproyectos o proyectos de disposiciones generales que hayan de someterse al Consejo de Gobierno para su tramitación o aprobación.
- b) Requerimientos suscitados por la Comunidad Autónoma al Estado u otra Comunidad Autónoma de forma previa a la substanciación de conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional.
- c) Requerimientos previos a la sustanciación de conflictos de competencia suscitados por el Estado u otra Comunidad Autónoma.
- d) El ejercicio de acciones ante el Tribunal Constitucional.
- e) Recursos administrativos que deban ser resueltos por el Presidente de la Junta de Comunidades o el Consejo de Gobierno.
- f) Reclamaciones previas a la vía judicial civil.
- g) Pliegos de cláusulas administrativas generales y típicas para la contratación de obras, servicios o suministros así como los proyectos de clausurado sometidos al derecho privado.
- h) Reclamaciones deducidas en exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma.
- i) Conflictos de jurisdicción con los Juzgados o Tribunales.
- j) En cuantos otros prevea la legislación vigente.

Artículo 12.

1. Los Letrados del Gabinete Jurídico asistirán a las

Mesas, Juntas, Comisiones o cualesquiera órganos colegiados, en que, con arreglo a las disposiciones vigentes, sea precisa su intervención. Les corresponde el bastanteo de poderes y documentos acreditativos de la personalidad jurídica, y velarán por la legalidad del procedimiento administrativo y la salvaguardia de los derechos e interés de la Comunidad Autónoma.

2. La asistencia a las Mesas de contratación y las funciones que se recogen en el segundo párrafo del apartado anterior, podrán ser delegadas en funcionarios, Licenciados en Derecho, adscritos a la Consejería correspondiente.

Artículo 13.

1. El Director del Gabinete Jurídico podrá impartir a los funcionarios adscritos a los servicios jurídicos de las diversas Consejerías y organismos de la Junta de Comunidades, cuantas recomendaciones sean precisas para la coordinación de sus actuaciones y la adopción de criterios homogéneos en su función asesora.

2. Con la misma finalidad, el Director del Gabinete Jurídico podrá convocar a quienes desempeñan funciones de asesoramiento jurídico en las distintas Consejerías y recabar la remisión de cuantos antecedentes, datos y documentos estime oportuno.

3. Las comunicaciones y convocatorias a que se refieren los apartados anteriores, se efectuarán por conducto de la respectiva Secretaría General Técnica.

Artículo 14.

Cuando la naturaleza del asunto así lo aconseje, el Director del Gabinete Jurídico podrá encomendar a los Letrados de las Consejerías, la defensa en juicio de cualquier asunto litigioso procedente de la Consejería a que estuviera adscrito, previa habilitación expresa para dicho asunto por el Consejero de Presidencia, actuando



ante los Tribunales de Justicia como Letrados del Gabinete Jurídico.

Disposición transitoria.

En tanto no sean dotadas las unidades administrativas provinciales a que se refieren el artículo 1.2 de este Decreto, los emplazamientos a la Administración de la Junta de Comunidades, y las citaciones, notificaciones y diligencia, se practicarán en las Oficinas Provinciales de Administración Local de Albacete, Ciudad Real, Cuenca y Guadalajara y en Toledo en la Consejería de Presidencia.

Disposición final.

Se autoriza al Consejero de Presidencia para dictar las normas precisas para la ejecución del presente Decreto, así como para la adscripción al Gabinete Jurídico del personal administrativo o de apoyo necesario.

BASES PARA LA PUBLICACIÓN

BASES PARA LA PUBLICACIÓN DE ARTICULOS Y RESEÑAS EN LA REVISTA GABILEX, REVISTA Del GABINETE JURÍDICO DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA

I. LENGUA DE LOS TRABAJOS

El idioma oficial de la **Revista GABILEX** es el español y los trabajos que se publiquen deberán estar escritos por regla general en esta lengua. Si bien, por su especial relevancia, podrán publicarse artículos que estén escritos en otras lenguas como el inglés, francés, portugués o italiano, entre otros, publicándose en esos mismos idiomas con un resumen y las palabras claves también en español.

II. CARÁCTER INÉDITO DE LAS INVESTIGACIONES Y PUBLICACIONES

En la **Revista GABILEX** se publicarán principalmente artículos de investigación concebidos para la revista, esto es, de carácter **original e inédito**. Se consideran inéditos aquellos estudios que, no obstante a haber sido publicados en un idioma distinto del español, se traduzcan por primera vez a esta lengua. Estos casos se encontrarán justificados en la relevancia jurídica y social de los estudios y en que el español es la lengua vehicular de la Revista.



Los trabajos originales de investigación han de tener una extensión suficiente. A efectos ilustrativos, se puede tomar por extensión suficiente la siguiente:

1. En el caso de los ARTICULOS DOCTRINALES que aborden en profundidad un tema jurídico de cualquier rama del Derecho, la extensión será de un mínimo de 20 y un máximo de 40 páginas. Es importante destacar en este punto que la Revista cuenta con dos secciones, una destinada a Artículos doctrinales NACIONALES y otra destinada a Artículos doctrinales INTERNACIONALES. Esta última corresponde a trabajos de autores de otros países.
2. En el caso de las RESEÑAS DE LEGISLACIÓN O JURISPRUDENCIA que realicen una crónica, apunte o aproximación breve a una norma jurídica o sentencia que resulte novedosa, la extensión máxima no podrá superar las 10 páginas.

También podrán publicarse ponencias y comunicaciones presentadas a Congresos, coloquios, seminarios o jornadas de carácter científico. En estos casos debe especificarse dicha circunstancia en una nota a pie de página que se colocará al final del título del trabajo, en la que se dejará constancia de los datos del Congreso, coloquio, seminario, jornada u otro tipo de encuentro en el que se presentó.

Asimismo, para que el esfuerzo y el mérito tengan el reconocimiento social y profesional que merecen, podrán publicarse Trabajos Final de Grado (TFG) o Final de Máster (TFM) si han obtenido una calificación mínima de sobresaliente, **en cuyo caso la propia publicación pondrá de manifiesto que se trata de un TFG o un TFM.** Todo ello sin perjuicio de la

obligatoriedad de cumplir el resto de requisitos exigidos en estas bases. Esta modesta iniciativa, pretende el reconocimiento al mérito de haber obtenido unas calificaciones que son fruto de un rendimiento académico digno de elogio.

III. SELECCIÓN Y ACEPTACIÓN DE LOS TRABAJOS DE INVESTIGACIÓN Y PUBLICACIONES

Por encima de todo la **Revista GABILEX** pretende cumplir unos objetivos de excelencia y calidad que exigen un riguroso sistema de selección de los trabajos que aparezcan en la misma ("**EVALUACIÓN DE LOS TRABAJOS**").

Por tal motivo, y con la finalidad de cumplir este fin, una vez presentado un trabajo se someterá a una selección previa por los miembros que integran el Consejo de Redacción de la Revista, de forma que una vez superado este primer filtro se dará paso a la iniciación de un proceso de evaluación por pares (*peer review*) o de revisión comunitaria o de comunes por los **evaluadores externos** designados a tal efecto por la Dirección a propuesta del Consejo de Redacción de la Revista.

El **Consejo Evaluador Externo** estará formado por un máximo de seis personas, que podrán ser renovadas por mitades cada dos años a propuesta del Consejo de Redacción.

Conforme al resultado de la evaluación, la Revista se reserva el derecho de aceptar o rechazar la publicación del trabajo, así como, en caso de que sea necesario, de sugerir al autor o autores los cambios oportunos en



orden al cumplimiento de los requisitos de calidad exigidos para la publicación.

Presentado un trabajo, el Consejo de Redacción de la Revista comunicará al autor o autores la aceptación o no de la investigación en el plazo máximo de 6 semanas.

IV. CARÁCTER CIENTÍFICO DE LOS TRABAJOS

Los estudios que se presenten deberán contener necesariamente el **planteamiento del tema, su desarrollo y las conclusiones** obtenidas. Se considera de importancia este último apartado de conclusiones, por lo que se recomienda que queden debidamente destacadas.

Los estudios irán precedidos de tres apartados previos:

1. Un **resumen** en español y su correspondiente traducción (*abstract*) en inglés.
2. El elenco de las **palabras clave** del estudio y su correspondiente traducción (*key words*) en inglés.
3. Un **sumario** global en el que se recoja la totalidad de epígrafes del trabajo.

Los trabajos, en su caso, también deberán incluir al final la bibliografía y en concreto, han de intentar cumplir reunir alguna de las siguientes características:

- a) Implicar desarrollo de nuevas perspectivas en el estudio de los ámbitos de las Ciencias Jurídicas.
- b) Suponer aportaciones originales sobre la evolución histórica, jurídica, social o cultural de los campos antedichos.

- c) Aportar propuestas pro futuro, fundadas y relevantes.
- d) Aportar conocimientos e instrumentos conceptuales y analíticos para mejorar la eficacia de los ámbitos propios de la publicación.
- e) Ofrecer soluciones teórico y prácticas a problemas relativos a los ámbitos específicos de la publicación y las materias objeto de estudio e investigación.

V. IDENTIFICACIÓN DE LOS AUTORES

Los trabajos irán firmados por el autor o autores con nombre y apellidos. Se hará constar necesariamente el nombre (y país en su caso) de la entidad o institución a la que esté vinculado el autor, así como la categoría profesional que ocupa.

Es necesario que el autor o autores de los trabajos faciliten un breve extracto de su *currículum vitae*, en el que esquemáticamente hagan constar tanto su experiencia profesional como, en su caso, docente e investigadora. Igualmente es imprescindible que el autor o autores indiquen en este breve extracto su dirección postal y de correo-e, a efectos de remitir el correspondiente certificado de publicación y el ejemplar de cortesía.

VI. FORMA DE ENVÍO DE LOS TRABAJOS

Tanto los ARTICULOS como las RESEÑAS deberá remitirse en formato *Word* o compatible por correo electrónico a la siguiente dirección de la Revista: revistagabinetejuridico@jccm.es



La presentación de trabajos se ajustará a las reglas de formato y estilo que se especifican a continuación siguiendo la tipografía en la organización de los epígrafes que consta en la plantilla adjunta como anexo al final de este documento.

Los trabajos que no se ajusten a las pautas de presentación indicadas serán devueltos a su autor para que los corrija de acuerdo con las mismas, antes incluso de pasar el filtro del Consejo de Redacción.

VII. TÍTULO, RESUMEN, ABSTRACT, PALABRAS CLAVE, KEY WORDS Y SUMARIO

Tal y como se indicaba los trabajos necesariamente contendrán el **título** en español y en inglés. Tras el título incluirán un breve **resumen** o *abstract* de entre 12 y 25 líneas como máximo en el que se avance el contenido que en ellos se desarrolla. En el resumen, que ha de estar en español y en inglés, se hará constar la cuestión que se plantea, la solución que se aporta, y se justificará la publicación del trabajo atendida la aportación o avance científico que implica.

A continuación se incluirán cinco a diez **palabras clave** o *key words* tanto en castellano como en inglés.

Tras los datos anteriores se incluirá un **sumario** en el que figurarán todos los epígrafes del artículo en la forma que luego se concreta.

Si el artículo se publica en alguno de los otros idiomas de la revista que no sea el español, el título, el resumen, y las palabras clave deberán aparecer en el idioma en el que se publica y en español (si el idioma en el que se publica el artículo no es el inglés, deberán

aparecer: en el idioma en el que se publique el artículo, en español y en inglés).

VIII. FORMATO DE LOS TRABAJOS

Los trabajos han de remitirse en formato *Word* para *Windows* en letra *Verdana*¹⁵¹. El cuerpo del texto principal se presentará en el tamaño 11 de dicha letra y tendrá interlineado sencillo. Las notas a pie de página tendrán tamaño 10 de letra y también tendrán interlineado sencillo y el mismo tipo de letra. Las notas se incluirán en el propio texto, con formato de número correlativos (1, 2, 3...), a pie de página, mediante el uso de superíndice. El espaciado entre párrafos será de 12 puntos.

No se utilizarán letras de otros tipos o tamaños de los indicados ni subrayados.

Márgenes del documento:

Margen superior: 2.5 cm

Margen inferior: 2.5 cm

Margen derecho: 3 cm

Margen izquierdo: 3 cm

¹⁵¹ Se utiliza tipografía "Verdana", ya que los expertos en discapacidad aconsejan utilizar este tipo de letra al ser considerada como la más accesible a las personas con discapacidad, considerándose de este modo como sinónimo de accesibilidad.



IX. CITA DE REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Las reglas de presentación de las citas y referencias que a continuación se recogen siguen las pautas más comunes a las que se adaptan las publicaciones jurídicas, y en este sentido son orientativas en dicho campo temático. Si el trabajo presentado respeta las pautas formato expuestas en el epígrafe anterior pero su sistema de citas se adecua a otros usos académicos propios del ámbito científico en el que se inscriben, no tendrán que adecuarse al que a continuación se explica.

Si se trata de referencias bibliográficas, aun cuando se mencione el autor en el texto, seguirán la estructura que se menciona a continuación:

La primera vez que una obra sea citada se hará una cita completa en nota a pie, con arreglo a los siguientes formatos:

Identificación del autor o autores: apellido (en su caso, apellidos) e inicial del nombre del autor, en mayúsculas o versalitas, separados por coma y terminando con un punto.

A continuación habrá de diferenciarse según el tipo de trabajo citado:

- **Libro:** título del libro en cursiva, seguido del número de edición (si hay más de una), la editorial, la localidad de edición y el año de la misma.

La separación entre el nombre del autor y el título del libro se hará a través de coma, y la separación del resto de indicaciones referidas a través de comas.

- **Artículo en publicación periódica (revista):** título del artículo entre comillas, título de la revista –si la revista se conoce comúnmente con algún acrónimo se pondrá éste pero se hará constar también el título completo de la revista entre paréntesis-, año de edición, página inicial y final del artículo.
- **Capítulo en colección de escritos de varios autores:** título del capítulo o aportación escrita entre comillas, título de la obra de conjunto en cursiva, mención –en su caso- del nombre del coordinador, director o editor de la obra conjunta, y, a continuación, mención de la localidad y del año de edición.
- **Obra en co-autoría:** los autores serán mencionados por el orden en el que figuren en el libro o artículo u otro tipo de escrito. La separación entre nombres de autores se hará a través de punto y coma.

Las posteriores citas de la misma obra serán abreviadas, mencionándose, únicamente, el apellido (los apellidos, en su caso), del autor o de los autores, y un abreviatura del título de la obra, seguida tres puntos suspensivos entre paréntesis y de la indicación "*op. cit.*," de que ya ha sido citada y la página correspondiente.

Modo de indicar las páginas de la obra a las que se refiere la cita: se hará constar tras la abreviatura "pág." el número de la página; por ejemplo: pág. 15. Si el número es superior a mil la cifra irá sin puntos; por ejemplo: pág. 1099. En caso de ser varias páginas, tras la abreviatura "págs." se citará la primera última página separadas con un guión; por ejemplo: págs. 345-350.



Cita de documentos oficiales de organismos reconocidos: se empleará el modo de cita oficial de los mismos.

Cita de trabajos localizables en páginas web: Si la cita es de carácter general se coloca el sitio Web (*home page*) y si es de carácter especial se debe colocar en primer lugar, la referencia al trabajo que se quiere referir y la dirección del enlace (*link*) donde aparece alojada la información. Debe indicarse también la última fecha de la consulta, debido a la posible volatilidad de la información alojada en Internet.

X. CESIÓN DE LOS TRABAJOS Y ACEPTACIÓN DE LAS BASES DE PUBLICACIÓN

Los autores cuyos trabajos sean publicados en la **Revista GABILEX** ceden los derechos de su obra a los solos fines de ser incluidos en la Revista y recibirán un certificado acreditativo de la publicación. La remisión de los trabajos implica la aceptación de estas bases.

XI. RESPONSABILIDAD DE LOS AUTORES SOBRE LAS OPINIONES QUE MANIFIESTEN EN LA GABILEX

La **Revista GABILEX** no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por los autores en los trabajos firmados que se reproducen en ella. Son los autores de los estudios los responsables únicos de las mismas.

Ejemplo visual del formato de presentación con indicación de la manera en que han de señalarse los distintos epígrafes de los que conste el trabajo

TÍTULO

TITLE

Autor

Cargo-Universidad. Profesión-Entidad (País)

Correo electrónico del autor¹ (no es obligatorio, figurará en la breve reseña curricular que se debe adjuntar)

Resumen: (De 12 a 25 líneas de Resumen del trabajo)

Palabras clave: (Cinco a diez palabras clave separadas por comas)

Abstract: (Abstract)

Key words: (Five to ten key words)

Sumario: I. PRIMER EPÍGRAFE.- 1. Segundo epígrafe.-
A) *Tercer epígrafe.*- a) *Cuarto epígrafe*

I. PRIMER NIVEL DE EPÍGRAFE

Texto normal y texto de nota al pie, en su caso

1. SEGUNDO NIVEL DE EPÍGRAFE

Texto normal y texto de nota al pie, en su caso

A) *Tercer nivel de epígrafe*

Texto normal y texto de nota al pie, en su caso

a) *Cuarto nivel de epígrafe*

Texto normal y texto de nota al pie, en su caso