

La función consultiva de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS.—2.1. En concreto, la función consultiva: Distinción con otros asesoramientos jurídicos.—2.2. Naturaleza de los informes de los Servicios Jurídicos.—2.3. Forma y estructura de los informes.—III. HACIA DÓNDE VAN LOS SERVICIOS JURÍDICOS.—3.1. Disposición adicional decimoséptima.

I. INTRODUCCIÓN

Los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid desempeñan una función esencial en el ámbito de la Administración general e institucional.

Su finalidad última es la defensa de los intereses patrimoniales de la administración autonómica llevándola a cabo a través de las funciones de asesoramiento, representación y defensa en juicio.

Esta función está encomendada a funcionarios de carrera que acceden al Cuerpo de Letrados a través del sistema de oposición, ingresando personal muy cualificado en los distintos ámbitos del Derecho.

La necesidad de su creación, y de encomendar estas funciones a un cuerpo especializado se va haciendo realidad en todas las Comunidades Autónomas.

A medida que la importancia de cada una de las administraciones autonómicas es mayor, al ser sus recursos cada vez más importantes por ir elevándose sus techos competenciales, la necesidad de defender sus intereses tanto, en relación con las reclamaciones de los particulares como con el resto de las administraciones, se hace cada vez más esencial.

No se puede olvidar que el papel que desempeñan hoy las Comunidades Autónomas en el conjunto del Estado tiene una importancia primordial y son un eje esencial de la organización política.

* Subdirector General de lo Consultivo.

Es una realidad, al día de hoy, que las competencias que tienen una mayor importancia para los ciudadanos, y que a su vez implican una mayor relación con la Administración, residen en las Comunidades Autónomas.

Nos referimos a aquellas competencias, como la sanidad, la educación o la administración de justicia, en las que la incidencia que tienen en los administrados es directa, y que, por tanto, generan mayor número de cuestiones judiciales y extrajudiciales que tienen que ser resueltas por estas administraciones.

Esta circunstancia adquiere especial importancia en una Comunidad Autónoma como la de Madrid, en la que por el número de población, los servicios educativos, sanitarios o relacionados con la justicia tienen un volumen comparativamente muy superior al resto de las Comunidades Autónomas.

No se nos escapa, por otra parte, que el efecto de capitalidad del Estado añade mayor número de asuntos en calidad y en cantidad, tanto por la población existente como, por ejemplo, el hecho de que los domicilios sociales de las grandes empresas y sociedades mercantiles se encuentren principalmente en Madrid.

Todo ello hace que a medida que el poder se va territorializando y una vez que las Comunidades Autónomas han reproducido las altas instituciones de los poderes del Estado —ejecutivo, legislativo y judicial— en cada una de sus organizaciones, paulatinamente estas mismas Comunidades Autónomas van creando otras instituciones además de las básicas, que son esenciales para el desarrollo de su función política y administrativa.

Por ejemplo, nos podemos referir a instituciones que sustituyen a aquellas previstas en la Constitución para el Estado en su conjunto, tales como las cámaras de cuentas en lugar del Tribunal de Cuentas, la figura del Defensor del Pueblo con las distintas denominaciones que reciben en cada una de las Comunidades Autónomas, los Consejos Jurídicos Consultivos, previstos y mencionados en normas estatales como en la LO 3/1980 del Consejo de Estado o en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas a los que nos referiremos posteriormente.

Como resultado de todo este desarrollo institucional las Comunidades Autónomas crean igualmente cuerpos especiales de Letrados para una más eficaz defensa y asesoramiento de los intereses de la Administración general e institucional.

Tienen su base en la potestad de autoorganización reconocida en el artículo 149.1.18 de la CE, así como en el artículo 37 del Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, que consagra este principio constitucional en nuestra norma estatutaria.

II. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS

Van a cumplirse ya casi diez años desde que comenzó en la Comunidad de Madrid la organización de unos Servicios Jurídicos estructurados de una manera racional y profesional para el mejor cumplimiento de las funciones a las que antes hacíamos mención.

Para ello se comenzó poniendo las bases mediante la creación del cuerpo de letrados, teniendo la característica de ser un cuerpo de administración especial al que se accede a través de oposición tras superar cuatro ejercicios —dos orales y dos prácticos— sobre el contenido de un temario que se extiende sobre todas las ramas del Derecho.

En el ámbito organizativo se crea la Dirección General de los Servicios Jurídicos como máximo órgano consultivo dentro de la administración autonómica, y posteriormente se le dota de una Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos, aprobada por la Asamblea dándole el más alto reconocimiento institucional. Con anterioridad se regulaba por el Decreto 92/1984, de 27 de octubre, sobre organización de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

La Ley de Ordenación de los Servicios Jurídicos consta de ocho artículos, siete disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria y dos finales.

Se estructura en tres capítulos: el primero se ocupa de las funciones de los Servicios Jurídicos, el segundo de la organización y actuación de los mismos y, finalmente, el tercero de los principios de jerarquía y colaboración que debe regir en su actuación.

Los Servicios Jurídicos se organizan entre los Servicios Jurídicos contenciosos y los Servicios Jurídicos consultivos.

En los primeros reside la función de la defensa judicial en las distintas jurisdicciones de la administración general y la administración institucional de la Comunidad de Madrid, que se realizará a través de sus letrados, en los que se concentra la función de representación y defensa jurídica, tal como ya recoge la LOPJ en su artículo 551.3.

También le corresponde, en su caso, tal como señala la Ley, la representación y defensa en juicio de las empresas públicas de la Comunidad de Madrid constituidas en sociedades anónimas u otras formas societarias, mediante la suscripción del correspondiente convenio, en la que se determinará la compensación económica a abonar a la Hacienda Pública de la Comunidad de Madrid.

A propuesta del titular de la Consejería o centro directivo del que dependa, podrán llevar la representación y defensa en juicio de autoridades, funcionarios y empleados de la Comunidad, sus organismos y entidades en procedimientos judiciales que se sigan por razón de actos u omisiones relacionados directamente e inmediatamente con el ejercicio de sus respectivas funciones, siempre que haya coincidencia de intereses.

2.1. En concreto, la función consultiva: Distinción con otros asesoramientos jurídicos

Nos tenemos que centrar ahora en el objeto de nuestro estudio que es la función consultiva propiamente dicha de los Servicios Jurídicos.

En los servicios consultivos se realizan las funciones de asesoramiento jurídico de los distintos departamentos mediante la emisión de los infor-

mes preceptivos, así como mediante la emisión de los dictámenes solicitados por las autoridades y órganos superiores de la Administración general e institucional.

En ambos casos y para conseguir objetividad e imparcialidad en sus informes y dictámenes, los letrados están bajo la dependencia orgánica y funcional de la Vicepresidencia I en virtud del Decreto 148/2004, de 21 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Vicepresidencia I y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid, sin perjuicio de la adscripción que se haga de los mismos a los distintos departamentos y entidades públicas en los que serán las Secretarías Generales Técnicas quienes coordinen su trabajo.

En el ámbito de los distintos departamentos tendrán el carácter de servicios comunes.

En el artículo 1 de la Ley 3/1999, encomienda el asesoramiento jurídico de la Comunidad de Madrid, de sus organismos autónomos y cualesquiera otras entidades de Derecho público de ella dependientes a los Letrados de los Servicios Jurídicos.

En el apartado 3 de este mismo artículo establece que en aquellos casos, que como salvedad se encomiende mediante un contrato, un asesoramiento jurídico externo, el órgano proponente lo comunicará a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que podrá emitir informe en el plazo de cinco días.

Entendemos, por tanto, que éste es un trámite preceptivo para el centro directivo que va a contratar con el exterior, mientras que la emisión del informe por parte de la Dirección General de los Servicios Jurídicos es facultativa.

Ordinariamente en este informe se hacen observaciones a la contratación con el exterior cuando se considera innecesaria, pudiendo ser prestada por parte de los mismos Servicios Jurídicos.

De esta manera en muchas ocasiones se gana en profesionalidad, y se da cumplimiento del principio de eficiencia y economía del gasto público, que no nos olvidemos es un mandato constitucional regulado en su artículo 31.2 de la CE.

La no evacuación del informe en plazo implica que no existen objeciones a esa contratación, motivado quizás por la excesiva especialización de la materia, o por la imposibilidad material de prestar ese asesoramiento por sobrepasar las funciones estrictas de asesoramiento en Derecho.

El artículo 3 define a la Dirección General de los Servicios Jurídicos como el centro superior consultivo de la administración de la Comunidad, organismos autónomos y entidades dependientes, haciendo la salvedad de las funciones de asesoramiento jurídico atribuido a otros órganos y organismos, como las Secretarías Generales Técnicas o el Consejo de Estado y los Consejos jurídicos consultivos que tendremos ocasión de ocuparnos posteriormente.

La competencia de asesoramiento jurídico de las Secretarías Generales Técnicas viene regulada en el artículo 46.2 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de gobierno y administración de la Comunidad de Madrid.

Esta función junto con la de los servicios legislativos, documentación y publicaciones son las clásicas funciones de las secretaría generales técnicas desde su creación y que, si bien en ocasiones se pueden producir disfunciones con las de asesoramiento de los Servicios Jurídicos, entiendo que en su esencia las funciones son distintas ¹.

La labor del secretario general técnico es más inmediata y directa respecto del titular del departamento, mientras que los Servicios Jurídicos prestan un asesoramiento más reposado y distante, si se admite la expresión.

En el artículo 4 de la Ley da las pautas del ejercicio de la función consultiva. En primer lugar, enumera los asuntos sobre los que debe emitir *dictamen en Derecho* con carácter preceptivo:

- Los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo en cuanto a éstas tengan carácter meramente organizativo.
- Los convenios y los contratos administrativos, civiles, mercantiles y laborales que deban formalizarse por escrito, incluyendo los pliegos de las cláusulas administrativas. Este dictamen podrá también referirse a contratos modelo y pliegos tipo.
- El bastanteo de poderes para actuar que presenten los particulares ante la administración de la Comunidad de Madrid.
- Las reclamaciones administrativas previas a la vía judicial civil o laboral, en los términos previstos reglamentariamente para la resolución de las citadas reclamaciones.
- Los recursos administrativos, cuando el órgano competente lo juzgue necesario para resolver.
- Los estatutos de empresas públicas, consorcios y fundaciones que constituya la Comunidad de Madrid.
- Los expedientes de declaración de lesividad de los actos propios y la defensa jurídica de la administración de la Comunidad de Madrid, en los términos previstos en el artículo 7.2 de la misma Ley.
- Cualquier otro asunto respecto del cual las disposiciones vigentes exijan un informe jurídico con carácter preceptivo.

Respecto de estos asuntos se pueden hacer las siguientes aclaraciones:

El dictamen sobre los anteproyectos de ley y las disposiciones generales es coincidente con el informe que emite la Secretaría General Técnica, y que en el ámbito de la Administración del Estado recoge el artículo 22.2 y 24.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. No obstante, cada uno de los informes cumple su función, siendo el de las Secretarías Generales Técnicas un

¹ Fabio Pascua Mateo en el volumen II de comentarios a la Ley 6/1997, de Gobierno y Administración del Estado, editado por la Asamblea de Madrid, hace un interesante estudio sobre el origen de la figura de los Secretarios Generales Técnicos y su consolidación con la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de junio de 1957, si bien señala que no ha dejado de tener problemas de encaje con otras figuras, habiéndose incluso previsto su supresión en el proyecto de la LOFAJE.

informe más expositivo, prestando más atención a cuestiones de forma e incluso gramaticales sobre las que no entra el informe de los Servicios Jurídicos.

Se podría decir que las Secretarías Generales Técnicas velan por que se promulguen normas de calidad en un sentido amplio, mientras que el dictamen de los Servicios Jurídicos se ciñe más a las cuestiones de estricta legalidad.

En la producción normativa las secretarías generales técnicas tienen una función más creadora, mientras que los Servicios Jurídicos depuran los vicios de legalidad que pudieran existir.

Por otra parte, excluye la Ley 3/1999 el informe sobre las normas de carácter meramente organizativo, sobre las que sí habrá informe de las Secretarías Generales Técnicas².

El segundo de los supuestos de dictamen preceptivo es el de los convenios y los contratos administrativos, civiles, mercantiles y laborales que ocupa sin lugar a dudas el volumen más importante de los informes de los letrados de carácter preceptivo.

Ello es debido a que la actividad convencional y contractual de la administración autonómica es de gran importancia. En dichos informes se estudia que tanto los convenios como los contratos se ajusten a la legalidad, siendo en el caso de los convenios la labor esencial el examinar que su objeto se pueda efectivamente convenir, y no se trate de supuestos que deban sujetarse a los requisitos de publicidad y concurrencia de la contratación administrativa³.

Sobre el caso de la contratación administrativa, además de informar los pliegos de los contratos se informará las cuestiones a que se refiere el artículo 59 de la LCAP sobre las prerrogativas del órgano de contratación de interpretar, modificar o acordar la resolución de los contratos y los efectos de ella.

En el caso de los bastanteos, se suelen solicitar para licitar, contratar, pedir subvenciones, endosar o descontar certificaciones de obras, etc.

En la Instrucción 8/1999, de 13 de abril, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos sobre la actuación consultiva y contenciosa de los Letrados de la Comunidad de Madrid, en su apartado V señala que le corresponderá a los Letrados de los Servicios Jurídicos en la Consejería en la que se vaya a hacer el poder, y que una vez bastanteado el poder, no será necesario uno nuevo para hacerlo valer ante cualquier órgano de la administración autonómica. En el caso de que haya discrepancia sobre su valor, deberá elevarse a la Dirección General para resolver las dudas.

² El artículo 67.4 de la LOFAJE menciona la necesidad de que los proyectos de disposiciones generales de carácter organizativo tienen que contar con la aprobación previa del Ministerio de Administraciones Públicas, si bien se entenderá concedido si trascurren 15 días desde que se hubiese recibido el proyecto del citado Ministerio y no hubiese habido objeciones.

³ La problemática en este tipo de informes es la exigua regulación de la actividad convencional de la administración. Con carácter general hay que estar a lo que regula el artículo 6 de la Ley 30/1992, el artículo 3.1.c) y d) de la legislación de contratos, el artículo 135 de la Ley de Administración Local de la Comunidad de Madrid 2/2003, de 11 de marzo, así como al Acuerdo de 16 de octubre de 2003, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban los criterios sobre la actividad convencional de la Comunidad de Madrid.

Al respecto consultar la monografía «Los convenios de colaboración excluidos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas», de José Luis Ávila Orive, Civitas, 2002.

Finalmente, respecto de los asuntos que deben de ser informados con carácter preceptivo, la letra *h)* de este artículo actúa como cajón de sastre, debiendo de incluir, por tanto, otros supuestos que también son muy comunes, como las bases reguladoras de las subvenciones por mandato del artículo 2.3 de la Ley 2/1995, reguladora de las subvenciones de la Comunidad de Madrid, en la medida en que menciona la supletoriedad de la legislación estatal, la cual confirma la necesidad de informe de los Servicios Jurídicos en el artículo 17 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

De la misma forma podemos mencionar el artículo 132.2 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Madrid, en el que exige informe previo de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, previa resolución de los expedientes de responsabilidad contable.

Pero, como hemos dicho ya, la función de asesoramiento de los Letrados de la Comunidad de Madrid no se limita a emitir los dictámenes exigidos por la Ley con un carácter preceptivo, sino que se extiende a asesorar a la Comunidad mediante su presencia en órganos colegiados en los que aporta su rigor jurídico para ajustar la actuación de la Administración a la Ley y al Derecho, y, por otra parte, tanto el Gobierno, los Consejeros, los Viceconsejeros, los Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales y los titulares de los órganos de gobierno de los organismos y entidades podrán consultar a los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid sobre cualquier cuestión jurídica relacionada con los asuntos propios de su competencia, precisando detalladamente el objeto de la consulta.

Los Letrados de la Comunidad de Madrid participan como miembros en las Mesas de Contratación, en la Junta Central de Compras, en las Comisiones Informativas de las reclamaciones previas a la vía judicial civil o laboral, en el Jurado Territorial de Expropiación Forzosa, en la Junta Superior de Hacienda, como secretario de la misma, en la Comisión de Tutela del Menor, en el Consejo Regional de Patrimonio Histórico, en la Comisión Técnica Audiovisual y, en su caso, en los consejos de administración de empresas públicas.

Por otra parte, el Director General de los Servicios Jurídicos en su condición de tal, participa de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Comunidad de Madrid, en el Consejo Asesor de Asuntos Taurinos, además de cualesquiera otras comisiones en las que se le incluya como vocal.

Además, en cualquier momento los órganos directivos de la Comunidad de Madrid podrán solicitar consulta sobre asuntos de su competencia, petición que por supuesto tiene carácter facultativa y no preceptiva a diferencia de los casos anteriores.

2.2. Naturaleza de los informes de los Servicios Jurídicos

A continuación podemos estudiar algunos aspectos de los informes que se emiten, así como sus efectos en caso de omisión.

El párrafo cuarto del artículo 4 describe cuáles son las características de los informes emitidos por los Letrados.

En primer lugar, menciona su carácter estrictamente jurídico, sin perjuicio de los consejos o advertencias que se consideren necesarios sobre cualquier aspecto que plantee la consulta. Esta naturaleza estrictamente jurídica nos permite diferenciar estos informes de los de otros órganos que también desempeñan funciones de asesoramiento, tales como las Secretarías Generales Técnicas o los Gabinetes de los altos cargos en los que los criterios de oportunidad superan a los aspectos estrictamente jurídicos.

Como regla general, los informes no tienen carácter vinculante, salvo que alguna norma así lo establezca, y finalmente la falta de asesoramiento, aunque el informe sea preceptivo, o el haber resuelto una cuestión en contra del correspondiente dictamen, no comporta por sí mismo la nulidad de los expedientes y resoluciones afectadas.

Esto nos lleva a enlazar con las distintas clases de informes existentes y los efectos que se desprenden de su omisión o de que se dicte una resolución contraria al sentido del informe.

De acuerdo con lo que señalan los artículos 82 y 83 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas los informes podrán ser preceptivos o facultativos y vinculantes o no vinculantes.

La modalidad de informes preceptivos y vinculantes sólo existe en el caso de que una norma así lo prevea. En este sentido no encontramos supuestos en el ordenamiento en el que ocurra este supuesto en el caso de los informes de los Servicios Jurídicos.

La regla general es el informe preceptivo no vinculante, en concreto en todos los supuestos estudiados anteriormente del artículo 4 de la Ley, además de los supuestos en los que una norma lo establece.

Finalmente, podemos hacer referencia a los informes que no son preceptivos y tampoco vinculantes, que serán todos aquellos que solicitan los titulares de los centros directivos para tener una opinión cualificada en Derecho sobre un asunto propio de su competencia.

Estos últimos podemos decir que son los asuntos en los que la función de asesoramiento es más clara, y en la que los Servicios Jurídicos emiten un dictamen jurídico, pero también en su caso de oportunidad sobre las distintas soluciones que se pueden dar a la cuestión planteada dentro siempre de la legalidad.

En cuanto a los efectos tenemos nuevamente que distinguir entre los distintos tipos de informes. En el caso de informes no vinculantes en el caso de que el órgano que resuelve se aparte del criterio del informe la resolución habrá de ser motivada, pudiendo en caso contrario adolecer de vicio de nulidad.

Esto se deriva de lo señalado en el artículo 54.1.c) de la Ley 30/1992, en el que se exige la motivación en los casos en los que la resolución se separe del dictamen de los órganos consultivos. No obstante, la jurisprudencia ha sido muy flexible en cuanto a la necesidad de motivación de los actos administrativos, entendiendo que se trata de una mera irregularidad no invalidante si no se prueba que haya habido indefensión, pues la ausencia de motivación no produce automáticamente la indefensión (STS de 17 de mayo de 2000, RJ 4903).

En segundo lugar, para el caso de informes vinculantes se habrá de seguir necesariamente el criterio del informe, no pudiendo el órgano apartarse de él.

A este respecto algún autor ha llegado a decir que esta clase de informes son una máscara que sirve para ocultar el órgano que verdaderamente decide, ya que en la medida que el órgano decisor no se puede apartar del criterio del órgano consultivo, significa que el criterio de éste es una verdadera declaración de voluntad, quedando desplazada a este órgano consultivo la decisión del asunto ⁴.

En cuanto a los preceptivos y no preceptivos, en el caso de los segundos no plantea problema alguno el que el informe no se emita no teniendo ningún efecto sobre la validez de la resolución.

La discusión está sobre qué ocurre en el caso de que no se emita informe preceptivo. En este caso existen varias corrientes, desde aquellos que entienden que su falta es un motivo de nulidad del acto o disposición de carácter general, o un motivo de anulabilidad del acto, hasta la consideración de que no afecta a la validez del acto y la disposición, pues no se ha prescindido total ni absolutamente del procedimiento legalmente establecido, ni implica indefensión de las partes interesadas.

A nuestro parecer, únicamente sería motivo de nulidad en el caso de que el órgano administrativo careciera de elementos de juicio suficientes para resolver de manera adecuada, y dictar una resolución con criterio legalidad y oportunidad ⁵.

Éste es el sentido que recoge el artículo 4.4 de la Ley 3/1999, al señalar «*que la falta de asesoramiento, aunque éste sea preceptivo, o el haber resuelto una cuestión en contra del correspondiente dictamen, no comporta por sí mismo, la nulidad de los expedientes y resoluciones afectados*».

En este precepto, no obstante, se mezclan dos cuestiones como son los efectos en el caso de omisión de informe preceptivo, y el desvío en la resolución del criterio del informe.

Ya hemos visto que la resolución en contra del criterio del informe dará lugar a la necesidad de motivación del acto, y en el caso de que el acto no esté en absoluto motivado y pudiera existir indefensión, sí que podrá dar lugar a la nulidad, de acuerdo con el artículo 62 de la Ley 30/1992.

Por otra parte, respecto a la omisión del informe preceptivo señala el precepto que *no comportará por sí mismo la nulidad*, lo cual es una expresión que no excluye que efectivamente ocurra en el caso de que se dé el supuesto visto anteriormente, es decir, que el órgano que resuelva no tenga elementos de juicio suficientes para llegar a una solución adecuada.

Esto, no obstante, es un tema que habrá que estudiarse caso a caso.

⁴ En este sentido se manifiesta la STS de 12 de marzo de 1990, de la Sala 3.ª, Ponente: González Navarro.

⁵ González Pérez, en los comentarios a la LRJAP y PAC 30/1992, en la p.2087 señala que «la omisión de un informe preceptivo sólo adquiere relieve cuando su omisión ha supuesto una disminución efectiva, real y trascendente de garantías, incidiendo así en la decisión de fondo, y alterando, eventualmente su sentido. En consecuencia, el vicio de forma, sólo puede por sí mismo determinar la anulación de un acto en aquellos casos en los que no es posible averiguar si la decisión formal es adecuada o no...».

2.3. Forma y estructura de los informes

Para finalizar con esta parte podemos pasar a estudiar alguno de los criterios contenidos en las Instrucciones dictadas por la Dirección General de los Servicios Jurídicos en cuanto al ejercicio de la función consultiva.

En la Instrucción 8/99, de 13 de abril, en relación con la función consultiva comienza con la forma en que deben de emitirse los informes.

Los informes preceptivos se habrán de emitir siempre por escrito, mientras que los no preceptivos podrán solicitarse y evacuarse oralmente o por escrito; en todo, caso si la solicitud es por escrito, así se deberá evacuar.

En los informes por escrito deberán contener los antecedentes necesarios para la comprensión del asunto, las consideraciones jurídicas que merezca el asunto planteado, y, por último, las conclusiones a las que se llegue en el informe.

El plazo general para emitir el informe es de diez días, coincidente con lo que establece el artículo 83.2 de la LRJAP 30/1992, sin perjuicio que, previa autorización expresa del Director General de los Servicios Jurídicos, se establezca un plazo mayor. También en caso de urgencia se podrá decretar un plazo inferior, que nunca podrá ser inferior a dos días.

Sobre las clases de informes el Letrado Jefe de la Consejería podrá calificar un informe como clave «A», bien porque se trate de supuestos en los que ya esté establecido que deban elevarse a la Dirección General o porque, a su juicio, revista una importancia que requiere esa elevación.

En todo caso, siempre se deben elevar la autorización para el ejercicio de acciones judiciales, los informes sobre la adopción de declaraciones de lesividad, así como los asuntos que afecten a más de una Consejería.

En estos informes de clave «A» existen dos modalidades en cuanto a su preparación, bien que el Letrado elabore el informe y lo eleve para visto bueno del Director General, o que sea la propia Dirección General la que elabore directamente el informe.

En este sentido en ocasiones se plantea la dificultad de que el criterio jurídico de la Dirección General no coincida plenamente con el del Letrado que, por otra parte, tiene plena independencia jurídica y profesional. En el caso de discrepancia se resolvería avocando la totalidad del informe la Dirección General, excluyendo la firma del Letrado con el que no haya coincidencia.

Finalmente, hay que añadir que en aquellos asuntos en los que la Dirección General ya haya emitido informe, el Letrado se deberá de abstener de conocer el caso idéntico, y deberá remitirlo a la Dirección General.

El resultado de esta organización se ha manifestado muy satisfactoria debido tanto a la alta preparación de los Letrados, así como por su importante rendimiento.

Para constatar estas afirmaciones bastaría acudir a la memoria de actividades de alguno de los últimos años para comprobar el volumen de trabajo desarrollado y el alto porcentaje de contenciosos resueltos favorablemente para la administración autonómica. En la estadística de la última memoria publicada de los Servicios Jurídicos se reseña que los asuntos consultivos sobre los que se informó en el último ejercicio fueron en total 15.687 informes, mientras

que los asuntos contenciosos que se atendieron en todos los órdenes jurisdiccionales fueron 10.848, siendo el porcentaje de sentencias favorables a los intereses de la Comunidad de Madrid superior a 75 por 100.

III. HACIA DÓNDE VAN LOS SERVICIOS JURÍDICOS

Dicho lo anterior, es necesario advertir que no hay organización que funcione si no evoluciona y avanza a medida que lo hacen los acontecimientos.

Siguiendo esta línea, se dictó el Decreto 60/2004, de 15 de abril, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, conteniendo una modificación de la estructura de la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

Con posterioridad se volvió a recoger en el Decreto 148/2004, de 21 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Vicepresidencia Primera y Portavocía del Gobierno de la Comunidad de Madrid (BOCM núm. 304, de 22 de diciembre) el Servicio Jurídico se divide en tres grandes áreas —de lo Consultivo, de lo Contencioso y el de Coordinación y Administración—, el Decreto atribuye a las áreas de lo consultivo y lo contencioso rango de Subdirección General.

Con ello se busca una estructura más racional que permite una mejor coordinación de los distintos Servicios Jurídicos en los diferentes departamentos, así como de la actuación contenciosa.

Con el Servicio de Coordinación y Administración se centraliza en este servicio una serie de funciones esenciales, tales como el registro, archivo, biblioteca, documentación y estadística.

Son éstas funciones auxiliares y de apoyo, pero imprescindibles para un adecuado funcionamiento de unos Servicios Jurídicos.

Tiene especial importancia el potenciar el servicio de documentación de manera que los Letrados que integran el Servicio Jurídico puedan tener en cada momento la información doctrinal y jurisprudencial suficiente y adecuada para cada asunto concreto.

Directamente ligado a esto está el que la biblioteca jurídica esté actualizada y organizada, de manera que sea efectivamente un instrumento de consulta y estudio permanente.

Ambas cuestiones deberán ser impulsadas por este Servicio de Coordinación, que deberá de prestar ese apoyo imprescindible a los Letrados para un adecuado desarrollo de su trabajo de manera que se les facilite la documentación tanto doctrinal como jurisprudencial relacionada con el asunto estudiado.

Las otras dos grandes áreas permiten una mejor coordinación de los asuntos consultivos y contenciosos.

Con la creación de la Subdirección General de lo Consultivo se cumplen dos funciones. Por una parte, la función esencial de coordinación de los Servicios Jurídicos que se podrían llamar periféricos que se ubican en cada departamento y, por otra, parte está aquí el embrión de un gabinete de estudios que permite profundizar y examinar con mayor intensidad aquellas consultas de

mayor importancia, o el estudio de las disposiciones generales que se remiten para informe, y, en definitiva, todas aquellas cuestiones que por afectar a varios departamentos es necesario que resida en un Servicio Jurídico Central de lo Consultivo.

Desempeña además un apoyo permanente al Director General en todos aquellos temas sobre los que se le haya pedido consulta jurídica sobre asuntos de trascendencia para la Presidencia del Gobierno de la Comunidad de Madrid.

Pero quizás la función más importante de los servicios consultivos está en dar unidad de criterio al resto de los Servicios Jurídicos sobre los asuntos que habitualmente informan y que a la vez sirve para ir orientando la actividad administrativa en su conjunto.

En este sentido se trata de dar las pautas de legalidad a los centros directivos en cuestiones de ordinaria gestión como la contratación administrativa, la actividad convencional, la actividad de fomento a través de las subvenciones, o el ejercicio de potestades administrativas como la sancionadora o la expropiatoria.

Igualmente residen en este Servicio Jurídico el estudio de las cuestiones de naturaleza constitucional en la que sea parte la Comunidad de Madrid —requerimientos de incompetencia, conflictos de competencia, recursos de inconstitucionalidad, etc.—.

En relación con este último aspecto no se escapa la mayor importancia, si cabe, que progresivamente van a ir adquiriendo en el seno de todas las Comunidades Autónomas el estudio de la constitucionalidad de las normas estatales y autonómicas en cuanto a la adecuada distribución constitucional de las competencias.

Las Comunidades Autónomas que ya han alcanzado un muy elevado grado de desarrollo competencial, previsiblemente irán adquiriendo una representatividad en el conjunto de las instituciones equiparable a la importancia de sus competencias.

Esta cuestión se abordará a través de la anunciada reforma del Senado como auténtica cámara de representación territorial, así como una adecuada representación de las Comunidades Autónomas en las instituciones europeas, e incluso con la participación de las Comunidades Autónomas en la elección de los miembros de los distintas instituciones y órganos constitucionales: Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, etc.

En este sentido, el hecho de que la representación de las Comunidades Autónomas en el Senado se establezca a través de un sistema de elección por los propios Parlamentos autonómicos, por los gobiernos autonómicos o un sistema mixto, y que resida en esta cámara alta el estudio de las leyes de contenido autonómico o en su caso la fijación de la extensión de lo que se debe entender por «bases» de la legislación estatal en cada una de las competencias autonómicas, va a hacer necesario el reforzar los Servicios Jurídicos de cara al estudio profundo de las normas y a la defensa de la autonomía competencial.

En definitiva, lo que era hace apenas diez años un servicio jurídico que se limitaba a informar de las cuestiones de ordinaria gestión que requerían el preceptivo informe de los Servicios Jurídicos se ha convertido o está en camino de convertirse en un servicio jurídico en el que las cuestiones de índole constitucional y de Derecho comunitario van a tener una importancia vital.

Para esto los Servicios Jurídicos, y en concreto el área consultiva, se debe ir preparando y en la medida de lo posible especializándose, pues no se le escapa a ningún profesional del Derecho que, debido a los complejos derroteros de las distintas disciplinas, es imposible prestar un buen servicio sin especialización.

Respecto a esto último, no obstante, es necesario precisar que es preferible una especialización desde la generalidad, y no viceversa, que impediría tener a los Letrados la adecuada preparación para afrontar su tarea.

Al hilo de lo que se acaba de decir, es función de la Subdirección General de lo Consultivo el atender a la formación permanente de los Letrados a través de cursos y jornadas jurídicas que sirven para profundizar en aquellas cuestiones con las que se enfrentan día a día los Letrados.

Las jornadas jurídicas han de servir para reunir a especialistas en los distintos ámbitos del Derecho y distinta procedencia tanto pública como privada. Ello contribuye a enriquecer el debate sobre cuestiones jurídicas de actualidad y de esta manera ampliar los foros de la comunidad jurídica.

Para la obtención de resultados satisfactorios en las funciones que cumplen los Servicios Jurídicos es necesario dotar a éstos de los medios humanos y materiales necesarios para ello.

Estas necesidades crecientes están justificadas por lo expresado con anterioridad sobre la progresiva mayor presencia de las Comunidades Autónomas en las distintas instituciones legislativas tanto estatales como comunitarias.

Además de ello, no sería de extrañar que una evolución en el sistema de financiación autonómica, profundizando en la corresponsabilidad fiscal, se llegue en un plazo no muy lejano a hacer partícipes a las Comunidades Autónomas de las funciones de gestión, inspección y recaudación de los impuestos que constituyen la columna vertebral del sistema fiscal, lo que provocaría un aumento de las impugnaciones que ahora conoce la administración tributaria autonómica, con el consiguiente aumento de carga de trabajo y, por tanto, la necesidad de reforzar este ámbito.

En este mismo sentido, y tal como expusimos anteriormente, sería deseable que la función consultiva y contenciosa se extendiera a los distintos entes y sociedades públicas que integran en sentido amplio la administración institucional de la Comunidad de Madrid.

Esto es una exigencia de acuerdo con la Ley 3/1999, el que los Letrados integrados en los Servicios Jurídicos asuman la representación y defensa de la administración general y organismos autónomos adscritos a la administración autonómica, pero además sería deseable el que los propios Servicios Jurídicos asuman la representación y defensa y el asesoramiento de todas aquellas sociedades públicas en las que la participación es mayoritaria de la Comunidad de Madrid a través de la suscripción de convenios de colaboración.

Esta cuestión, de vital importancia, llevaría, por una parte, a centralizar en los Servicios Jurídicos todas las cuestiones que se puedan plantear en estas sociedades, y de alguna manera evitar la convivencia de criterios dispares propiciados por la existencia de asesorías jurídicas en cada una de estas sociedades a modo de ínsulas independientes.

Para llevar a cabo esto se necesita una indudable voluntad política para firmar los correspondientes convenios y conseguir esa uniformidad a la que nos hemos referido antes.

Para terminar, me gustaría hacer una reflexión sobre la administración consultiva en sentido estricto y su diferencia con los Servicios Jurídicos.

Tradicionalmente cuando se habla de administración consultiva nos estamos refiriendo a órganos que realizan esta función con una absoluta independencia orgánica y funcional respecto de los órganos administrativos o administración activa.

Ésta es la distinción esencial, por ejemplo, entre el Consejo de Estado o los Consejos Jurídicos Consultivos y los Servicios Jurídicos estatales o autonómicos.

El Tribunal Constitucional en su ya conocida sentencia 204/1992 exige como notas inexcusables de los Consejos Jurídicos Consultivos la independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica. Mientras que el Consejo de Estado o los Consejos Jurídicos Consultivos se organizan como organismos independientes sujetos a su propia regulación, los Servicios Jurídicos dependen orgánica y funcionalmente de un departamento, lo que les impide gozar de la independencia necesaria que exigen estos máximos órganos consultivos.

En el panorama actual es cierto que prácticamente todas las CCAA a excepción de la de Madrid han creado sus propios Consejos Jurídicos Consultivos llamados a desempeñar la función encomendada al Consejo de Estado a nivel estatal.

En concreto, estos Consejos Jurídicos sustituyen al Consejo de Estado en los supuestos a los que se refiere el artículo 23.2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, en los que dice: «El dictamen será preceptivo para las CCAA en los mismos casos previstos en esta Ley para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes.»

El Tribunal Constitucional en la sentencia anteriormente citada ha dejado clara la idoneidad de los informes emitidos por estos Consejos Jurídicos Consultivos en sustitución de los del Consejo de Estado.

En el caso de la Comunidad de Madrid, que por razones de oportunidad no se ha creado, no deja de producir en ocasiones situaciones difíciles de explicar, como la obligación de realizar una consulta previa al Consejo de Estado sobre la conveniencia de impugnar o no ante el TC una disposición estatal.

No podemos olvidar que la dicción literal del artículo 107 define al Consejo como *«supremo órgano consultivo del Gobierno»*, si bien el TC ha intentado salvar la actuación del Consejo de Estado en el ámbito de las CCAA en la STC 55/90 cuando señala: *«El Consejo de Estado, pese a la dicción literal del artículo 107 de la CE, que se refiere a él como supremo órgano consultivo del Gobierno, tiene en realidad el carácter de órgano del Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción de Estado que la propia Constitución establece. Así resulta de su composición y*

de sus funciones consultivas que se extienden también a las CCAA, según prevén explícitamente en el diseño competencial a que se remite la Norma fundamental, realizado por los artículos 20 a 23 de la LOCE.»

Igualmente el TS para explicar esta actuación preceptiva del Consejo en el ámbito autonómico recurrió a teorías como la del «préstamo de órganos», o «administración impropia», así en su sentencia de 20 de enero de 1992⁶.

En este sentido, si bien no se duda de la objetividad del alto órgano consultivo, no deja de ser paradójica la situación, lo que hace pensar que en un futuro no muy lejano se acabará haciendo uso de la potestad de autoorganización y se creará el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad de Madrid, máxime cuando se ha hecho con otras instituciones y órganos consultivos en el que la importancia es menor, por ejemplo, el Consejo Económico y Social.

En este sentido nos tenemos que referir a la previsión que hace la Ley 30/1992, en su Disposición adicional décimoséptima, introducida por la reforma de la Ley 4/1999.

3.1. Disposición adicional décimoséptima

«1. Para el ejercicio de la función consultiva en cuanto garantía del interés general y de la legalidad objetiva de las Comunidades Autónomas, los Entes Forales se organizarán conforme a lo establecido en esta disposición.

2. La Administración consultiva podrá articularse mediante órganos específicos dotados de autonomía orgánica y funcional con respecto a la Administración activa, o a través de los Servicios Jurídicos de esta última.

En tal caso, dichos servicios no podrán estar sujetos a dependencia jerárquica ya sea orgánica o funcional, ni recibir instrucciones, directrices o cualquier clase de indicación de los órganos que hayan elaborado las disposiciones o producido los actos objeto de consulta, actuando para cumplir con tales garantías de forma colegiada.

3. La presente disposición tiene carácter básico de acuerdo con el artículo 149.1.18.^a de la Constitución.»

De este precepto se pueden deducir, a mi entender, tres posibilidades en el caso de quien se decida a crear el órgano consultivo autonómico.

La primera de las posibilidades sería la posición en que, a la vez que se crea la institución como tal, se creara un cuerpo específico de Letrados que desempeñarían la tarea de asistencia jurídica a los miembros del Consejo Jurídico.

⁶ STS de 20 de enero de 1992, FJ 3.º: «Que no se atenta contra la autonomía de la Comunidad por la exigencia de dictámenes preceptivos del Consejo de Estado, en cuanto puede explicarse mediante las técnicas de “préstamo de órganos” o de la “administración impropia”, acuñadas en otros ordenamientos basados en la existencia de una división vertical —o territorial— de poderes, que un órgano que es utilizado por una Comunidad Autónoma —para evitar una duplicación organizativa o burocrática estimada no necesaria— deviene, para la función que realiza, órgano autonómico, aunque pertenezca a la organización del Estado y, sólo funcionalmente y en sentido impropio, a la de la Comunidad que de él se sirve.»

La segunda de las posibilidades sería la apuntada en el apartado 2 de la DA 17.^a, que sería la utilización de los propios Servicios Jurídicos de la administración autonómica. En este caso, para cumplir los requisitos de plena independencia exigida por el TC, se debería adscribir el número de Letrados que se necesitase al Consejo Jurídico Consultivo, dejando de pertenecer a la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

La última de las posturas sería una solución intermedia de carácter transitorio, como es la de que en un principio realizarán estas funciones los Letrados de los Servicios Jurídicos hasta que se convoque y cubran sucesivamente las plazas por Letrados de un cuerpo especial del máximo órgano consultivo autonómico.

Quizás esta última sería la más adecuada, dando a los Letrados integrados en el Servicio Jurídico a través de un concurso la posibilidad de que se adscriban al servicio jurídico del Consejo Jurídico Consultivo, para con posterioridad crear el cuerpo específico de Letrados de ese órgano consultivo.

De esta manera se resolvería la dificultad indudable de crear de la nada un cuerpo jurídico que además tuviera un especial conocimiento del ordenamiento de la Comunidad de Madrid.

Para terminar, existe la intención de que se desarrolle la Ley 3/1999, de Ordenación de los Servicios Jurídicos, la cual deja al desarrollo reglamentario un importante número de cuestiones que es preciso desarrollar.

Se pretende el ir dando regulación jurídica a múltiples cuestiones relacionadas con la estructura, la organización y la actuación contenciosa o consultiva.

Todo ello al servicio de un mejor desempeño de las importantes funciones encomendadas a la Dirección General de los Servicios Jurídicos.