



Doi: <https://doi.org/10.17398/2695-7728.37.747>

LEY DE DEFENSA, ASISTENCIA JURÍDICA Y COMPARECENCIA EN
JUICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD
AUTÓNOMA DE EXTREMADURA

*LAW OF DEFENSE, LEGAL ASSISTANCE AND APPEARANCE IN
TRIAL OF THE ADMINISTRATION OF THE AUTONOMOUS
COMMUNITY OF EXTREMADURA*

ANTONIO ALONSO CLEMENTE¹

Junta de Extremadura

FELIPE A. JOVER LORENTE²

Junta de Extremadura

Recibido: 09/120/2021 Aceptado: 30/12/2021

RESUMEN

La ley 2/2021, de 21 de mayo, de defensa, asistencia jurídica y comparecencia en juicio de la administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, aborda una nueva reordenación los Servicios Jurídicos de la Junta de Extremadura, en la que destaca

1 Antonio Alonso Clemente es Letrado–Jefe de Área de los Servicios Contenciosos de la Junta de Extremadura. Profesor Asociado de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura. Ex-letrado del Consejo Consultivo de Extremadura.

2 Felipe A. Jover Lorente es Letrado de la Junta de Extremadura. Profesor Asociado de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura. Ex-letrado del Consejo Consultivo de Extremadura.

la sistematización de las especialidades procesales, la regulación de la transacción intrajudicial y la creación del cuerpo de letrados.

Palabras clave: Servicios jurídicos, defensa y representación, prerrogativas procesales, cuerpo de letrados, disposición de la acción, función pública, función consultiva.

ABSTRACT

Law 2/2021, of May 21, on defense, legal assistance and appearance in court of the administration of the Autonomous Community of Extremadura, addresses a new reorganization of the Legal Services of the Junta de Extremadura, in which the systematization of the procedural specialties, the regulation of the intrajudicial transaction and the creation of the body of lawyers.

Keywords: Legal services, defense and representation, procedural prerogatives, body of lawyers, disposition of the action, public function, advisory function.

Sumario: 1. Introducción. 2. Reseña histórica. 2.1. Derecho estatal. 2.2. Derecho autonómico. 3. Estructura y contenido de la norma. 4. Representación y defensa en juicio de la Administración. 3.1. Especialidades procesales. 3.2. Ejercicio de la acción. 5. Organización y funcionamiento. 6. Comisión Jurídica de Extremadura.

1. INTRODUCCIÓN

La entrada en vigor de la ley 2/2021, de 21 de mayo, de defensa, asistencia jurídica y comparecencia en juicio de la administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura³, reorganizando con bastante intensidad los Servicios Jurídicos de la Junta de Extremadura nos impone adelantar un análisis retrospectivo de las normas de esta Comunidad Autónoma que sean antecedentes de la que ahora nos ocupamos y eso supone hacer una somera exposición de las

3 Ley 2/2021, de 21 de mayo, de defensa, asistencia jurídica y comparecencia en juicio de la administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura: Boletín Oficial del Estado 155, de 21 de junio de 2021; publicada también en el Diario Oficial de Extremadura número 99, de 26 de mayo de 2021.

normas legales y reglamentarias emanadas por órganos o instituciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

De otro lado, el conocido espíritu emulador de las normas autonómicas de otras emanadas ya sea de instituciones centrales ya sea de otras comunidades autónomas nos lleva a hacer un análisis, ciertamente breve, de la regulación estatal en la materia.

Y en esta exposición hemos de señalar como clave de partida que es frecuente que las normas sectoriales de derecho público, fundamentalmente las estatales pero también las autonómicas, junto con la regulación material del sector concernido se adelantan aspectos corporativos o funcionariales de los cuerpos que van a desarrollar tales funciones, y también, diseños de estructuras administrativas.

Ello supone, en este caso concreto, atender a los dos grupos o núcleos reguladores que se contienen tanto en la norma estatal como en la norma autonómica que comentamos. De un lado se desarrollan aspectos procesales referidos a la representación legal de la comunidad autónoma y de otros aspectos organizativos internos del servicio jurídico de la Junta de Extremadura, y esta apelación nos conduce, de un modo natural, a focalizar las competencias que tiene asumidas la Comunidad Autónoma de Extremadura y si las mismas la avalan para afrontar una regulación como la que se pretende.

No consideramos impertinente tal cautela, pues como insiste la exposición de motivos de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de asistencia jurídica al Estado e instituciones públicas, la competencia para dictar normas procesales es exclusiva de las esferas centrales del Estado por mor del artículo 148.1.6^a de la Constitución española; afirmación que es como poco un tanto ligera pues el Estatuto de Autonomía de Extremadura⁴, en su artículo 9.1.5, como casi todos los estatutos permite a las respectivas comunidades autónomas dictar normas

4 Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura: Boletín Oficial del Estado núm. 25, de 29 de enero de 2011.

procesales derivadas del derecho propio como bien pudiera ser el caso aunque elucubrar sobre tal dilema no es objeto de estudio en esta parte.

2. RESEÑA HISTÓRICA

2.1. DERECHO ESTATAL

Hemos de hacer una revisión de la regulación de la representación y defensa procesal del Estado en la que es decisivo reparar en la normativa reguladora del Cuerpo de Abogados del Estado.

Sin perjuicio de normas anteriores el referido Cuerpo se crea junto con la Dirección General de lo Contencioso del Estado por el Real Decreto de 10 de marzo de 1881, refrendando la firma del monarca el ministro del ramo de Hacienda don Juan Francisco Camacho, siendo multitud las normas que han afectado tanto al Cuerpo como a la defensa jurídica y representación de la administración estatal. En todo caso, hemos de reseñar el Real Decreto-Ley de 21 de enero de 1925, ejecutado por el real decreto 18 de junio de 1925, que aprobó el Reglamento orgánico, -modificado por los de 8 de enero de 1929; 2 de febrero de 1934, 3 de septiembre de 1941, 27 de julio de 1943 (que aprueba el Texto refundido del Reglamento de la Dirección General Contencioso y del Cuerpo de Abogados del Estado, regulando la actuación de éstos), y los decretos de 14 de noviembre de 1947 (que modifica los arts. 135 a 147 de su Reglamento orgánico; texto refundido de 27 de julio de 1943: Tribunales de Honor), de 11 de junio de 1948 (modifica los artículos. 93 a 99, 102 y 103 del Reglamento orgánico 27 de julio de 1943: oposiciones), de 25 de abril de 1958 (modificó los artículos. 92 a 101 de su Reglamento: oposiciones Abogados del Estado), la Orden 12 de noviembre de 1958 que organizó la Dirección General de lo Contencioso, los Decretos de 18 de octubre de 1962 (modifica art. 98 de su Reglamento; incompatibilidades en oposiciones), de 24 de junio de 1965 (que, de nuevo modifica los arts. 92 al 101 del Reglamento de 25 de abril de 1958: oposiciones), de 9 de agosto de 1974 (modificó el artículo 104 de su Reglamento Orgánico: destino de los de nuevo ingreso), otro de 9 de agosto de 1974, el núm. 2548/1974 (que derogó los artículos.

13 a 19 de Decreto 25 de enero de 1968, reorganizando la Dirección General de lo Contencioso del Estado), el Real Decreto de 1 de junio de 1979 (modificó el artículo 83 del Decreto 27 de julio de 1943: defensa de funcionarios públicos ante la Jurisdicción Penal), el Real Decreto 161/1981, de 5 de febrero, que creó el Servicio de Asuntos Constitucionales y la Comisión de Vigilancia y Coordinación, el de 27 de agosto de 1982, (derogó el Decreto 9 de agosto de 1974 sobre reorganización de la Dirección General de lo Contencioso del Estado).

Otras muchas normas fueron emitidas regulando materias concretas, que incidían en las atribuciones de los integrantes del Cuerpo, o establecían su plantilla, como la Ley de 23 de diciembre de 1948 o las de 23 de diciembre de 1959, 24 de diciembre de 1962, 22 de diciembre de 1972, los Reales Decretos núm. 1425/1980 de 11 de julio, (creó la Abogacía del Estado en el Tribunal Constitucional), y núm. 1654/1980, creando el Servicio de lo Contencioso del Estado en el Extranjero.

Interesa detenernos en el Reglamento orgánico de 1925 cuyo contenido es dual, pues de un lado regula las particularidades del Estado como parte procesal en las distintas jurisdicciones, y por otra atiende a la regulación del cuerpo funcional de Abogados del Estado (esencialmente el título III), así como a la estructura y funciones del centro directivo, la ya mencionada Dirección General de lo Contencioso del Estado.

Una nueva etapa del Cuerpo y de la Dirección General correspondiente se inicia con la Disposición adicional 9.^a.1 de la ley 30/1984, de 2 de agosto, de Reforma de la Función Pública, por la que se crea, entre otros el Cuerpo Superior de Letrados del Estado (que luego recobró la denominación tradicional de Abogados del Estado,, en el que se integran los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos de Abogados del Estado, Técnico de Letrados del Ministerio de Justicia, Letrados de la Dirección General de Registros y Notariado y Letrados del Consejo de Estado. Tal disposición fue desarrollada por el Real Decreto 849/1985 de 5 de junio, y declarada inconstitucional en lo que se refiere a la integración del Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado por la STC 99/1987, de 11 de junio.

Lo cierto es que la cuestión de la representación y defensa de la Administración del Estado, por decirlo de una manera jurídicamente lasa, ha subido de rango pues la Ley Orgánica del Poder Judicial vigente alude a ella y a la de las administraciones territoriales en el artículo 551 (antes era el artículo 447) que se encuadra dentro del Libro VII relativo al Ministerio Fiscal, la Fiscalía Europea y demás personas e instituciones que cooperan con la Administración de Justicia. En concreto su título IV, en el que además del cambio de numeración del artículo que acabamos de reseñar la representación y defensa que ejercen los abogados del Estado no para en la defensa de su Administración sino que ha ido ampliando su esfera subjetiva de actuación incluyendo, además, a los órganos constitucionales cuyas normas internas no establezcan un régimen especial propio, corresponderá a los Abogados del Estado integrados en el Servicio Jurídico del Estado; a los organismos y entidades públicos, sociedades mercantiles estatales y fundaciones con participación estatal. El precepto alude, específicamente, a la representación y defensa de las comunidades autónomas y las de los entes locales atribuyéndosela a los letrados de sus propios servicios jurídicos.

El precepto orgánico, en su actual redacción, remite a la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas que es nuestro siguiente punto de parada, y que ha sido desarrollado por el Real Decreto 997/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado.

En fin, la ley mantiene normativa anterior sobre la contraposición de intereses, sobre la disposición de la acción procesal, de modo para que el Abogado del Estado pueda válidamente desistir de acciones o recursos, apartarse de querrelas, o allanarse a las pretensiones de la parte contraria, precisará autorización expresa de la Abogacía General del Estado. Igualmente se mantiene el principio que exige que las notificaciones, citaciones, emplazamientos y demás actos de comunicación procesal se entiendan y practiquen directamente con el Abogado del Estado en la sede oficial de la respectiva Abogacía del Estado, sancionado de nulidad todos estos actos procesales que no se practiquen de esa manera.

El Estado, naturalmente, está exento de constituir los depósitos, cauciones, consignaciones o cualquier otro tipo de garantía previsto en las leyes. Y en cuanto a las costas procesales, ya sea por sus conceptos o sus importes, se registrarán por las normas generales, incluyéndose las de representación procesal que cumplen al Abogado del Estado. Para su exacción se seguirá, una vez sean firmes, el procedimiento general de recaudación, en fase voluntaria o en apremio.

Se prevé, específicamente, que el abogado del Estado puede pedir la suspensión del curso de un proceso civil por un máximo de un mes para recabar los antecedentes para la defensa de la Administración, también lo puede interesar, aunque por otros motivos diferentes, en vía contencioso administrativa en aplicación del artículo 54.2 de la ley de tal jurisdicción especializada, estableciéndose que el juez deberá acordarla necesariamente. Por último, se insiste en el fuero territorial para el conocimiento y resolución de los procesos civiles siendo, en todo caso, competentes los Juzgados y Tribunales que tengan su sede en las capitales de provincia, en Ceuta o en Melilla, norma que se proclama de aplicación a cualquier otra sobre competencia.

De gran interés, perfectamente entendible, es la Disposición adicional cuarta, por la que casi todas estas especialidades procesales dictadas, como hemos dicho al amparo de la competencia reservada al Estado en el artículo 149.1.6.a de la Constitución, legislación procesal, serán de aplicación a las Comunidades Autónomas y entidades públicas dependientes de ellas con la particularidad que el fuero capitalino se extiende también a los Juzgados y Tribunales que tengan su sede en la capital de la Comunidad Autónoma.

Si bien reparamos, todas estas normas ya estaban en el Real Decreto ley de enero de 1925, y en los reglamentos orgánicos de 1925 y 1943. En efecto, la primera de esas normas remarca que el fuero territorial del Estado en asuntos civiles son los juzgados de las capitales de provincia, o en los que exista Audiencia, lo que había sido establecido por el artículo 57 de la ley de 14 de Octubre de 1882, adicional a la Orgánica del Poder judicial. Y en dicho Real Decreto Ley también se especifica la atribución de la defensa y representación procesal del Estado al Cuerpo facultativo de Abogados del Estado, a los que se exige contar con

autorización previa para entablar acciones y recursos, o para allanarse y desistir de los emprendidos, etc.

2. 2. DERECHO AUTONÓMICO

La primera regulación con la que nos encontramos es un Decreto de Estructura Orgánica, el Decreto 79/1983, de 2 de diciembre, en el que ya se establece una alusión explícita al Gabinete Jurídico de la Junta de Extremadura como órgano integrado en la entonces denominada Consejería de Presidencia y Trabajo. Tal Decreto se desarrolló mediante la Orden de 3 de diciembre del mismo mes, aunque publicada el día 28 siguiente y que no contiene la más mínima alusión a tal órgano.

En realidad, será el Decreto 69/1984, de 19 de septiembre, publicado el 27 del mismo mes y año el que como su nombre indica regula el citado centro jurídico. Regulación parca pues sólo tiene tres artículos, atendiendo, correspondientemente, a atribuirle la representación procesal ordinaria de la Junta de Extremadura, aplicando las normas vigentes para la Administración del Estado, por ello la relación jurídica procesal en los litigios en que fuere parte la Junta de Extremadura desde que practicare la pertinente notificación al Gabinete Jurídico, en “...el local que al efecto se señale y que estará en la ciudad donde resida la Audiencia Territorial o, en su caso, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma”.

En segundo lugar, se atribuye al Gabinete Jurídico el asesoramiento jurídico de los distintos órganos integrantes de la Junta de Extremadura. Y en tercer lugar atiende al personal de este estableciendo su recluta entre funcionarios transferidos o adscritos a la Comunidad Autónoma siempre que para su puesto de origen le haya sido exigido el título de Licenciado en Derecho, entre abogados en ejercicio en Extremadura mediante relación administrativa o laboral y posibilitando las adscripciones de funcionarios con título de Licenciado en Derecho que presten sus servicios en los otros órganos de la Junta de Extremadura.

Algunas de estas ideas conceptuales perviven en la actualidad.

No mucho más extensa es la Ley 8/1985, de 26 de noviembre, de Comparecencia en Juicio de la Junta de Extremadura, que, con apenas 6 artículos, pretende justificar su encaje constitucional, según declara en su preámbulo, en el artículo 50 del Estatuto de 1983, conforme al cual la Comunidad Autónoma venía investida de los mismo privilegios y prerrogativas que el Estado, y específicamente la de estar exenta de prestar fianzas y cauciones en cualquier jurisdicción.

Aunque breve no es intrascendente la regulación que introduce, y además en la forma que lo introduce por remisión general a la normativa estatal en la materia, cierto que con las debidas adaptaciones orgánicas. Así declara que el ejercicio de acciones en vía jurisdiccional por la Junta de Extremadura corresponde a su Presidente, por lo que será necesaria su autorización para allanarse a las demandas contra la Junta de Extremadura, y también para desistir de las acciones o recursos que en su nombre se entablen, atribuyendo con carácter general la representación y defensa de la Junta de Extremadura y la de su Administración Institucional, en juicio y fuera de él, al Gabinete Jurídico de la Consejería de la Presidencia y Trabajo de la Junta de Extremadura, ejerciéndola a través de los Letrados que en cada momento lo integren o se habiliten expresamente para ello.

Pero, además, procesalmente aplica a la Junta de Extremadura las reglas de competencia territorial atribuidas al Estado, lo que supone que sólo los jueces y tribunales de las capitales de provincia o de aquellas otras ciudades en la que exista audiencia son competentes para conocer sus litigios en que sea parte la Junta, que al igual que el Estado actuará sin necesidad de valerse de Procurador, pudiendo utilizar papel de oficio y estando exenta del pago de tasas Judiciales, prerrogativas que en el ámbito estatal ya se recogían en la regulación de 1925, si no antes.

Normas que no siendo en modo alguno intrascendentes nadie objetó nunca de inconstitucionalidad.

Cinco años después, el Decreto 46/1989, de 6 de junio, vuelve a organización y asignar funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Extremadura, con

un mayor contenido regulatorio, pues se extiende por 26 artículos y varias disposiciones complementarias. Como el Decreto anterior, el Gabinete Jurídico que se reclama de la Junta está adscrito a la Consejería de Presidencia y Trabajo (bien en verdad en todo ese periodo temporal no se habían transferido competencias la materia laboral) recalándose la vinculación directa al titular del departamento.

No hay novedades de calado en la regulación de los aspectos personales del Gabinete que no sean el establecimiento de un rígido sistema de dedicación exclusiva, que por otra parte permite la docencia en centros educativos, y el reforzamiento de las retribuciones, además de destacar que en ejercicio de sus funciones los letrados sólo se encuentran vinculados a criterios jurídicos objetivos.

Sí existen importantes innovaciones tanto en el ámbito subjetivo de actuación del Gabinete que ya podrá asesorar y defender no sólo a la administración general de la Comunidad Autónoma, y a su administración institucional, sino también a las empresas públicas dependientes de la misma. E igualmente en los aspectos sustantivos se refuerza el papel del Gabinete, al que se le califica de órgano superior, en las funciones consultivas, pudiendo establecer criterios generales de interpretación jurídica para toda la Junta. La norma establece una serie de supuestos en los que es preceptivo el informe previo del Gabinete jurídico, si bien como es normal califica tal informe como no vinculante.

Se incluyen, igualmente, otras funciones como la calificación y registro de poderes, el bastanteo de avales y la legitimación de las firmas de autoridades y funcionarios que deban surtir efectos ante organizaciones internacionales.

También en el ámbito contencioso existen innovaciones importantes regulándose *ex novo* el modo de actuar de los letrados para emprender acciones judiciales, o para plantear reconveniones, estableciéndose la obligación de estos de oponerse a las demandas y recurso que se planteen frente a la Administración, así como la obligación de deducir los recursos ordinarios frente a resoluciones desfavorables. Con todo, quizás lo más llamativo es que se habilita al Gabinete para asistir a los altos cargos, funcionarios o trabajadores de la Junta en aquellos procedimientos en que se encuentren implicados como consecuencia de actos u

omisiones en el ejercicio de sus funciones siempre que estos se hayan efectuado con respeto de las disposiciones vigentes o en cumplimiento de órdenes de la autoridad competente y no haya colisión de intereses.

Las aguas regulatorias transcurren mansamente durante dos décadas en las que únicamente afrontan nuevas funciones con ocasión de la entrada en vigor del Decreto 59/1991, de 23 de julio, por el que se regula la tramitación administrativa en la ejecución de resoluciones judiciales, en las que el Gabinete Jurídico tiene un papel extraordinariamente relevante. E, igualmente, con la aprobación del Decreto 28/2001, de 20 de febrero, por el que se aprueban medidas de asistencia a las mujeres de Extremadura víctimas de la violencia cuyo artículo 3 que habilita al Gabinete Jurídico a personarse en las causas penales abiertas originadas por hechos calificados de malos tratos, si bien en tal cometido no sólo pueden intervenir los letrados institucionales sino también profesionales colegiados en ejercicio, en la forma establecida en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en el Decreto 46/1989. La solución dada por este segundo Decreto ha sido estudiada entre nosotros por Serrano Hoyo⁵.

La sucesiva publicación del Decreto 136/2007, de 2 de julio que traslada la adscripción orgánica del Gabinete Jurídico a la Vicepresidencia Primera y Portavocía, y el Decreto 213/2008, de 24 de octubre, alterando la denominación tradicional de Gabinete Jurídico por la de Dirección General de los Servicios Jurídicos impone acometer una nueva regulación de tal órgano que se acomete por el Decreto 99/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Abogacía General de la Junta de Extremadura que en 46 artículos y un buen número de disposiciones complementarias de todo tipo contiene una regulación extensa y detallada, de las características de tal órgano, pretendiendo según se explicita tres objetivos.

5 Gregorio Serrano Hoyo, "Acerca de la acusación popular por parte de la Delegación del Gobierno para la violencia de género y de la Administración Autonómica en procesos por delitos de violencia de género", *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, Nº 28 (2010), 163-183.

El primero persigue sistematizar de forma global la organización y funcionamiento de los Servicios Jurídicos, adecuando su actuación a los principios de legalidad, objetividad, diligencia, profesionalidad, imparcialidad y defensa de los derechos e intereses del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y de sus Organismos Públicos. El segundo objetivo consiste en reforzar los principios de inmediación y especialización en las tareas de asesoramiento jurídico, por lo que se encomienda una parte de la función consultiva a funcionarios del Cuerpo de Titulados Superiores con Licenciatura en Derecho, los cuales dependerán orgánicamente de las consejerías y funcionalmente de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, al objeto de garantizar la unidad de doctrina y la coordinación necesarias en el asesoramiento en Derecho a los distintos órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, especialmente informando asuntos sustancialmente idénticos a otros ya informados por los Servicios Jurídicos competencia que se atribuye al letrado general. Por último, el Decreto aborda una reorganización interna de los Servicios optimizando los recursos humanos disponibles.

Consecuencia de ello, el artículo 1 del reglamento contiene una definición amplia de los llamados servicios jurídicos, que comprende la Dirección General de los Servicios Jurídicos y las Asesorías Jurídicas de las Consejerías y, en su caso, las de los Organismos Públicos a ellas adscritos, y siguiendo su vis expansiva apuntada en el Decreto 46/1989 la dirección general extiende su competencia su competencia a la representación y defensa en juicio de las entidades y empresas públicas, sociedades mercantiles autonómicas participadas mayoritariamente por la Administración autonómica, así como de las fundaciones y de los consorcios en los que participe la Comunidad Autónoma, mediante la suscripción del oportuno convenio en el que se determinará la compensación económica a abonar a la Hacienda autonómica.

El Reglamento avanza en la estructuración del centro calificado como directivo a efectos administrativos, con un letrado general o director de los servicios jurídicos, tres áreas funcionales, la de lo contencioso, la de lo consultivo, y la de asistencia jurídica, está última creada recientemente por Decreto 7/2021, de 10 de febrero, por el que se modifica el Decreto 87/2019, de 2 de agosto, por el que se

establece la estructura orgánica básica de la Administración autonómica. Prevé, igualmente, la existencia de una junta de letrados configurada, sobre el papel, como un órgano colegiado de apoyo al Director General de los Servicios Jurídicos, cuya composición y competencias concretas depende de él.

En cuanto a los letrados se mantiene el régimen de dedicación exclusiva, con las mismas salvedades anteriores, pero se crean dos figuras funcionales nuevas las de los letrados delegados en Consejerías que son funcionarios integrados en la dirección general pero que desempeñan sus funciones en una consejería concreta y los letrados habilitados que son funcionarios de las Consejerías que con el título en derecho desempeñan además de sus funciones las propias de la dirección general.

La reglamentación es detallista en la delimitación de las funciones y cometidos de las Asesorías jurídicas departamentales de las propias de la Abogacía General, que siguiendo la normativa anterior distingue entre informes preceptivos y facultativos pero añade un nuevo tipo el informe discrepante que se genera cuando un Letrado sostuviera, en asunto que le hubiera sido consultado, un criterio discrepante con el mantenido por otro Letrado en relación con asuntos de análoga naturaleza, controversia que se resolverá por el Director General de los Servicios Jurídicos.

Y entre la miscelánea de funciones no contenciosas se regula la asistencia a mesas de contratación y otros órganos colegiados, las diligencias de bastanteos, que en caso de denegarse podrá ser recurrido, y, en fin, la representación y defensa en procedimientos no judiciales, entre ellos toda clase de recursos administrativos, económico-administrativos, reclamaciones y requerimientos no judiciales en que la Comunidad Autónoma sea recurrente.

En materia contenciosa se mantienen las premisas anteriores con algunas precisiones, tanto en el ejercicio de acciones, allanamientos, transacciones y desistimientos. Se mantiene como en la obligación de los letrados de oponerse a las demandas contrarias, a interponer los recursos ordinarios contra las sentencias que les sean desfavorables, salvo que, a su juicio, fueran conformes a Derecho, en cuyo caso, previa propuesta razonada, deberán obtener

autorización del titular de la Consejería correspondiente para no formular que se entenderá otorgada por el transcurso del plazo de tres días desde el traslado de la propuesta razonada sin haberse recibido contestación expresa. En cambio, y esto es novedoso en nuestra regulación, los recursos extraordinarios sólo se interpondrán si por la Dirección General de los Servicios Jurídicos o el Jefe del Área Contenciosa se estima procedente o se inste por el órgano competente en la materia.

Se mantienen las tradicionales prerrogativas funcionales o si se quiere especialidades procesales que con carácter general se remiten a la regulación estatal de modo que las notificaciones, citaciones, emplazamientos y demás actos de comunicación procesal se entenderán directamente con la Dirección General de los Servicios Jurídicos en la sede oficial del respectivo centro directivo pudiéndose habilitar a empleados públicos concretos para la presentación de escritos y recepción de notificaciones ante toda clase de órganos jurisdiccionales, debiendo acreditarse debidamente. Se reitera la exención de constituir los depósitos, cauciones, consignaciones o cualquier otro tipo de garantía previsto en las leyes.

Parca regulación atiende a la ejecución de sentencias y demás resoluciones judiciales pues a ello se dedica un solo artículo en contraposición con el Decreto 59/1991, ya referenciado, que salvo los artículos 4 y 5 expresamente derogados, continúa vigente.

Por el contrario, se acomete una regulación amplia de las tasaciones de costas por remisión a las normas vigentes en los Ilustres Colegios de Abogados de Cáceres y Badajoz, o del Colegio correspondiente si la actuación se hubiese en otra Comunidad Autónoma, incluyendo los importes correspondientes a las funciones de procuraduría. Pasivamente cuidarán los letrados de la corrección de las costas que le giren impugnado por indebidas o por excesivas las impertinentes.

Como ya hiciera la normativa anterior el Reglamento de 2009 atiende también, aunque con mayor detalle a la defensa y representación de altos cargos y empleados públicos de la Junta de Extremadura en procedimientos judiciales

por hechos cometidos en el ejercicio de sus cargos o puestos. Para ello se precisa que el interesado lo solicite que se vise por la Consejería u Organismo en que preste sus servicios, o del Consejo de Gobierno, si se tratara de alguno de sus miembros. Se prohíbe tal representación y defensa si existe conflicto de intereses con la Administración ni cuando se apreciare dolo, culpa o negligencia grave, o incumplimiento de orden de autoridad competente, ni si el interesado ha designado a su costa, su propia defensa letrada.

Y en fin esta defensa es compatible con la actuación del mismo letrado en defensa de los intereses generales que representa la administración.

De la exposición que antecede observamos que escasa regulación se contiene referente a el estatuto de los letrados pero en el Decreto 99/2009 aprobatorio del Reglamento introduce algunas en la disposición adicional primera que, sin perjuicio del nombramiento de funcionarios interinos, los puestos de Letrado vacantes podrán ser desempeñados provisionalmente, en comisión de servicios, por funcionarios de carrera del Cuerpo de Titulados Superiores que, con independencia de la especialidad, hayan accedido con el título de Licenciado en Derecho, pero que tal adscripción en ningún caso supondrá la adquisición de derechos de integración orgánica.

No hay otra innovación hasta la publicación del Decreto 260/2011, de 14 de octubre, por el que se modifica el Decreto 99/2009, de 8 de mayo, modificación por otra parte muy puntual pues se limita a alterar parcialmente el del artículo 24 del Decreto 99/2009, de 8 de mayo, estableciendo, como novedad, el informe preceptivo de las reclamaciones previas al ejercicio de acciones civiles y laborales contra la Administración, y de las propuestas de resolución que, en expedientes de responsabilidad patrimonial de la Administración, hayan de ser resueltas por el Consejo de Gobierno.

Y en esto llegó la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, por la que se deroga la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de Extremadura, que efectivamente suprime el citado órgano previsto en el artículo 45 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, y atribuye gran parte de sus competencias tanto consultivas como de tribunal de recursos contractuales a la

Comisión Jurídica de Extremadura como órgano asesor integrado en la Abogacía General.

No es cuestión de detenernos si la referida Comisión cumple con los parámetros constitucionales de independencia que reclaman para el ejercicio de sus funciones los altos cuerpos consultivos ni tampoco si una ley autonómica puede afectar a la existencia de una institución con relevancia estatutaria, lo cierto es que tal supresión supuso la necesidad de regular el funcionamiento de la referida Comisión que se articuló como un nuevo título, el IV, al reglamento aprobado por el Decreto 99/2009 que se vehículo por el Decreto 3/2016, de 12 de enero, por el que se modifica 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 y el Decreto 261/2015, de 7 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, y que en gran parte está vigente en lo que no contradiga las disposiciones de la ley 2/2021, citada, y a la espera de su desarrollo reglamentario (disposición derogatoria, ap. 3)

Con todo, la Ley 19/2015, citada estableció dos precisiones sobre el personal del extinto Consejo, la primera la integración de este en la función pública de la Junta de Extremadura, la segunda la creación del Cuerpo de Administración Especial del Grupo A1 en la función pública de la Junta de Extremadura de modo que los letrados de aquel Consejo se integraban en el nuevo Cuerpo adscribiéndose a la Abogacía General de la Junta de Extremadura.

Precisamente, el artículo 12 de la ley 2/2021 establece la creación del Cuerpo Superior de Letrados de la Junta de Extremadura como cuerpo Especial del Grupo A, Subgrupo 1, a la vez que se suprime el Cuerpo de Administración Especial del grupo A, subgrupo 1, creado por la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, y la especialidad de Letrados del Cuerpo de Titulados Superiores grupo A, subgrupo 1, de la Junta de Extremadura, integrándose el personal funcionario de la especialidad y del cuerpo especial en el nuevo cuerpo.

3. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA NORMA

Expuestos los antecedentes de la Ley 2/2021 toca ahora analizar la motivación y sistemática de la norma.

La afirmación de la exposición de motivos de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, acerca del importante incremento de la litigiosidad en que se ve involucrado el Estado, debido a la proclamación constitucional del sometimiento pleno de la Administración Pública a la Ley y al Derecho⁶ y de universalidad del control jurisdiccional de la actividad administrativa⁷ y al avance de la conciencia ciudadana sobre los instrumentos jurídicos de tutela de los derechos y libertades, es plenamente trasladable a las Comunidades Autónomas. Y así se refleja en la exposición de motivos de la Ley 2/2021.

Queda constatada, en definitiva, una creciente necesidad de dotar a la Administración de los recursos humanos y procesales adecuados para hacer valer sus derechos y para defender el interés general cuya tutela tiene encomendada. Recursos que coadyuvan también a garantizar el pleno sometimiento de la Administración pública al Derecho, sin perder la eficacia en su actuación.

Se erige así la Abogacía en garante de la tutela eficaz de los intereses públicos y, cuando esa actuación es cuestionada ante los tribunales, en defensora de los derechos de la Junta de Extremadura ante otros poderes y en las relaciones con los ciudadanos.

De manera que, más allá de la vinculación a la competencia para la creación, organización, régimen jurídico y funcionamiento de sus instituciones, así como la organización de su propia Administración, el servicio jurídico autonómico -la

6 Artículo 103 de la Constitución: “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

7 Artículo 106 de la Constitución: “Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican”.

regulación de la Abogacía General de la Junta de Extremadura- entronca con la realización de principios constitucionales esenciales⁸.

La relevancia de estas funciones requiere el establecimiento de especialidades que garanticen su cumplimiento y la regulación del Cuerpo al que deben pertenecer los letrados de la Comunidad Autónoma de Extremadura, a quienes se encomiendan tanto las funciones de asesoría jurídica como las de representación y defensa en juicio de la Junta de Extremadura y sus organismos públicos dependientes, bajo la dirección y coordinación jurídicas del Letrado General.

Aunque no todas estas ideas han sido explicitadas en la exposición de motivos de la norma, lo cierto que es están presentes en sus preceptos, como trataremos de ir desgranando en estas notas.

El anclaje competencial para el dictado de la norma se residencia en el artículo 9.1.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, que atribuye a ésta la competencia exclusiva para la creación, organización, régimen jurídico y funcionamiento de sus instituciones, así como la organización de su propia Administración. Pero también encuentra sostén competencial en el artículo 10.1.1 del Estatuto, que reconoce competencia en materia de “*Régimen jurídico de sus Administraciones públicas...*”, como se pone de manifiesto en el Proyecto de Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Abogacía General de la Junta de Extremadura, de su Cuerpo de Letrados y de la Comisión Jurídica de Extremadura, de inminente aprobación.

En concreto, para establecer esta organización en relación con la previsión del artículo 551.3 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que atribuye, con carácter ordinario, a los letrados de la administración autonómica la defensa y representación en juicio.

8 “...la configuración de los instrumentos normativos, institucionales y personales susceptibles de garantizar que la sujeción de la actuación estatal al Derecho se vea correspondida con una eficaz tutela de sus intereses cuando tal actuación es cuestionada ante los Tribunales, se convierte en requisito ineludible para el correcto funcionamiento de toda Administración pública que pretenda responder a los requerimientos jurídicos y sociales de nuestra época” (Exposición de motivos de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre).

Hay también otros ámbitos normativos afectados por la norma, como son función pública, contratación, Comisión Jurídica, etc. todo ello en la medida en que dicha regulación es necesaria para configurar adecuadamente las funciones que debe ejercer la Abogacía General.

La motivación concreta de su promulgación gira en torno a “una necesidad imperiosa de adaptación del funcionamiento de la Abogacía General a los nuevos parámetros de agilidad procesal y comunicaciones telemáticas introducidas por las últimas reformas legislativas, ...”, de una parte.

Por otro, se declara la necesidad de mejorar la estructura y funcionamiento de la Abogacía General de la Junta de Extremadura para llevar a un estadio óptimo de eficacia las labores de asesoramiento jurídico y de representación y defensa en juicio de aquélla. Y ello, como garantía del sometimiento de la actuación de la Administración al derecho y de la adecuada defensa jurisdiccional de ésta.

En línea con esta última idea, se conforma el Cuerpo Superior de Letrados de la Comunidad Autónoma, cuyo origen es el Cuerpo de Letrados del Consejo Consultivo de Extremadura, que se integraron en la Abogacía General como Cuerpo de Administración Especial del Grupo A1 mediante Ley 19/2015, de 23 de diciembre, por la que se deroga la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de Extremadura.

La estructura de la norma se articula en torno a dos títulos⁹, cuyas rúbricas parecen apuntar a los dos grandes ámbitos competenciales de la Abogacía General: “De la asistencia jurídica a la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura” y “Normas específicas sobre la representación y defensa en juicio de la Junta de Extremadura”. Pero, en realidad, en el Título I se recogen diversas normas generales para ambos ámbitos de actuación (contencioso y consultivo).

El último título integra un precepto dedicado al Cuerpo de Letrados, que, desde el punto de vista sistemático, bien pudiera haberse separado en una

9 Desde el punto de vista de la técnica normativa, dado el escaso número de artículos y la poca complicada estructuración del contenido, hubiera bastado quizá con agruparlos en capítulos.

división -capítulo- distinto, pues no regula un contenido propio de la función contenciosa, sino común a ambas áreas¹⁰.

En el Título I se agrupan los cuatro primeros artículos. Contienen normas que regulan cuestiones generales de las funciones que tiene asignada la Abogacía. Por una parte, bajo una rúbrica que entendemos poco acertada (potestad de la Junta de Extremadura ante la Justicia) se atribuye a aquélla la representación y defensa del interés general, invocando la aplicación supletoria de la legislación reguladora de los Servicios Jurídicos del Estado.

Se definen en sus aspectos esenciales las dos principales funciones que tiene encomendadas la Abogacía; la representación y defensa en juicio de la Administración de la Junta de Extremadura (vale decir función contenciosa) y el asesoramiento jurídico (función consultiva). Y se añade alguna puntualización interesante con relación a una función novedosa: la mediación en el seno de la Administración.

Dentro de este bloque se atribuye la dirección de la Abogacía General de la Junta de Extremadura al Letrado General. Así mismo, se establecen determinadas obligaciones en relación con la transparencia y buen gobierno de la Abogacía en el ejercicio de sus funciones.

El Título segundo reúne los preceptos que regulan las particularidades relativas a la representación y defensa en juicio de la Junta de Extremadura. En concreto, las condiciones para el ejercicio de acciones y para la disposición de la acción procesal, que introduce una novedad sobre la que necesariamente habremos de detenernos más adelante, para la defensa del personal al servicio de la Administración, de una parte. De otra, las prerrogativas procesales de la Administración, en su actuación ante los órganos jurisdiccionales, respecto a actos de comunicación procesal, fuero territorial de la Junta de Extremadura en procesos civiles y costas.

10 No existe en la norma referencia alguna al área de asistencia letrada, que fue creada con posterioridad a su entrada en vigor. Sí será regulada en el citado Proyecto de reglamento.

Como mecanismo imprescindible para el desarrollo de esta función contenciosa, se positiviza el deber específico de colaboración que todos órganos y autoridades de la Administración de la Comunidad de Extremadura están obligados a prestar a los letrados de la Abogacía General para la mejor defensa en juicio de los intereses de la Administración. Y, para instrumentar esa colaboración, se otorga preferencia a las comunicaciones electrónicas.

Se dedica un artículo de este título, ya lo hemos apuntado, a la regulación del Cuerpo Superior de Letrados de la Junta de Extremadura, el procedimiento de ingreso y el sistema de provisión de puestos singularizados.

Cuenta, de otro lado, con dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. Destaca, por su extensión e importancia, la Disposición adicional primera, dedicada a la Comisión Jurídica, órgano que ya había sido integrado en la Abogacía General por la Ley 19/2015. En esta disposición se regula el régimen jurídico básico de este órgano, lo que incluye la delimitación de competencias y su estructura.

La segunda disposición adicional regula el régimen de asistencia en sede judicial a otros entes públicos distintos de los enunciados en el artículo primero.

Las dos disposiciones transitorias contienen normas en materia de función pública, respecto de los nombramientos de funcionarios interinos y funcionarios adscritos, y respecto del acceso al cuerpo de letrados.

La Disposición derogatoria única afecta expresamente a la Ley 8/1985, de 26 de noviembre, de Comparecencia en Juicio y a la Disposición adicional primera de la Ley 19/2015, de 23 de diciembre, por la que se deroga la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de Extremadura (en lo atinente a la Comisión Jurídica de Extremadura). Se mantiene vigente, de manera coherente, el Decreto 99/2009, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Abogacía General de la Junta de Extremadura en lo que no contradiga esta ley.

En la Disposición final primera, bajo la rúbrica *Habilitación normativa y desarrollo reglamentario* se contienen tres reglas jurídicas que bien

pudiéramos considerar innecesarias y, respecto de dos de ellas, incongruentes con la intitulación. Se autoriza al Consejo de Gobierno para dictar normas reglamentarias de desarrollo, algo para lo que éste no necesita habilitación normativa, pues el artículo 32.1.a] del Estatuto de Autonomía atribuye al Gobierno de Extremadura aquella potestad.

Sí tiene interés, aunque no encuentre acomodo sistemático adecuado en una disposición sobre habilitación normativa, la previsión de aplicación supletoria de la legislación del Estado relativa a sus servicios jurídicos. Supletoriedad que la Ley 52/1997, ya citada, no extiende a todo su contenido, como más adelante veremos.

Tampoco necesita habilitación la persona titular de la Consejería a la que se encuentre adscrita la Abogacía para dictar actos administrativos necesarios para la aplicación de la ley (no solo del artículo 12 como reza el apartado segundo). Ni se trata tampoco de una habilitación normativa, pues la convocatoria de procesos selectivos no tiene naturaleza de disposición general.

Y no casa tampoco con la rúbrica el apartado tercero de esta disposición, en tanto que se refiere a la publicidad de la relación de letrados habilitados para intervenir ante los juzgados y tribunales en representación y defensa de la Junta de Extremadura, así como los sistemas de acreditación y de notificación.

Se trata, en definitiva, de una norma con rango de ley que trata de integrar todos los aspectos que atañen al servicio jurídico que tiene encomendado la defensa en juicio de la Administración y el alto asesoramiento jurídico de la misma. Para ello articula normas organizativas básicas a fin de posibilitar la prestación de esa asistencia, que completará con el necesario reglamento de desarrollo de esta Ley. Entre otras, la creación del Cuerpo al que deben pertenecer los letrados de la Junta de Extremadura, a los que se encomiendan las funciones de asesoramiento en derecho y la representación y defensa de la institución.

4. REPRESENTACIÓN Y DEFENSA EN JUICIO DE LA ADMINISTRACIÓN

4.1. ESPECIALIDADES PROCESALES

La primera prevención que adopta la ley es la remisión a la legislación reguladora de la asistencia jurídica al Estado en relación con las prerrogativas con las que comparecen en juicio. Aunque no era necesaria esta mención, puesto que la propia Ley 52/1997 prevé la aplicación supletoria de los artículos 11, 12, 13.1, 14 y 15 a las Comunidades Autónomas (Disposición adicional 4^a)¹¹, se refuerza con ello la interpretación de que es intención del legislador que la posición de los letrados de la Comunidad Autónoma de Extremadura ante los órganos judiciales sea igual que la de los servicios jurídicos del Estado.

También deriva esta consecuencia de lo dispuesto en el artículo 38.1.g] de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura:

“En el ejercicio de sus competencias, la Administración de la Comunidad Autónoma dispondrá de las mismas potestades y facultades que la del Estado. Entre otras, comprenderá:

[...] g) La comparecencia en juicio en los mismos términos que la Administración del Estado.”

Y, si comparamos los preceptos citados de la Ley 52/1997 con los artículos 5.3, 8, 9 y 10 de la Ley 2/2021 que analizamos, comprobaremos que la coincidencia es casi exacta¹².

11 Dice así la Disposición adicional 4^a:

1. Los artículos 11, 12, 13.1, 14 y 15 se dictan al amparo de la competencia reservada al Estado en el artículo 149.1.6.a de la Constitución, en materia de legislación procesal.

2. Las reglas contenidas en dichos artículos serán de aplicación a las Comunidades Autónomas y entidades públicas dependientes de ellas.

3. En cuanto a lo dispuesto en el artículo 15, cuando sean parte en el procedimiento las Comunidades Autónomas y entidades de Derecho público dependientes de las mismas, serán también competentes los Juzgados y Tribunales que tengan su sede en la capital de la Comunidad Autónoma en el caso de que la misma no sea capital de provincia.”

12 No se recoge con la misma amplitud la posibilidad de utilizar la vía de apremio administrativo en la recaudación de las costas a que fuere condenada la parte -particulares- que actúe en el proceso en contra de la Junta de Extremadura, que en la ley extremeña se circunscribe a la jurisdicción

De entrada, la igualdad de las partes en un proceso judicial se revela como un principio esencial, como concreción en este ámbito del principio de igualdad¹³, que conlleva la igualdad de armas para defender sus posiciones¹⁴ y está íntimamente vinculado al principio de contradicción¹⁵.

No significa este principio, empero, que las partes sean iguales ni que en todo momento exista una identidad total entre sus facultades¹⁶. Porque, en realidad, el Tribunal Constitucional ha vinculado el principio referido con el artículo 24 de la Constitución, de manera que el debate ha de girar sobre la concesión a las partes de iguales oportunidades de defender sus intereses. Así lo ha sostenido, por ejemplo, en Sentencia 125/1995, de 24 de julio (ponente Tomás S. Vives Antón), FJ 2º, con la siguiente argumentación¹⁷:

“(...) el art. 14 C.E. ampara en efecto la igualdad ante la ley y en la aplicación de la ley, pero no se extiende directamente a la igualdad de las partes dentro del proceso. La necesidad de que ambas partes concurren al proceso en régimen de igualdad, con igualdad de armas y medios procesales y con posibilidad de contradicción, constituye una garantía que integra el propio art. 24 C.E., en cuanto que, interpretado a la luz del art. 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, del art. 14 del Pacto de Nueva York, del art. 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y del propio art. 14 C.E., reconoce el derecho a un proceso informado por el principio de igualdad entre las partes (SSTC 4/1982, 114/1989, 180/1991, entre otras)”.

contencioso-administrativa. Nada se opondrá, en nuestra opinión, a que el desarrollo reglamentario de la Ley 2/2021 incluya en esta previsión para el resto de las jurisdicciones, en la medida en que la aplicación supletoria de la Ley 52/1997 permite tal posibilidad de aplicación del procedimiento de apremio en cualquier orden jurisdiccional.

13 Javier Espinal Manzanares, “Las especialidades procesales de la Administración”, *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, N.º. Extra 1, (2005), 152.

14 Andrés De la Oliva Santos, Miguel Ángel Fernández y Miguel Ángel Fernández López, *Derecho procesal civil*, (Centro de Estudios Ramón Areces, 1996).

15 Vicente Gimeno Sendra et al., *Derecho Procesal Administrativo*, (Valencia: Tirant lo Blanch, 1993), 183. También se da por sobreentendida esta vinculación en las Sentencias del Tribunal Constitucional 191/1987, de 1 de diciembre, 72/1982, de 7 de junio y 93/1984, de 16 de octubre; entre otras.

16 Lucía Casado Casado, “La igualdad de armas en el proceso contencioso-administrativo: ¿realidad efectiva o desiderátum?”, *Revista General de Derecho Administrativo*, N.º. 55 (2020).

17 En este mismo sentido se pronuncia el Tribunal Constitucional en Sentencias 155/1988, de 22 de julio; 245/1988, de 19 de noviembre y 226/1988, de 28 de noviembre.

Por ello, es posible que existan situaciones de desigualdad procesal, siempre que exista una justificación suficiente, en relación con la finalidad y efectos de la medida en cuestión¹⁸. Resulta clarificadora la Sentencia del Tribunal Constitucional 128/1994, de 5 de mayo:

“centrada así la cuestión, conviene recordar que, según este Tribunal ha tenido ocasión de reiterar, el principio de igualdad, que vincula al legislador, no impide que éste establezca diferencias de trato, siempre que encuentren una justificación objetiva y razonable, valorada en atención a las finalidades que se persiguen por la ley y a la adecuación de medios a fines entre aquéllas y éstas”.

Y añade el Tribunal Constitucional que estos “privilegios procesales” no han de resultar desproporcionados o suponer un sacrificio excesivo para la otra parte¹⁹.

Fuera de estos límites, la diferencia de trato en el proceso está prohibida en aplicación del artículo 24 de la Constitución. De ahí que las normas que contemplan especialidades procesales, prerrogativas si así se prefiere, para la Administración dedican cierta atención a la motivación de las razones que llevan a su reconocimiento.

En palabras del propio legislador autonómico, la justificación de estas prerrogativas se encuentra en el interés general que los letrados de la Comunidad Autónoma de Extremadura defienden:

“La Junta de Extremadura y sus organismos públicos dependientes comparecen en juicio en el ejercicio de sus competencias de defensa del interés general en los mismos términos que la Administración del Estado, atendiendo a lo dispuesto en la normativa reguladora de la asistencia jurídica al Estado, y gozando de iguales facultades procesales, en virtud de lo prevenido en el artículo 38.g) y f) del Estatuto de Autonomía” (artículo primero).

18 Sentencia del Tribunal Constitucional 22/1981, de 2 de julio (ponente Gloria Begué Cantón), FJ 3º.

19 Sentencia del Tribunal Constitucional 90/1994, de 17 de marzo.

Ciertamente, la eficacia en la tutela de los intereses públicos y su relevancia o importancia suele señalarse como motivación de esas especialidades. Esa es la primera de las justificaciones que la Ley del Servicio Jurídico del Estado ofrece en su exposición de motivos:

“La relevancia constitucional y la importancia de los fines e intereses a que sirve la Administración pública, la complejidad organizativa y estructural que, en función de aquellos fines, asume el Estado en nuestros días, así como las estrictas pautas de actuación que el ordenamiento impone a las Administraciones públicas en garantía de la correcta satisfacción de los intereses generales, determinan un peculiar «status» funcional y organizativo del Estado de cuya sustancia no participan las personas y organizaciones de índole privada.”

Ha tenido eco esta justificación en la doctrina del Tribunal Constitucional. En este sentido, razona en el Auto 324/1993, de 26 de octubre que:

“Asimismo, no hay desigualdad discriminatoria alguna en la ley porque la misma contemple situaciones de hecho que son distintas, según un criterio de diferenciación fundado en una razón objetiva, como es el carácter público de los organismos y entes contemplados en el precepto cuestionado y el interés público a que estos atienden y les ofrezca regulaciones jurídicas consecuentemente diversas; y no es una medida exenta de razonabilidad que las Comunidades Autónomas y sus entidades de derecho público litiguen donde previsiblemente tengan su sede sus servicios jurídicos, en la capital de aquélla, por el interés público en su mejor operatividad y eficacia que así se preserva; todo lo cual es una medida que tampoco parece suponer una carga excesiva o un desproporcionado sacrificio para la parte contraria en el proceso...”

También se enuncia en la Ley 52/1997 otro motivo, cual es la complejidad organizativa y estructural.

Ambos motivos, que son trasladables directamente a las Comunidades Autónomas, han sido enunciados también por la doctrina²⁰ como justificación

20 Sebastián Martín-Retortillo Baquer, “La defensa en derecho de las Administraciones Públicas”, *Revista de Administración Pública*, N° 121 (1990), 7-52.

objetiva de la previsión de una posición especial de la Administración Pública ante el proceso.

Ahora bien, la existencia de un fundamento objetivo que razonablemente justifica la consagración de determinadas especialidades que desplazan el régimen procesal común cuando la Comunidad Autónoma es parte en un proceso, no pueden suponer el desprecio de las exigencias derivadas de los principios constitucionales de igualdad y tutela judicial efectiva (artículos 14 y 24 de la Constitución). Por ello, las especialidades procesales de la Comunidad Autónoma no pueden resultar atentadoras a los mencionados principios, ni suponer cargas desproporcionadas o irrazonables para la contraparte.

La primera especialidad procesal que contempla la Ley 2/2021 (artículo 5.3) es la exención de constituir de depósitos, cauciones, consignaciones o cualquier otro tipo de garantías previstos en las leyes ante los juzgados y tribunales de cualquier jurisdicción y ante los organismos públicos toda clase, en coincidencia con lo previsto en el artículo 11 de la Ley 52/1997. La identidad entre ambos preceptos es prácticamente total. Desde luego ello es evidente respecto del alcance material de la prerrogativa.

En cuanto al ámbito subjetivo, la ley estatal resulta más precisa: Estado y sus Organismos autónomos, así como las entidades públicas empresariales, los Organismos públicos regulados por su normativa específica dependientes de ambos. Aunque el precepto autonómico menciona exclusivamente y de manera genérica a la Administración de la Comunidad Autónoma, debemos referir la norma también a los organismos públicos dependientes. Y también, cuando se asuma su defensa y representación, los restantes entes públicos no referidos en el artículo 1, entes consorciados, fundaciones públicas, o instituciones afines de la Administración de la Comunidad Autónoma.

En realidad, esta regulación no es más que el desarrollo de la previsión contenida en el artículo 38.d] del Estatuto de Autonomía de Extremadura:

“En el ejercicio de sus competencias, la Administración de la Comunidad Autónoma dispondrá de las mismas potestades y facultades que la del Estado. Entre

otras, comprenderá: (...) f) La exención de la obligación de prestar toda clase de cauciones o garantías ante los juzgados y tribunales de cualquier jurisdicción y ante los organismos públicos.”

El fundamento de esta especialidad se ha buscado en la solvencia de las Administraciones Públicas para hacer frente a los pronunciamientos judiciales de condena²¹. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha matizado esta interpretación:

“Por otro lado, no es de aceptación el argumento de que la solvencia de los Organismos públicos estatales hacen innecesaria la previsión legal del depósito, en la medida en que satisface la finalidad de garantizar la ejecución de la Sentencia condenatoria a que responde dicha previsión legal, pues tal finalidad no es simplemente la de garantizar la ejecución de la Sentencia, sino más propiamente la de asegurar su «inmediata» ejecución y ello solamente se obtiene con la constitución previa del depósito de la cantidad objeto de la condena,...²²”

También se ha encontrado justificación para esta medida en el régimen presupuestario a que está sometida la Administración, que impide disponer de dinero en los breves plazos previstos en las leyes procesales²³.

Sea como fuere, la validez de dicha previsión legal ha sido declarada expresamente por el Tribunal Constitucional:

la inclusión o la exclusión del Estado entre los destinatarios de determinadas cargas procesales, como son las consignaciones o los ingresos previos a la sustanciación de los recursos interpuestos, es una medida constitucionalmente legítima, pero constitucionalmente neutra». Por ello, «si el legislador establece la exoneración, nada en principio parece oponerse a tal decisión, y lo mismo ha de decirse si lo incluye entre los destinatarios de la carga”²⁴.

21 Alejandra Boto Álvarez, “La exención de garantías procesales como privilegio de la Administración: El nuevo depósito para recurrir en la Ley Orgánica del Poder Judicial”, en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Nº 37 (2010), 243. En el mismo sentido Espinal Manzanares, Javier. “Las especialidades procesales...”, 159.

22 Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1989, de 5 de junio.

23 Boto Álvarez, Alejandra. “La exención de garantías procesales...”, 243.

24 Sentencia del Tribunal Constitucional -Sala 1ª- de 12 de abril de 1988; ponente Díaz Eimil.

En este mismo sentido, el Alto Tribunal ha sostenido en sentencia 64/1988, de 22 de abril, fundamento jurídico segundo, que

“la inclusión o la exclusión del Estado entre los destinatarios de determinadas cargas procesales, como son las consignaciones o los ingresos previos a la sustanciación de los recursos interpuestos, es una medida constitucionalmente legítima, pero constitucionalmente neutra”²⁵.

Si bien tiene también establecido que la exoneración de esta carga requiere un precepto legal que expresamente la establezca²⁶.

En segundo lugar, el artículo 8 de la Ley 2/2021 dispone que las notificaciones, citaciones, emplazamientos y demás actos de comunicación procesal se entenderán directamente con los letrados de la Junta de Extremadura en las sedes oficiales y cuentas de correo electrónico acreditadas a tal efecto de la Abogacía General en todos los procesos en que sea parte la Junta de Extremadura y sus organismos públicos dependientes –coincide aquí el ámbito subjetivo con el definido en el artículo primero de la ley, de modo que no cabe duda de su aplicación a la Administración institucional–. Y se precisa aún más en el apartado segundo:

“Cuando los entes públicos, entes consorciados fundaciones públicas o instituciones afines de la Administración de la Comunidad Autónoma sean, en virtud del oportuno convenio, representados y defendidos por los letrados de la Junta de Extremadura se aplicará igualmente lo dispuesto en el apartado anterior”²⁷.

Dentro del concepto sedes oficiales debemos entender incluidos los buzones electrónicos de la plataforma LexNET, en tanto que el artículo 5 del Real Decreto 1065/2015, de 27 de noviembre, sobre comunicaciones electrónicas en la Administración de Justicia en el ámbito territorial del Ministerio de Justicia

²⁵ En el mismo sentido se pronuncian las Sentencias 3/1983, de 25 de enero, y 65/1983, 21 de julio.

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional 101/1989, de 5 de junio.

²⁷ En realidad, esta previsión ha de entenderse aplicable a todas las especialidades procesales reguladas En el Título I de la Ley.

y por el que se regula el sistema LexNET, impone a los letrados de la Administración ha utilizar tal medio para la presentación de escritos procesales:

“Todos los Abogados, Procuradores, Graduados Sociales, Abogados del Estado, Letrados de las Cortes Generales, de las Asambleas Legislativas y del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social, de las demás Administraciones Públicas, de las Comunidades Autónomas o de los Entes Locales, así como los Colegios de Procuradores y administradores concursales tienen la obligación de utilizar los sistemas electrónicos existentes en la Administración de Justicia para la presentación de escritos y documentos y para la recepción de actos de comunicación”.

La Ley 52/1997 excepciona la aplicación de esta prerrogativa en los supuestos en que las leyes procesales o las normas internas de los órganos constitucionales dispongan otra cosa. La ley extremeña no prevé excepción alguna, pero es indudable que serán de aplicación, dada la competencia estatal en materia de legislación procesal (artículo 149.1.6^a de la Constitución).

La consecuencia de apartarse de la regla sobre comunicaciones y notificaciones procesales del artículo 8 es la nulidad de la notificación, citación o comunicación procesal (apartado tercero). Guarda relación esta previsión con lo dispuesto en el artículo 238.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que declara que serán nulos los actos procesales cuando se prescinda de normas esenciales del procedimiento, siempre que, por esa causa, haya podido producirse indefensión²⁸. Así lo ha confirmado el Tribunal Constitucional:

“...es doctrina reiterada de este Tribunal [por todas valga la cita al efecto de la STC 90/2003, de 19 de mayo (RTC 2003, 90)] que, para entablar y proseguir los procesos con plena observancia del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión [art. 24.1 de la CE (RCL 1978, 2836)], resulta exigible una correcta y escrupulosa constitución de la relación jurídico-procesal, y para ello es un instrumento capital el régimen procesal de emplazamientos, citaciones y notificaciones a las partes de los distintos actos procesales que tienen lugar en el seno

28 Vid. también el artículo 225.3 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

de un procedimiento judicial, habida cuenta de que sólo así cabe garantizar los indisponibles principios de contradicción e igualdad de armas entre las partes en litigio [SSTC 26/1999, de 8 de marzo (RTC 1999, 26), F. 6; 65/2000, de 13 de marzo (RTC 2000, 65), F. 3; 145/2000, de 29 de mayo (RTC 2000, 145), F. 2; y 268/2000, de 13 de noviembre (RTC 2000, 268), F. 4]²⁹.

Sanción que es aplicada por los tribunales cuando las notificaciones se practican en la sede la Administración demandada y no en la sede de los respectivos servicios jurídicos de las Comunidades Autónomas. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 octubre 2015 (Sala de lo Social, Sección 1ª - ECLI:ECLI:ES:TS:2015:4994-, dictada en Recurso de casación para la unificación de doctrina 271/2014, ponente Excm. Sra. Mª Lourdes Arastey Sahún), con cita expresa del artículo 11 de la Ley 52/1997 y de la normativa de la comunidad autónoma allí demandada, declaró la nulidad de actuaciones porque las notificaciones se habían practicado en la sede de la consejería demandada y no en la sede de los servicios jurídicos:

“Pues, bien, como indica el Ministerio Fiscal en su informe, la falta de notificación y citación directa en la sede oficial de la Dirección de los Servicios Jurídico vicia los actos de comunicación efectuados por el órgano judicial de instancia, sin que quepa entender subsanado el defecto por la remisión de tales comunicaciones a la sede del SESCOAM, al no constar que en tal dirección se encuentre ubicada la sede oficial de los citados Servicios jurídicos de la Comunidad Autónoma con quienes debían entenderse todos los trámites del proceso.

El órgano de instancia debió de cuidar de la recepción correcta de tales comunicaciones, como sí hizo con la notificación de la sentencia. No constando, pues, la efectiva noticia de la citación a juicio, debe decretarse la nulidad de todo lo actuado desde el señalamiento, al haberse producido una evidente merma para el derecho de defensa de la parte ahora recurrente”³⁰.

29 Sentencia del Tribunal Constitucional 162/2004, de 4 de octubre.

30 Son numerosos los pronunciamientos de órganos jurisdiccionales menores. Por todas, podemos citar la Sentencia de la Audiencia Provincial de Almería, Sección 3.a, de 17 de abril de 2002, según la cual, «en consecuencia, conjugando uno y otro precepto, es evidente que si el mencionado

Justifica el Tribunal Supremo esta especialidad procesal para la Administración en la complejidad organizativa de ésta: "...dada la complejidad de los Organismos estatales, es punto menos que imprescindible para asegurar la efectividad de su defensa"³¹.

En la doctrina apunta también a esta justificación Gutiérrez Delgado, para quien la finalidad de la prerrogativa es evitar la dispersión de las notificaciones perjudique los derechos legítimos de la Administración³².

El precepto autonómico ofrece pues cobertura legal a la especialidad procesal a que nos estamos refiriendo con relación a la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, como exige la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (por todas STC 99/1989, de 5 de junio).

Respecto a las costas procesales, el artículo 24 de la LJCA se limita a realizar una remisión a la legislación específica del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de representación y defensa de las Administraciones públicas, más allá de lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial. Dentro de la competencia autonómica, la Ley 2/2021 regula determinadas reglas especiales en materia de costas de manera bastante parecida a la contenida en la Ley 52/1997, si bien encontramos dos diferencias que no son de mero matiz.

El artículo 10 no contiene especialidades en cuanto a la condena en costas en los procesos en que la Administración autonómica es parte. La tasación se regirá por las normas generales sobre conceptos y cuantía. Pero es importante que reconozca expresamente la pertinencia de girar las costas por parte de la Administración en los casos en que los órganos judiciales las impongan a quien litigue frente a aquélla. Porque no han faltado -de hecho, aún aparece alguna

Consortio de Compensación está representado por el Abogado del Estado, y éste ha de ser citado en la sede oficial de la respectiva Abogacía del Estado, era en esta sede donde hubo de practicarse la diligencia referida, por lo que, de conformidad con el apartado tercero del mencionado artículo 11 de la Ley de Asistencia Jurídica del Estado, la mencionada diligencia de requerimiento de pago, embargo y citación de remate, efectuada en Málaga, que determinó la personación del citado Consorcio fuera del plazo previsto para poder oponerse a la demanda ejecutiva, y por tanto, le causó indefensión, es nula; de conformidad también con artículos 238.3 y 240.1 de la LOPJ».

³¹ Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 1990.

³² José Manuel Gutiérrez Delgado, "La Administración Pública en el proceso civil. Peculiaridades", en *Boletín del Ministerio de Justicia*, Nº 1884-1885, (2001), 20.

impugnación en este sentido- planteamientos que sostienen que la Administración no puede ser acreedora de costas procesales, dado que los letrados mantienen una relación funcional con la misma.

No obstante, el tema es pacífico en la jurisprudencia. El Tribunal Supremo ha mantenido reiteradamente la procedencia de la inclusión de la minuta formulada por los letrados públicos en la tasación de costas³³.

Pero hay un aspecto que genera cierto debate en sede judicial. Nos referimos a los gastos de representación, puesto que el artículo 2.1 de la Ley 2/2021 atribuye a los letrados de la Junta de Extremadura la doble condición de abogado y representante (procurador) de aquélla. Se discute si los letrados públicos pueden, en base a esta previsión normativa, incluir en su minuta el concepto relativo a los gastos de representación.

La LOPJ prevé que el defensor de la Administración puede asumir también su representación, con independencia del órgano judicial ante el que vaya a actuarse. Aunque nada impide que pueda ser representada por procurador externo. Es decir, las especialidades procesales en favor de la Administración no significan que esté vedada la comparecencia por medio de procurador, sino que puede para prescindirse de ella³⁴.

Como consecuencia de ello, la tasación de costas del letrado de la Administración ha de incluir las partidas de representación, con independencia de que sea el letrado de la Administración o un procurador quien haya asumido la representación. Comparecer representado por procurador es un derecho procesal de toda parte litigante, así es que sus derechos arancelarios no se consideran un gasto superfluo.

A nuestro entender, abunda en esta interpretación la modificación introducida en el artículo 13 de la Ley 52/1997 a través de la Disposición final cuarta de

33 Por todas, podemos citar la Sentencia de 16 de marzo de 1994 (RJ 1994, 5223).

34 Alejandra Boto Álvarez, "La representación de la Administración tras la Ley 3/2017: apertura de mercado para la procura", *Revista Vasca de Administración Pública - Herri-Ardulararitzako Euskal Aldizkaria*, N° 114 (2019), 341.

la Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017. La redacción precedente establecía que la minuta de honorarios incluiría «en su caso» los gastos de representación.

Sin embargo, tras la reforma de 2017 se ha introducido la expresión «en todo caso». Además, la nueva redacción del precepto también incluye expresamente en la identificación inicial del sujeto al que hace referencia el artículo la consideración de las funciones de representación procesal: «las personas representadas y defendidas por el Abogado del Estado». Por lo que debemos entender que la minuta de los letrados de la Administración de Justicia ha de incluir siempre los conceptos e intereses correspondientes a funciones de procuraduría.

En segundo lugar, los apartados 2 y 4 remiten al régimen presupuestario correspondiente la gestión de las costas ingresadas y de las costas que ha de abonar la Administración cuando resulta condenada. El plazo establecido para este ingreso es de dos meses. La previsión es oportuna por cuanto los apartados segundo y tercero del artículo 13 de la Ley 52/1997 no son de aplicación, por razones competenciales, a las Comunidades Autónomas³⁵.

Finalmente, el apartado tercero establece que para el cobro de las costas impuestas a particulares se seguirá el procedimiento de apremio administrativo cuando no sean ingresadas en periodo voluntario. Llama poderosamente la atención que dicha previsión se circunscriba exclusivamente al ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa. Empero, el artículo 13 de la Ley 52/1997 prevé con mayor amplitud que:

“Firme la tasación de costas, las Delegaciones de Economía y Hacienda recaudarán las cantidades correspondientes según el procedimiento de recaudación a través de entidad colaboradora regulado en el Reglamento General de Recaudación. En defecto de pago en período voluntario, se utilizará el procedimiento administrativo de apremio conforme a lo previsto en el Reglamento General de Recaudación.”

35 Apartado primero de la Disposición Adicional 4ª de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Instituciones Públicas.

Nada obsta a la aplicación del apremio administrativo en cualquier jurisdicción ante el impago en el periodo voluntario de las costas impuestas a los particulares que litigan frente a la Administración. Y nada impide, en nuestra opinión, que en el desarrollo reglamentario de la ley extremeña se prevea expresamente, dado que la norma estatal, de aplicación supletoria, ofrece cobertura legal suficiente.

También el artículo 9 de la Ley 2/2021 sigue el esquema de la legislación estatal, respecto del establecimiento de un fuero territorial específico (capital autonómica y capitales de provincia) para los procesos civiles en los que sea parte la Junta de Extremadura o sus Organismos públicos, con la excepción de los juicios universales y los posesorios. Se declara además la preferencia de esta norma sobre cualquier otra sobre competencia territorial.

El Tribunal Constitucional ha confirmado la validez de esta prerrogativa procesal. Así, en Auto núm. 324/1993, de 26 octubre, afirmó que:

“una jurisprudencia constitucional muy reiterada y que debe ya resultar notoria que la atribución por Ley de competencia para conocer de un asunto a uno u otro órgano de la jurisdicción ordinaria, no lesiona los derechos fundamentales recogidos en el art. 24 de la Constitución (STC 43/1985 [RTC 1985\43], fundamento jurídico 1.º), a diferencia de lo que, en cambio, ocurriría si se atribuyese irrazonada o irrazonablemente a una jurisdicción especial (STC 111/1984 [RTC 1984\111], fundamento jurídico 3.º); cabiendo incluso la atribución legal de la competencia a un órgano especializado o centralizado de la jurisdicción ordinaria, pero no por ello menos órgano judicial ordinario, como pueden ser la Audiencia Nacional o los Juzgados Centrales de Instrucción (STC 199/1987 [RTC 1987\199], fundamento jurídico 6.º). De manera complementaria de este razonamiento principal, resta entre los problemas con dimensión de legalidad -y no de constitucionalidad- la determinación del Juez competente mediante una interpretación razonada de las reglas procesales de competencia legalmente previstas.

Nuestra Constitución, según ha expuesto este Tribunal, no garantiza el derecho a un hipotético Juez natural o «Juez del lugar» como ocurre en otros ordenamientos, sino al «Juez ordinario predeterminado por la Ley». La garantía del

«Juez ordinario» supone entre nosotros: a) en primer lugar, una interdicción del «Juez excepcional» (avocaciones no determinadas por Ley, Jueces ex post facto, Jueces ad hoc...), así como también del «Juez especial» entendido, eso sí, como un Juez sito fuera de la jurisdicción ordinaria y no integrado en ella -con excepción de la jurisdicción militar y con las restricciones que el art. 117.5 de la Constitución impone-, pero no como un órgano judicial especializado por razón de la materia o de sus competencias y en el que por Ley se centralicen ciertas competencias; b) al tiempo, dicha garantía implica una «predeterminación legal», una cláusula que, amén de la institución de una reserva estricta de Ley (SSTC 101/1984 [RTC 1984\101], fundamento jurídico 4.º, y 93/1988 [RTC 1988\93], fundamento jurídico 4.º), entraña la necesidad de que las reglas que crean y determinan la competencia de los Tribunales llamados a conocer del caso se establezcan con las deseables dosis de generalidad o abstracción y de antelación al supuesto litigioso; y c) por otro lado, la mencionada garantía supone también que no puedan modificarse arbitrariamente los componentes y titulares del órgano, aunque, por razones derivadas de la naturaleza de las cosas, no quepa lógicamente exigir el mismo grado de fijeza y predeterminación al órgano y a sus competencias que a sus titulares, pues lógicamente la Constitución no consagra el derecho a un Juez en concreto (SSTC 47/1983 [RTC 1983\47], fundamento jurídico 2.º; 23/1986 [RTC 1986\23], fundamento jurídico 3.º, etc.). No existe, como el órgano promotor de la cuestión parece creer, una consagración constitucional como derecho fundamental del Juez del lugar normalmente competente, de suerte que no sea posible para el legislador efectuar alteraciones de las reglas generales de competencia fundadas en razones objetivas.

Estos razonamientos acerca del contenido de dicha garantía constitucional no pueden intentar ser eludidos, como en el auto de remisión se hace, no invocando el derecho fundamental de relevancia para la solución de la pretendida lesión constitucional y haciéndolo, en cambio, con la tutela judicial efectiva o con la igualdad; circunstancia que ni altera la idoneidad de los razonamientos anteriores para fundar una adecuada motivación de rechazo ni impide que este Tribunal centre el verdadero problema constitucional en el derecho fundamental que estime realmente afectado por las propias alegaciones del Juez promotor de la cuestión.

Desde esta perspectiva, la regla de competencia dispuesta en el art. 71 de la LE-Civ no viola el derecho fundamental al Juez ordinario predeterminado por la Ley por el hecho de que los Juzgados de las capitales de provincia conozcan de las reclamaciones en procesos civiles contra el Estado y sus Entidades de Derecho público, y, en concreto -dado el juicio de relevancia de la presente cuestión de inconstitucional- porque los de la capital de la Comunidad Autónoma conozcan de las reclamaciones frente a tales Comunidades o sus entes de Derecho público ; aunque ello suponga, ciertamente, una excepción fundada en razones objetivas, al principio general de la legislación procesal civil. Tan legal y, en consecuencia, adecuadas a la reseñada garantía constitucional ex art. 24.2 de la Norma Fundamental son las reglas generales de competencia territorial como este fuero territorial dispuesto en la Ley en favor de distintos órganos del Estado y otras instituciones públicas.”

Apunta Gutiérrez Delgado como razón de esta norma que las Comunidades Autónomas litiguen donde previsiblemente tengan residencia sus servicios jurídicos, por el interés público de su mejor operatividad y eficacia³⁶.

Se ha debatido si esta norma de competencia territorial resulta indisponible o no para la Administración. A título meramente ejemplificativo, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Cantabria -Sección 3^a- de 23 de mayo de 2001 defiende el carácter imperativo de la regla competencial referida, mientras que la Audiencia Provincial de Madrid -Sección 9^a- defiende lo contrario en Auto de 22 de julio de 2004. En el ámbito doctrinal se inclinan por la primera opción Espinel Manzanares³⁷ y Gutiérrez Delgado³⁸.

Lo que sí está claro es que la aplicación de la norma no se exceptiona por el hecho de que concurran otras personas codemandadas en el proceso civil.

Finalmente, no hay ninguna previsión en la Ley 2/2021 acerca de la prerrogativa procesal consistente en la suspensión del curso de los autos para que el letrado institucional recabe los antecedentes para la defensa de la

36 Gutiérrez Delgado, José Manuel. “La Administración Pública en el proceso civil...”, 18.

37 Espinal Manzanares, Javier. “Las especialidades procesales...”, 168.

38 Gutiérrez Delgado, José Manuel. “La Administración Pública en el proceso civil...”, 18.

Administración, contenida en el artículo 14 de la Ley 52/1997. Esta omisión no impide que sea operativa esta especialidad vía aplicación supletoria de la legislación estatal.

El Tribunal Supremo ha confirmado estamos ante una especialidad justificada y razonable, sobre la base de la complejidad de las estructuras administrativas y la correcta defensa del interés común:

“el contenido del referido artículo 55 del Reglamento Orgánico de la Dirección General de lo Contencioso del Estado y del Cuerpo de los Abogados del Estado se integra en una de las llamadas especialidades procesales del Estado, derivada de la importancia de los fines e intereses a que sirve la Administración Pública, la complejidad organizativa y estructural que asume el Estado y las estrictas pautas de actuación que el ordenamiento impone a las Administraciones Públicas en garantía de la correcta satisfacción de los intereses generales, y tal precepto, que se ha venido aplicando ininterrumpidamente desde la aprobación del Reglamento Orgánico aludido, no estaba derogado en la fecha de la iniciación de este proceso e, incluso, el artículo 14.1 de la Ley de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, de 27 de noviembre de 1997 (RCL 1997, 2819), respecto a la suspensión del curso de los autos, persiste en idéntico posicionamiento y ratifica las líneas generales del mandato contenido en el mismo”³⁹.

4.2. EJERCICIO DE LA ACCIÓN

La Ley Orgánica del Poder Judicial⁴⁰ contempla la representación y defensa ordinarias de las Comunidades Autónomas a través de los letrados institucionales, integrantes de los servicios jurídicos propios, y que actúan con carácter institucional y no personal⁴¹.

Así lo recoge también el artículo 2 de la Ley 2/2021:

39 Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2001.

40 Artículo 551.3º. Libro VII, Título IV: *De la representación y defensa del Estado y los demás entes públicos*.

41 Precisión ésta incorporada en el inciso segundo del artículo 2.1 de la Ley 2/2021.

“La representación y defensa de la Administración de la Junta de Extremadura y sus organismos públicos dependientes ante toda clase de órganos judiciales, jurisdiccionales y ante el Tribunal de Cuentas, les corresponde en exclusiva a los letrados de la Abogacía General de la Junta de Extremadura, desde el momento de su nombramiento y toma de posesión y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado segundo de este artículo, que actuarán en defensa del interés público y bajo los principios jurídicos inherentes al Estado social y democrático de derecho, previstos en la Constitución y en el resto del ordenamiento jurídico”.

Se erige así la Abogacía General en el centro superior directivo de los asuntos contenciosos en los que sea parte la propia Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y sus organismos públicos.

Pero no excluye la posibilidad de contratar externamente estos servicios, contemplada expresamente en el artículo 2.2 de la Ley:

“Con carácter excepcional, cuando la autoprovisión no resulte viable por la carencia, insuficiencia o inadecuación de los medios de que se disponga, a propuesta motivada del titular de la consejería interesada y previo informe del Letrado General, el Presidente de la Junta de Extremadura podrá encomendar la representación, defensa en juicio o asistencia jurídica puntual y concreta a profesionales colegiados, dando cuenta precisa de las actuaciones ejercitadas a la Abogacía General con la necesaria incorporación de los expedientes finalizados a los archivos oficiales previo a la liquidación de los honorarios”.

Y se contempla además la posibilidad de que la intervención de abogados colegiados se produzca en virtud de contrato de seguro celebrado por la Administración. No es del todo infrecuente el aseguramiento de la responsabilidad patrimonial en determinados sectores (sanitario, por ejemplo) incorporando además la asistencia jurídica. En estos casos, que expresamente habilita el artículo 2.5 de la ley se requiere informe favorable de la Abogacía General antes de aprobar el expediente de licitación.

En los términos enunciados tanto en la Ley Orgánica del Poder Judicial como en la Ley 2/2021, la defensa y representación por letrados propios opera

en todas las jurisdicciones, incluido el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Cuentas, y en todas las instancias sin excepción.

Empero, el artículo 5 establece determinadas condiciones para el ejercicio de la función contenciosa. Con carácter general, el inicio de la vía jurisdiccional queda condicionado a la previa autorización del Presidente de la Junta de Extremadura o, cuando se trate de procesos ante el Tribunal Constitucional, del Consejo de Gobierno; excluido el recurso de amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva derivado de actuaciones procesales en las que la Administración sea parte. Estos requisitos están previstos también en la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura⁴².

Además de dicha autorización, se contemplan dos regímenes de carácter específico en el ámbito penal. En primer lugar, señala el apartado segundo de este artículo lo siguiente:

“A fin de la depuración técnica y buen fin de las actuaciones subsiguientes, para toda denuncia o iniciativa de actuación penal que se pretenda realizar por autoridad pública o personal al servicio de la Junta de Extremadura ante la Fiscalía u órganos judiciales en defensa de los intereses y potestades de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura se deberá recabar de urgencia el informe previo de la Abogacía General de la Junta de Extremadura. Se exime de tal informe previo las denuncias que se efectúen por la comisión de delitos flagrantes, las que deban ser interpuesta por agentes de la autoridad en ejercicio de sus funciones de policía administrativa, así como las que sean directa y personalmente interpuestas por los ofendidos”.

La delimitación del supuesto de hecho objetivo que determina la aplicación de uno u otro régimen (informe previo de la Abogacía General) no es tan clara

42 Artículo 14.b] -autorización del Presidente de la Junta de Extremadura para “Ejercer las acciones que correspondan en vía jurisdiccional”-; y artículo 23.k] -autorización del Consejo de Gobierno para “la interposición de recursos de inconstitucionalidad y el planteamiento de conflictos de competencias ante el Tribunal Constitucional y todas aquellas otras actuaciones que le correspondan, así como per-sonarse ante el mismo”-.

como inicialmente pudiera parecer, ya que en algún caso requerirá deslindar el bien jurídico protegido por el tipo delictivo que motiva la denuncia. No ofrece dudas el caso de los delitos flagrantes. Ni tampoco las denuncias formuladas por los funcionarios que tengan el carácter de agente de la autoridad en la Junta de Extremadura y sus organismos públicos -cuando se trata de denuncias en ejercicio de sus funciones-. Ni, en principio, el de las denuncias interpuestas por los ofendidos -hemos de entender que se refiere a autoridades y funcionarios defendidos y representados por los letrados de la Abogacía General en aplicación de lo dispuesto en el artículo 7-, en la medida en que tratan de proteger su esfera jurídica personal.

Sí será necesario el informe previo (no vinculante) cuando se trate de denuncias interpuestas en defensa de intereses y potestades de la Administración autonómica. A la luz de las excepciones que hemos referido con carácter previo, este inciso debe referirse a denuncias interpuestas por funcionarios y agentes que no tienen carácter de autoridad (o en casos en que no actúan sus competencias) y en la medida en que no se vean concernidos bienes jurídicos de carácter personal (en defensa de intereses de la Administración). En los casos en que se consideren lesionados bienes jurídicos vinculados a la Administración pública y otros pertenecientes a la esfera jurídica particular, el informe requerido por la norma habrá de circunscribirse a los primeros.

El último apartado del artículo 5 reconoce la posibilidad de ejercicio de la acción popular por parte de la Junta de Extremadura -segundo ámbito específico al que nos referimos- cuando así lo prevea una norma con rango legal y en los términos y condiciones previstas en la legislación procesal, además de los requisitos señalados en esta ley para el ejercicio de acciones (en referencia a los apartados precedentes). Olvida el legislador que esta norma tiene rango legal, por lo que resulta innecesaria la remisión a otra ley para contemplar la legitimación para ejercer la acción popular una vez contemplada en ésta.

El artículo 125 de la Constitución atribuye el ejercicio de la acción popular a los ciudadanos. Y el Tribunal Constitucional entiende que ese concepto

comprende no solo a las personas físicas, sino también a las personas jurídicas⁴³, pero no a las personas jurídicas de Derecho público. En Sentencia 129/2001, de 4 de junio, entendió que el término “ciudadanos” es un concepto “atinente en exclusiva a personas privadas, sean las físicas, sean también las jurídicas (...) tanto por sus propios términos como por el propio contenido de la norma, que no permite la asimilación de dicho concepto de ciudadano a la condición propia de la Administración pública, y más concretamente, de los órganos de poder de la comunidad política”.

Doctrina ésta que entendemos no ha sido modificada pues, aunque las Sentencias 311/2006, de 23 de octubre, 8/2008, de 21 de enero, 18/2008, de 31 de enero, y núm. 67/2011, de 16 mayo, han admitido el ejercicio de la acción popular por parte de comunidades autónomas en relación con delitos de violencia de género, tal amparo se fundamenta en la existencia de una previsión legal específica que habilita la legitimación procesal para ejercer la acusación popular. Entiende el Tribunal Constitucional que en este supuesto una norma procesal dispone “los casos en que las personas públicas disponen de acciones procesales para la defensa del interés general que tienen encomendado”.

Es decir, si bien la Ley de Enjuiciamiento Criminal no habilita a las Administraciones públicas el ejercicio de la acción popular, la previsión en una norma sustantiva autonómica sí permite dicho ejercicio⁴⁴. Y así lo ha reconocido también el Tribunal Supremo, en Sentencia 149/2013, de 26 de febrero (Id Cendoj 28079120012013100163):

“En definitiva, se sostiene sencillamente que no hay habilitación legislativa general para que las personas jurídicas públicas ejerzan la acción popular, por lo que ha de ser un concreto precepto de Ley el que recoja esa opción.

7. Esta nueva doctrina constitucional ha sido acogida por esta Sala Segunda del Tribunal Supremo (auto de 13 de marzo de 2007 (JUR 2007, 98191)), que, al contrastar el contenido de las sentencias 129/2001 (RTC 2001, 129) y 311/2006

43 Sentencia del Tribunal Constitucional 53/1983, de 20 de julio.

44 No está exenta de controversia la fundamentación de esta competencia autonómica para dictar normas procesales.

(RTC 2006, 311), apartándose expresamente de la posición sostenida en el auto de 20 de junio de 2003, ha realizado interesantes apreciaciones. Según esta resolución: "...se constata que la doctrina del Tribunal Constitucional ha sufrido una evolución que, sin embargo, debemos entender como inacabada. Y decimos esto porque la sentencia no sostiene con claridad que las personas jurídico públicas sean titulares de la acción popular. Esta afirmación no se contiene nítidamente en ella, sino que resuelve la cuestión acudiendo a una vía indirecta: se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión de la entidad pública si el órgano jurisdiccional correspondiente desoye, sin plantear la previa cuestión de inconstitucionalidad, un precepto legal que reconoce a su favor el ejercicio de la acción popular. Por eso, decíamos antes que la evolución es inacabada, y buena prueba de ello es la afirmación que esta sentencia contiene, cuando manifiesta que <<lo razonado no implica un juicio sobre la constitucionalidad abstracta de la ampliación de la acción popular a las personas públicas, juicio que sólo podríamos realizar en caso de la Ley que así lo establezca fuera recurrida ante este Tribunal>>. Es decir, la sentencia núm. 311/2006, de 23 de octubre, no niega con la rotundidad que lo hace la sentencia núm. 129.2001, de 3 de julio, que las entidades jurídico públicas puedan ejercer la acción popular, pero tampoco afirma que puedan hacerlo. Lo único que afirma es que si una entidad jurídico pública ejerce una acción popular porque así lo reconoce, un precepto legal (sobre cuya constitucionalidad el Tribunal Constitucional no se pronuncia) y el órgano jurisdiccional no tiene en cuenta este precepto, pero tampoco plantea una cuestión de inconstitucionalidad, entonces se causa indefensión a la entidad".

En esta situación, el auto del Tribunal Supremo aludido llega a las siguientes conclusiones:

1) Ante todo, siendo lo relevante conforme a la nueva doctrina constitucional la concreta regulación del derecho de acción popular, considera que el sistema general de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, no permite inferir que sea posible su ejercicio por entidades públicas. Y esto por dos motivos. Primero, "por razones de coherencia interna del sistema, ya que, si las entidades jurídico-públicas defienden, por definición, cuando actúan como acusación popular, intereses

públicos y generales, para esa defensa ya se cuenta, en el proceso penal, con la figura del Ministerio Fiscal". Segundo, "porque los derechos del acusado podrían verse seriamente afectados", pues "el acusado debería defenderse frente a dos entidades públicas, el Ministerio Fiscal y la persona jurídico pública, que no son ofendidas por el delito y defienden intereses similares. En definitiva, mediante el uso generalizado de la acción popular se llegaría a generar una <<acción pública alternativa>>".

2) En segundo lugar, no puede argumentarse la posibilidad de ejercicio de la acción popular "por silencio de la Ley", al no resultar de aplicación directa el artículo 125 CE. Es preciso que la Ley "regule expresamente las condiciones de ejercicio de la acción" conforme a la dinámica de un derecho de configuración legal, máxime cuando éste incide negativamente en el derecho de defensa."

En el caso de Extremadura, el artículo 82.6 de la Ley 8/2011, de 23 de marzo, de igualdad entre mujeres y hombres y contra la violencia de género en Extremadura, reconoce esta posibilidad:

"En los supuestos de delitos más graves cometidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que causen alarma social, que se dirijan contra alguna víctima extremeña, o en aquellos supuestos en que el interés público así lo requiera, con independencia de la personación de la propia víctima o sus herederos y herederas, la Junta de Extremadura podrá personarse para ejercer la acción popular, a través de sus servicios jurídicos, o por abogados contratados, y especialmente, mediante convenios con los Colegios de Abogados".

Por tanto, la personación y ejercicio de la acusación popular por los letrados de la Junta de Extremadura en los procesos por delitos relativos a la violencia sobre la mujer tiene el respaldo del Tribunal Constitucional, en la medida en que existe una previsión normativa -ahora dos- sobre el particular⁴⁵.

45 Al respecto se emitió un informe en este sentido por la Abogacía General de la Junta de Extremadura con fecha 20 de enero de 2016.

Respecto al ámbito subjetivo del artículo 2, es decir, los sujetos cuya defensa y representación ostentan los letrados de la Junta de Extremadura, los artículos 1.1, 2.1 y 5.1 se refieren a la Junta de Extremadura y sus organismos públicos. Pero la Disposición adicional segunda habilita la asunción de la defensa de los restantes entes públicos no referidos en el artículo 1, entes consorciados, fundaciones públicas, o instituciones afines de la Administración de la Comunidad Autónoma, previa suscripción de un convenio de colaboración, que a su vez requerirá informe previo favorable de la Abogacía General de la Junta de Extremadura, en el que se especificarán las condiciones jurídicas y compensaciones económicas que correspondan por la prestación del servicio⁴⁶.

Y el artículo 7 contempla la asunción de la representación y defensa del personal al servicio de la Administración Autonómica, en los términos y condiciones que luego se dirán.

Por otro lado, al igual que el ejercicio de acciones, también el desistimiento de estas, el allanamiento y la transacción están sujetos a condiciones. Con carácter general se requerirá un informe preceptivo, no vinculante⁴⁷, de la Abogacía General y, en los supuestos previstos en el artículo 17 de la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Extremadura, será necesario además autorización expresa del Presidente de la Junta de Extremadura o del Consejo de Gobierno.

No obstante, determinados supuestos de transacción intrajudicial⁴⁸ quedan exceptuados del régimen de autorización del apartado primero y del régimen previsto en el artículo 17 citado. En concreto, se enuncian los siguientes:

a) Transacciones en procesos concursales, previa autorización de la consejería o consejerías titulares de los créditos afectados. La previsión de este supuesto en la Ley 2/2021 parece concordante con el régimen previsto en el artículo 17.4 de la Ley General de Hacienda, en la medida en que éste también deja

46 Disposición adicional segunda de la Ley 2/2021.

47 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: núm. 236, de 02 de octubre de 2015.

48 Así ha de entenderse dada la redacción y la sistemática del precepto. La transacción extrajudicial queda radicada en el seno de la gestión administrativa.

en manos de la consejería competente la determinación del órgano que autorizará la transacción.

“La suscripción y celebración de acuerdos y convenios previstos en la legislación concursal requiere únicamente autorización del órgano que determine el titular de la Consejería competente en materia de Hacienda”.

b] Transacciones en procesos contencioso-administrativos en los términos previstos en el artículo 77 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, cuando el acuerdo sea inferior a 50.000 euros. Cuando se den estas circunstancias será suficiente para suscribir la transacción la propuesta de gasto debidamente fiscalizada, cuando se trate de obligaciones de la Administración, lógicamente. Esta última precisión no consta en el Ley, pero se incorporará en el reglamento de desarrollo. Sin perjuicio del requisito general previsto en el último inciso para todos los supuestos excepcionados del régimen general.

No queda claro si el límite cuantitativo se refiere a la cuantía objeto del proceso o a la diferencia en que discrepan las partes respecto al objeto de aquél.

No parece haber un inconveniente importante a que este régimen de transacción se extienda a otras jurisdicciones, en la medida en que se den las mismas condiciones -fundamentalmente que la materia sea susceptible de transacción y no se supere la cuantía económica máxima del acuerdo- y se siga el procedimiento establecido⁴⁹.

c] Transacciones acordadas por compañías aseguradoras de la Administración, siempre que se encuentren dentro del límite de la cobertura del respectivo contrato. Sería necesario concretar un poco más este supuesto, en el que un tercero toma decisiones sobre el monto de la responsabilidad de la Administración, lo que conlleva reconocer la existencia de ésta. En nuestra opinión, la Administración debería reservarse un pronunciamiento previo sobre esta cuestión capital, el reconocimiento de la responsabilidad, como presupuesto necesario para

49 Así lo ha entendido también la Comisión Jurídica de Extremadura en Dictamen 100/2021, de 16 de diciembre.

que la compañía aseguradora pueda intentar un acuerdo. Quizá la vía sea el informe preceptivo del letrado director del asunto visado por el Letrado General.

Por otra parte, cuando se condiciona este supuesto a que el acuerdo se mueva dentro del límite de cobertura del contrato de seguro implica que cuando exista franquicia no podría operar directamente este mecanismo, siendo necesario activar el contemplado en el apartado b] precedente. Es decir, asumiendo la Administración directamente la negociación de la transacción. Y, además, debería limitarse a la cuantía de 50.000€ fijada para la Administración.

d] Transacciones sobre responsabilidad civil subsidiaria determinada en procesos de reforma de menores, hasta un límite de 3.000 euros. Dada la mínima cuantía permitida, basta con la conformidad del letrado director del asunto, que dará cuenta posteriormente al Letrado General.

El último inciso de este apartado segundo del artículo 6 impone un requisito común para todos estos supuestos de transacción que se apartan del régimen general, consistente en informe previo del letrado general del asunto con el visto bueno del Letrado General. Pero esta previsión introduce dos disfunciones que es necesario resolver por vía interpretativa.

En primer lugar, el apartado primero del artículo 6 requiere en todo caso informe preceptivo de la Abogacía General, mientras que el inciso que comentamos requiere únicamente visto bueno del Letrado General. Habrá que entender, para conciliar ambas previsiones, que la expresión con la que comienza el apartado segundo ('Se exceptúan de la necesaria autorización, así como de lo dispuesto en el artículo 17') se está refiriendo también al informe previo a dicha autorización. De otro modo, resultaría redundante un informe del Letrado General y otro del letrado director del asunto con el visto bueno de aquél.

En segundo lugar, el inciso final del artículo no resultará aplicable al epígrafe 2.d] del precepto, en la medida en que éste prevé un procedimiento menos riguroso para autorizar la transacción: dación de cuenta por el letrado director del asunto al Letrado General, con posterioridad a la finalización del proceso.

Una última consideración. Los supuestos transaccionales recogidos en los epígrafes 2.b y 2.c abarcan tanto los supuestos en los que la Administración ocupa una posición acreedora como aquéllos en los que ocupa una posición deudora. Sin embargo, en el supuesto del apartado 2.a siempre ocupará una posición acreedora y en el apartado 2.d siempre una posición deudora.

Esta regulación de la transacción intrajudicial, concreción de la previsión del artículo 77 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, constituye una novedad de la que no conocemos precedentes en el panorama legislativo actual. Obedece a una iniciativa que parte de la dirección de la propia Abogacía General. Tras un primer intento frustrado, finalmente ha fraguado en esta norma un reconocimiento expreso de terminación transaccional de los procesos judiciales.

Recuerda Pascual Sala⁵⁰ que “la mediación debe afrontarse no como un sistema alternativo al judicial para la resolución de controversias, sino como complemento de éste y, por tanto, integrado en la tutela judicial efectiva”. Añadimos nosotros que, avalado el acuerdo de las partes por el órgano judicial, la satisfacción en términos de justicia es mayor para aquéllas.

La habilitación general para abrir la posibilidad de transacción en el seno de los procesos contencioso-administrativos, como antes indicábamos, se encuentra en el artículo 77 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Ya en la exposición de motivos se anticipa que:

“Bien es verdad que lograr una justicia ágil y de calidad no depende solamente de una reforma legal. También es cierto que el control de la legalidad de las actividades administrativas puede y debe ejercerse asimismo por otras vías complementarias de la judicial, que sería necesario perfeccionar para evitar la proliferación de recursos innecesarios y para ofrecer fórmulas poco costosas y rápidas de resolución de numerosos conflictos”.

⁵⁰ Pascual Sala Sánchez, *Diario La Ley* núm. 9632 (2020), <https://revistas.laley.es/content/Inicio.aspx>.

Y el artículo 113 refuerza el valor del acuerdo transaccional al prever la posibilidad de ejecución forzosa:

“1. Transcurrido el plazo de ejecución que se hubiere fijado en el acuerdo a que se refiere el artículo 77.3, cualquiera de las partes podrá instar su ejecución forzosa.

2. Si no se hubiere fijado plazo para el cumplimiento de las obligaciones derivadas del acuerdo, la parte perjudicada podrá requerir a la otra su cumplimiento y transcurridos dos meses podrá proceder a instar su ejecución forzosa”.

Desde el propio Ministerio de Justicia se está impulsando además la mediación como forma de resolución de conflictos. En la página 168 de la Guía para la práctica de la mediación intrajudicial del Consejo General del Poder Judicial se ponen de manifiesto las ventajas de esta forma de solución de conflictos, a través de la descripción de sus objetivos:

“- Complementar y/o sustituir la posible resolución judicial por la que hayan acordado las partes a través de una base de propuesta canalizada por el mediador. No se trata de una justicia transaccional o de reparto equivalente de intereses, sino de alcanzar un acuerdo consensuado manteniendo un equilibrio entre las garantías de los derechos públicos y privados en juego.

Evitar los efectos nocivos de una justicia tardía o la meramente cautelar que no satisface plenamente el derecho constitucional de tutela judicial efectiva.

Reducir la proliferación de recursos innecesarios y ofrecer una fórmula menos costosa y más rápida de resolución de numerosos conflictos.

Presentar nuevas estrategias participativas para hacer frente a procesos judiciales, cuya respuesta en el marco de una sentencia, no responde a las exigencias derivadas del conflicto o a las expectativas de las partes procesales.

Introducir una alternativa a las dificultades que le son propias a la jurisdicción: la complejidad del acceso a la misma, la intervención necesaria de letrado, las dilaciones en la tramitación, el incremento de la litigiosidad y los costes y formalidades del proceso.

Transformar la relación de la administración y el ciudadano a través de la búsqueda de fórmulas flexibles que permitan que la potestad administrativa se pueda también ejercer aprovechando la comunicación entre las partes para alcanzar una mayor comprensibilidad e introducir aspectos subjetivos que suelen quedar al margen del procedimiento formal.

Facilitar una composición más amplia de los intereses en litigio habida cuenta de que la mediación resuelve situaciones de pasado y permite crear bases de acuerdo para resolver eventuales conflictos de futuro. En la Mediación, se pueden sugerir soluciones distintas a las contenidas en el objeto litigioso, lo que permite que ésta actúe sobre el conflicto para transformarlo, porque mientras el conflicto es voluble, versátil, inestable y caprichoso, el litigio es inmutable y estático: La conciliación tiene presente el litigio y el conflicto; la mediación sólo el conflicto.

Dinamizar la actividad de los Tribunales Contencioso-Administrativos, al facilitar su labor de resolver satisfactoriamente los litigios entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas, mediante el uso de fórmulas procedimentales de composición basadas en la autonomía de las partes y fundadas en la armonía social, y a la vez, un instrumento de modernización de la Administración de Justicia, en cuanto que la instauración de procedimientos sustitutivos de la vía judicial, que impliquen un coste menor, puede contribuir a reducir los tiempos de respuesta en la jurisdicción contencioso-administrativa”.

También en el ámbito de la jurisdicción civil está contemplada la posibilidad de transacción a través de la mediación, excepto cuando la ley lo prohíba o establezca limitaciones por razones de interés general o en beneficio de tercero (artículo 19 de la Ley de Enjuiciamiento Civil).

La previsión del artículo 6.2 de la Ley 2/2021 queda, no podía ser de otro modo, comprometida al respeto de los límites previstos en el artículo 77 de la LJCA:

Que se trate de materias susceptibles de transacción.

Que no sea manifiestamente contrario al ordenamiento jurídico ni lesivo del interés público o de terceros.

Que se acuerde en cualquier momento entre la formulación de la demanda y contestación y antes de que el pleito haya sido declarado concluso para sentencia.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra núm. 1100/2004, de 2 noviembre, (RJCA 2005\34) ha precisado algo más los requisitos de la transacción:

“Ahora bien tal posibilidad cierta y directa de llegar a acuerdos transaccionales está sujeta a una serie de requisitos que deben concurrir inexcusable y acumulativamente y que se derivan de la normativa reguladora de la transacción en el ámbito administrativo, así como de los principios jurídicos propios de todo acuerdo transaccional. Así deben concurrir los siguientes:

Requisitos ínsitos o presupuestos del acuerdo transaccional:

La existencia de una relación jurídica incierta o dudosa («incertidumbre razonable»).

La intención de las partes de eliminar tal incertidumbre sustituyendo la relación jurídica afectada por ella por una relación totalmente cierta y definida en todos sus aspectos sustanciales de manera clara.

La instrumentación de esa eliminación de la incertidumbre mediante recíprocas concesiones.

Requisitos materiales o de contenido:

Que los acuerdos, convenios o pactos transaccionales no sean contrarios al ordenamiento jurídico, ni lesivos del interés público –lo que conlleva, particularmente, la apreciación de la proporcionalidad de las concesiones recíprocas establecidas– o de terceros.

Que no versen sobre materias no susceptibles de transacción.

Que tengan por objeto satisfacer el interés público que tengan encomendado.

Que contengan los acuerdos como mínimo la identificación de las partes intervinientes, así como, cuando así lo exigiera la naturaleza del acuerdo, el ámbito personal, funcional y territorial, y el plazo de vigencia, debiendo publicarse o no según la naturaleza y las personas a las que estuvieran destinados.

Requisitos procedimentales que se contraen, esencialmente, a la concreción del acuerdo transaccional a través del procedimiento pertinente con especial relevancia a la aprobación por el órgano competente para ello”.

Incluso afirma que la falta de regulación normativa no impide que la Administración llegue a un acuerdo transaccional:

“La Sala estima que con tal marco normativo no cabe sino admitir la posibilidad de que la Administración llegue a Acuerdos transaccionales en el ámbito administrativo y en particular en el tributario que nos ocupa. El hecho de que no haya una normativa que regule específicamente la transacción en los procedimientos de ejecución de deudas tributarias por vía de apremio no empece a estimar que la normativa citada ut supra no cubra de manera suficiente (no sólo con normativa de carácter general sino incluso también con normativa sectorial en el ámbito tributario navarro) la posibilidad cierta de acuerdos transaccionales en el ámbito tributario navarro (artículo 88 LRJ-PAC en conexión con la Ley Foral 6/1990, la Ley Foral 8/1988 reguladora de la Hacienda Pública de Navarra, la Ley Foral 2/1995 reguladora de las Haciendas Locales de Navarra y en el marco normativo antes citado...)”.

El cumplimiento de los requisitos, bien generales del apartado primero del artículo 6 bien los específicos o excepcionales del apartado segundo, constituyen condicionantes de validez y no de mera eficacia. En este sentido se pronunció el Consejo de Estado respecto de la autorización la transacción judicial o extrajudicial en los Dictámenes nº 44.865, de 23 de diciembre de 1982; 45.164-A, de 28 de abril de 1983; y 45.719, de 8 de marzo de 1984.

Una última cuestión se regula respecto de la acción procesal y es la representación y defensa de los empleados públicos y autoridades servicio Administración. Esta defensa se articula siempre como medida de defensa del interés

general; vale decir del principio de autoridad. Aunque nada concreta la ley al respecto, hemos de entender que la actuación de los letrados institucionales se producirá en los mismos términos que para la defensa de la Administración en sí misma, gozando de las mismas prerrogativas procesales. En suma, es el interés público el que mueve su intervención también en este caso.

La competencia para aceptar la representación y defensa de empleados y autoridades se atribuye al Letrado General, que habrá de resolver sobre la base de las siguientes condiciones:

Que el proceso se refiera a actos u omisiones relacionados con el desempeño legítimo de sus funciones y/o cargos.

Que no exista conflicto de intereses o perjuicio para el interés público general.

Que responda siempre a la defensa del interés general.

Habrá de denegar la asistencia letrada cuando se dé alguna de estas circunstancias:

Se trate de procesos entre empleados públicos o autoridades.

Se trate de procesos frente al superior jerárquico.

El solicitante haya encomendado su defensa a otros profesionales.

No haya sido solicitada la asistencia desde el inicio del procedimiento o primera instancia de este.

La asistencia letrada esté incluida en una póliza de seguro concertada por la Administración, encontrándose dentro de su cobertura y alcance.

Haya formulado escrito de acusación el Ministerio fiscal frente al solicitante de la asistencia. De haberse reconocido previamente la asistencia letrada, deberá cesar la misma desde que se produzca la acusación por parte del ministerio público, sin perjuicio de que la Abogacía General preste la colaboración necesaria para que el nuevo profesional designado asuma con garantías la defensa.

En realidad, si la concurrencia de cualquiera de estas causas o la existencia de conflicto de intereses se apreciase de forma sobrevenida, el letrado debe advertirlo y abstenerse de actuar en representación de los empleados o autoridades.

Resulta trascendental para valorar la posible existencia de conflicto de intereses que la consejería de la que dependa la autoridad o empleado público emita informe motivado sobre el objeto del proceso.

No se incluye tampoco en la ley como causa de denegación de la asistencia letrada (sí prevista en el Decreto 99/2009) que exista culpa o negligencia grave de la autoridad o empleado que la solicita. Sería conveniente que se incorpore esta causa en el desarrollo reglamentario de la ley.

Tampoco resuelve la ley el caso de que, siendo varias las autoridades o empleados que solicitan asistencia, exista conflicto de intereses entre ellos (aun no siendo una disputa directa entre ellos). En estos casos únicamente podrá mantenerse la defensa y representación de aquellos cuyos intereses coincidan con el interés general, dada la condición de que la asistencia siempre responde a la defensa de éste.

Y también debiera ser causa de cesación de la defensa la actitud obstruccionista de la autoridad o empleado público que impida o dificulte gravemente el adecuado desempeño de la labor de los letrados.

5. ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

La Abogacía General se organiza en torno a la figura del Letrado General, cargo que, conforme dispone el artículo 3, ha de recaer en empleado público con licenciatura o grado en derecho y que pertenezca a cuerpos, escalas o especialidades que tengan atribuidas funciones jurisdiccionales o de defensa contenciosa de las administraciones públicas, con más de diez años de ejercicio profesional acreditado. Como alternativa a este requisito, puede nombrarse Letrado General a jurista de reconocido prestigio, también con más de diez años de ejercicio profesional.

Con su nombramiento, tendrá la consideración de Letrado/a de la Abogacía General a todos los efectos y será el órgano superior director de la misma. La dependencia funcional es doble; tanto del Presidente de la Junta de Extremadura como de la consejería a la que esté orgánicamente adscrito.

El titular de la jefatura de la Abogacía General está obligado a comparecer ante la comisión que corresponda a fin de informar a la Asamblea de Extremadura sobre la memoria Anual, como medida de transparencia y buen gobierno. Dicha memoria, que se hará pública en el portal de transparencia y participación de la Junta de Extremadura, recogerá los informes emitidos por la Abogacía General sobre los asuntos aprobados por el Consejo de Gobierno y los procesos en los que sea o haya sido parte la Junta de Extremadura.

Aunque nada dice la ley al respecto, la Abogacía se organiza internamente en tres áreas: la contenciosa, que asume las funciones de la representación y defensa del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y de sus organismos públicos ante cualesquiera jurisdicciones y órganos jurisdiccionales; la consultiva, que tiene encomendado el asesoramiento jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y sus organismos públicos; y la de asistencia letrada, de más reciente creación y dedicada a coordinar la intervención de los letrados en órganos colegiados, la coordinación entre órganos de la Administración a los que se preste asistencia letrada, bastanteo de poderes y de avales, fe pública y defensa y representación del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma en cualquier asunto que no se incluya entre los que integran la función contenciosa.

En materia de función pública, se logra una antigua reivindicación corporativa, la creación del Cuerpo Superior de Letrados. Anteriormente los letrados de la Abogacía General se encontraban integrados en el Cuerpo de Titulados Superiores grupo A, en la especialidad de Letrados. Mediante ley 19/2015, de 23 de diciembre, por la que se deroga la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de Extremadura, el Cuerpo de Letrados del Consejo

Consultivo fue integrado en la Abogacía con tal carácter⁵¹, pasando los letrados de aquel órgano estatutario a prestar servicios como letrados de la Abogacía General.

Pues bien, ambos cuerpos desaparecen y se integran todos los letrados, de forma automática, en el Cuerpo Superior de Letrados. Así mismo se integran los funcionarios de carrera que perteneciendo a otros Cuerpos de Letrados de la Administración del Estado o de la Seguridad Social hubieran sido transferidos a la Comunidad Autónoma de Extremadura e integrados en el antiguo Cuerpo de Titulados Superiores Especialidad Letrados.

El acceso al cuerpo se realizará mediante el sistema de oposición libre, en los términos previstos en la legislación sobre función pública, sin perjuicio de que la primera convocatoria de pruebas de acceso que se convoque tras la entrada en vigor de la presente ley se realizará por el sistema de concurso oposición, tal y como habilita la Disposición transitoria segunda.

Las plazas singularizadas de Letrados de la Abogacía General de la Junta de Extremadura serán ocupadas, con carácter general, por personal funcionario del Cuerpo de Letrados de la Junta de Extremadura. No obstante, también se podrán proveer por personal funcionario interino en los supuestos del artículo 10 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, siempre que concurren razones debidamente justificadas.

Así mismo, se contemplan otras formas de provisión, como la adscripción de personal funcionario de carrera que, teniendo la condición de Licenciados o Graduados en Derecho, pertenezcan al grupo A1, Cuerpo de Titulados Superiores Especialidad Jurídica de la Administración Autonómica, o de cuerpos y especialidades análogas de cualquier Administración Pública.

La Disposición transitoria primera prevé el mantenimiento temporal de funcionarios interinos y de funcionarios adscritos que se encuentren a la entrada

51 Bajo la denominación de Cuerpo de Administración Especial (Ley 19/2015, de 23 de diciembre).

en vigor de esta ley desempeñando funciones de la citada especialidad en la Abogacía General, en tanto no finalice la causa que motivó su nombramiento.

De la Comisión Jurídica de Extremadura

La función consultiva en Extremadura está atribuida estatutariamente en esta comunidad autónoma al Consejo Consultivo de Extremadura:

“1. El Consejo Consultivo, con sede en la ciudad de Badajoz, es el órgano consultivo superior de las instituciones y de las administraciones de la Comunidad Autónoma. Por ley de la Asamblea, aprobada por mayoría absoluta, se regulará su composición, su régimen jurídico, su organización y su funcionamiento, determinando los casos en los que su dictamen deba ser vinculante”⁵².

Regula también el Estatuto de Autonomía el núcleo básico institucional, en cuanto a competencias y régimen jurídico, de esta institución. Sin embargo, mediante Ley autonómica 19/2015, de 23 de diciembre, se derogó la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de Extremadura y se creó la Comisión Jurídica de Extremadura. No es momento de realizar valoraciones jurídicas sobre estas normas, nos limitamos a constatar el marco jurídico en que se inserta la Disposición adicional primera de la Ley 2/2021.

La Comisión Jurídica se creó como órgano colegiado que ejerce funciones con autonomía orgánica y funcional, pero integrado en la Abogacía General de la Junta de Extremadura⁵³, frente al carácter institucional del Consejo. Y no asumió íntegramente las funciones de aquél. No se le atribuyó en 2015, por ejemplo, la competencia para dictaminar los anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura, los anteproyectos de leyes y normas con fuerza de ley, los recursos de inconstitucionalidad, conflictos de competencia y conflictos

⁵² Artículo 45 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

⁵³ Disposición adicional primera de la Ley de la Asamblea de Extremadura 19/2015, de 23 de diciembre.

en defensa de la autonomía local, conflictos de atribuciones entre las instituciones de gobierno, modificación de instrumentos de planeamiento urbanístico⁵⁴.

Tampoco se le atribuyó competencia para emitir dictámenes solicitados con carácter facultativo ni para dictaminar los expedientes de responsabilidad patrimonial cuya cuantía excediera de 50.000€. Quedando ambas cuestiones atribuidas al Consejo de Estado “*por la especial competencia o experiencia del mismo*”⁵⁵. Y también se excluyó su competencia en relación con las materias expresamente previstas en el Estatuto de Autonomía de Extremadura.

En la Ley 2/2021 ha recuperado la competencia para dictaminar expedientes de responsabilidad patrimonial cuando la cuantía reclamada sea igual o superior a 50.000€. Pero nada se dice sobre dictámenes facultativos ni dictámenes en las materias atribuidas estatutariamente al Consejo Consultivo⁵⁶.

Respecto a la composición de la Comisión Jurídica, se mantiene el número de cinco miembros, pero la función de secretaría no se atribuye ahora a uno de los vocales, sino a un funcionario letrado de la Abogacía General. Y se añade la necesidad de representación equilibrada entre hombres y mujeres.

Se abre un poco el abanico de funcionarios que pueden ser designados miembros de la Comisión Jurídica. Ya no es necesario que tengan la condición de letrados o técnicos superiores especialidad jurídica, sino funcionarios de carrera para cuyo acceso se exigiera la licenciatura o grado en derecho. Se mantiene la necesidad de acreditar una experiencia de diez años y se reduce de diez a dos el número de años anteriores en que no debe haber ejercicio cargo público representativo o de naturaleza eventual.

Respecto a la autonomía de la Comisión, de nuevo se incardina orgánicamente en la Abogacía General y se matiza su independencia en el ejercicio de sus

54 Vid. artículo 13.1 de la derogada Ley de la Asamblea de Extremadura 16/2001, de 14 de diciembre.

55 Inciso segundo del apartado cuarto de la Disposición adicional primera de la Ley 19/2015.

56 Vid. artículos 44, 45 y 65 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

funciones al criterio jurídico⁵⁷. Se concreta además que la organización y funcionamiento de los recursos humanos, presupuestarios y de régimen interior se integran a todos los efectos en la Abogacía General.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boto Álvarez, Alejandra. “La exención de garantías procesales como privilegio de la Administración: El nuevo depósito para recurrir en la Ley Orgánica del Poder Judicial”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 37 (2010): 239-258.
- Boto Álvarez, Alejandra. “La representación de la Administración tras la Ley 3/2017: apertura de mercado para la procura”. *Revista Vasca de Administración Pública - Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, 114 (2019): 333-348.
- Casado Casado, Lucía. “La igualdad de armas en el proceso contencioso-administrativo: ¿realidad efectiva o desiderátum? *Revista General de Derecho Administrativo*, 55 (2020).
- De la Oliva Santos, Andrés; Miguel Ángel Fernández y Miguel Ángel Fernández López. *Derecho procesal civil*. Centro de Estudios Ramón Areces, 1996.
- Espinal Manzanares, Javier. “Las especialidades procesales de la Administración”. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Extra 1, (2005): 151.
- Gimeno Sendra, Vicente; José Garberí Llobregat; Victor Moreno Catena y Nicolás González Cuéllar Serrano. *Derecho Procesal Administrativo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1993.
- Gutiérrez Delgado, José Manuel. “La Administración Pública en el proceso civil. Peculiaridades”. *Boletín del Ministerio de Justicia*, 1884-1885, (2001): 7-37.
- Martín-Retortillo Baquer, Sebastián. “La defensa en derecho de las Administraciones Públicas”. *Revista de Administración Pública*, 121 (1990): 7-52.
- Sala Sánchez, Pascual. Diario La Ley núm. 9632 (2020), <https://revistas.laley.es/content/Inicio.aspx>.
- Serrano Hoyo, Gregorio. “Acerca de la acusación popular por parte de la Delegación del Gobierno para la violencia de género y de la Administración Autonómica en procesos

⁵⁷ Contrasta esta configuración, como la de la Ley 19/2015, con la amplia autonomía orgánica, funcional y presupuestaria que el artículo 15.2 del Estatuto de Autonomía atribuía al Consejo Consultivo de Extremadura.

por delitos de violencia de género”. *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, 28 (2010): 163-183.

ANTONIO ALONSO CLEMENTE

Área de los Servicios Contenciosos de la Junta de Extremadura

Junta de Extremadura

antonio.alonsoc@juntaex.es

<https://orcid.org/0000-0002-6988-687X>

FELIPE A. JOVER LORENTE

Letrado de la Junta de Extremadura

felipe.jover@juntaex.es

<https://orcid.org/0000-0002-5747-7091>