

**Nº 38**  
**Segundo trimestre**  
**2024**

# Gabilex

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



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

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

## **Número 38. Junio 2024**

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

**Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO, DULCINEA y REDALYC**

**Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO**

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

[revistagabinetejuridico@jccm.es](mailto:revistagabinetejuridico@jccm.es)

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

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

## DIRECCIÓN

### **D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Belén López Donaire**

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

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

## CONSEJO DE REDACCIÓN

### **D<sup>a</sup> Antonia Gómez Díaz-Romo**

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

### **D. Roberto Mayor Gómez**

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

### **D. Leopoldo J. Gómez Zamora**

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

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



## COMITÉ CIENTÍFICO

### **D. Salvador Jiménez Ibáñez**

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

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

### **D. José Antonio Moreno Molina**

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

### **D. Isaac Martín Delgado**

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".

## CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

### **D. José Ramón Chaves García**

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

### **D<sup>a</sup> Concepción Campos Acuña**

Directivo Público Profesional.  
Secretaria de Gobierno Local.

### **D. Jordi Gimeno Beviá**

Vicedecano de Investigación e Internacionalización.  
Facultad de Derecho de la UNED. Prof. Derecho Procesal

**D. Jorge Fondevila Antolín**

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

**D. David Larios Risco**

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

**D. José Joaquín Jiménez Vacas**

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior de Administración General de la Comunidad de Madrid

**D. Javier Mendoza Jiménez**

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de la Universidad de La Laguna.

## SUMARIO

EDITORIAL  
El Consejo de Redacción ..... 13

### **ARTÍCULOS DOCTRINALES**

#### **SECCIÓN NACIONAL**

LA UNIDAD DE DOCTRINA JURÍDICA: UNA MIRADA A  
LOS INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN AL SERVICIO  
DEL DIRECTOR/A DE UNA ABOGACÍA PÚBLICA  
D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Belén López Donaire  
D<sup>a</sup> Antonia Gómez Diaz-Romo  
D. Victor E. Alonso Prada.....19

DE NUEVO LAS RETRIBUCIONES DE LOS  
TRABAJADORES MIEMBROS A SU VEZ DEL CONSEJO DE  
ADMINISTRACIÓN. AHORA, DEFINIENDO LA  
COMPETENCIA DE UNA DE LAS ADMINISTRACIONES  
TRIBUTARIAS EN CONFLICTO  
D. Francisco José Negro Roldán.....75

LA REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS Y DISPOSICIONES  
EN EL ÁMBITO LOCAL  
D. José Manuel Bejarano Lucas.....131

LOS CONTRATOS RESERVADOS (II)  
D<sup>a</sup>. María Elena Moleón Alberdi.....199

LA INCIDENCIA DE LA SENTENCIA DEL TJUE DE 28 DE JUNIO DE 2022 EN LA REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO LEGISLADOR

D<sup>a</sup> Teresa Guijarro Sánchez .....237

LA EXCEDENCIA LABORAL: UNA REVISIÓN DE LA FIGURA Y SU FINALIDAD CONCILIADORA

D. Nicolás Martínez Ibañez.....303

ABUSO DE POSICIÓN DOMINANTE Y ESPECIFICIDAD DEL DEPORTE EN EL MARCO DEL DERECHO DE LA COMPETENCIA COMUNITARIO

D. Daniel López Gómez .....375

## **SECCIÓN INTERNACIONAL**

SOBRE LA HISTORIA DEL CONTRATO ADMINISTRATIVO EN CUBA

D. Salvador Santiago Villalobos González .....457

## **RESEÑA DE LEGISLACIÓN**

LA GEORREFERENCIACIÓN DE BIENES DE DOMINIO PÚBLICO. SU PROTECCIÓN EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

D. Luis Manuel Benavides Parra.....531





## **RESEÑA DE JURISPRUDENCIA**

EL CÓMPUTO DE PLAZOS EN LAS NOTIFICACIONES  
ELECTRÓNICAS PRACTICADAS CON ARREGLO A LA  
DISPOSICIÓN ADICIONAL DECIMOQUINTA DE LA LEY  
DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO.

D<sup>a</sup> María Dolores Fernández Uceda.....531

**BASES DE PUBLICACIÓN .....541**



## EDITORIAL

En el número 38 de la Revista Gabilex, se incluyen en la sección nacional siete artículos doctrinales que se suman a un artículo de la sección internacional, una reseña de legislación y una reseña de jurisprudencia, todos ellos de máximo interés.

En primer lugar, debe destacarse el excelente trabajo de D<sup>a</sup>. Antonia Gómez Díaz-Romo, Víctor Alonso Prada y M<sup>a</sup> Belén López Donaire con el artículo que lleva por título "La unidad de doctrina jurídica: una mirada a los instrumentos de coordinación al servicio del director/a de una abogacía pública".

El siguiente artículo que podrán disfrutar los lectores corresponde a D. Francisco Negro Roldán con el artículo que lleva por título "De nuevo las retribuciones de los trabajadores miembros a su vez del consejo de administración. ahora, definiendo la competencia de una de las administraciones tributarias en conflicto".

A continuación, D. José Manuel Bejarano Lucas realiza un estudio sobre la "Revisión de oficio de actos y disposiciones en el ámbito local" en el que aborda las principales particularidades que en el ámbito local se plantean.

D<sup>a</sup> Elena Moleón Alberdi, como confirmación al artículo "Los contratos reservados (I)", aborda el análisis



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

pormenorizado de la reserva de mercado en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, profundizando en su implantación y desarrollo, marcando como objetivo de ambos artículos comprobar si la Ley ha transformado de manera fundamental y positiva el panorama de esta reserva de mercado.

A continuación, D<sup>a</sup> Teresa Guijarro Sánchez aborda un tema de máximo interés con el artículo doctrinal “La incidencia de la sentencia del TJUE de 28 de junio de 2022 en la regulación de la responsabilidad del estado legislador”.

Nicolás Martínez Ibáñez con el trabajo “La excedencia laboral: una revisión de la figura y su finalidad conciliadora” analiza las características básicas de una figura tan relevante, prestando atención a todos sus elementos y haciendo hincapié en su existencia como figura que ampara la armonización de las aspiraciones personales y las circunstancias familiares con el desempeño laboral. El autor hace un análisis crítico desde una doble perspectiva: cuestionando la existencia de la figura como elemento autónomo junto con los subtipos que la integran y, en segundo, lugar, planteando si verdaderamente el ánimo conciliador esta adecuadamente garantizado.

La sección nacional se cierra con la obra de Daniel López Gómez. Un interesante artículo que lleva por título “Abuso de posición dominante y especificidad del deporte en el marco del derecho de la competencia comunitario”.

La sección internacional cuenta con el excelente trabajo de D. Salvador Santiago Villalobos sobre “La historia del

contrato administrativo en Cuba”. El autor hace una visión de las tendencias y notas sobre las teorías jurídicas y el derecho comparado y la existencia de deficiencias en la legislación cubana para la celebración de contratos, a partir de la conceptualización y clasificación.

Dentro de la sección de reseña de legislación, D. Luis Manuel Benavides Parra examina la georreferenciación de bienes de dominio público.

Por último, el número de la Revista Gabilex se cierra con la reseña de jurisprudencia de D<sup>a</sup> María Dolores Fernández Uceda sobre el cómputo de plazos en las notificaciones electrónicas practicadas con arreglo a la disposición adicional decimoquinta de la ley de contratos del sector público.

El Consejo de Redacción



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

**SECCIÓN NACIONAL**

**ARTÍCULOS DOCTRINALES**



# **LA UNIDAD DE DOCTRINA JURÍDICA: UNA MIRADA A LOS INSTRUMENTOS DE COORDINACIÓN AL SERVICIO DEL DIRECTOR/A DE UNA ABOGACÍA PÚBLICA**

**D<sup>a</sup> María Belén López Donaire**

Directora General de los Servicios Jurídicos de la  
Administración de la JCCM

**D<sup>a</sup> Antonia Gómez Díaz-Romo**

Letrada Coordinadora Regional del Gabinete Jurídico de  
la JCCM

**D. Víctor Ernesto Alonso Prada**

Letrado Coordinador del Gabinete Jurídico de la JCCM  
en la provincia de Albacete

**Resumen:** En este trabajo se aborda el estudio de la "unidad de doctrina jurídica" dentro de una Abogacía Pública y su conexión con el derecho a la buena Administración. A tal efecto, se analizan los instrumentos de los que dispone el Director/a de una Abogacía Pública para la consecución de esa unidad de doctrina jurídica. En este contexto, se hará un especial análisis de la importancia de las instrucciones y las órdenes de servicio que fijan las pautas de actuación de los letrados de la Administración, lo que se hará con la

vista puesta en la más moderna doctrina jurisprudencial. Finalmente, se realizará un estudio acerca de las distintas herramientas de coordinación con las que se cuenta en la actualidad, lo que se hará incorporando un especial análisis de la situación actual en la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

**Abstract:** This paper deals with the study of the "unity of legal doctrine" within a Public Advocate's Office and its connection with the right to good administration. To this end, it analyses the instruments available to the Director of a Public Advocate's Office to achieve this unity of legal doctrine. In this context, a special analysis will be made of the importance of the instructions and service orders that set the guidelines for action by the Administration's lawyers, which will be done with a view to the most modern jurisprudential doctrine. Finally, a study will be made of the different coordination tools currently available, which will include a special analysis of the current situation in the Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

**Palabras clave:** unidad de doctrina jurídica; Abogacía Pública; instrucciones y órdenes de servicio; principio de buena Administración; Castilla-La Mancha.

**Keywords:** unity of legal doctrine; Public Advocacy; instructions and service orders; principle of good administration; Castilla-La Mancha.

### **Sumario:**

1.Introducción. 2.La unidad de doctrina jurídica en la Abogacía Pública. 3.El principio de unidad de doctrina



jurídica y su conexión con el derecho a la buena administración. 4. Mecanismos para garantizar el principio de unidad de doctrina jurídica. 5. Las instrucciones: concepto y marco normativo. La potestad del Director/a de los Servicios Jurídicos de la Administración en la elaboración de las instrucciones y las órdenes de servicio. 6. La debida observancia. 7. Las Instrucciones en el ámbito singular de la Abogacía de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. 8. Conclusiones.

## 1. INTRODUCCIÓN

De todos es conocido el papel que desempeña dentro de una Administración Pública la Abogacía Pública, centro directivo integrado por el Cuerpo de letrados encargados del asesoramiento y la representación y defensa en juicio de aquella ante los tribunales. Así, aparece la Abogacía Pública desde una perspectiva interdisciplinar, pues sus miembros se ocupan de temas variados pero trascendentales para el interés general. Tanto es así que su dirección hace gala al origen griego del término “KuBEpvntnÇ”, que hace referencia a la persona que maneja el timón y dirige una embarcación.

Siguiendo a GONZÁLEZ PÉREZ Y GONZÁLEZ NAVARRO<sup>1</sup> sabemos ya que las funciones directivas que puede y tiene que ejercer “el jefe”, cualquiera que sea el nivel que ocupe en la cadena de mando, pueden agruparse en: planificar, organizar, mandar stricto sensu y

---

<sup>1</sup> Jesús GONZÁLEZ PÉREZ y Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, “Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común”.





<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

controlar. Del correcto ejercicio de todas ellas se obtiene ese resultado que se designa como coordinación.

BAENA DEL ALCÁZAR, en un trabajo ya lejano en el tiempo para la obra de GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO se planteaba el problema de la terminología más adecuada para designar la unidad jurídica que se presenta en este trabajo como algo consustancial a la correcta coordinación en una Abogacía Pública, pues sin esta no se conseguirá aquella.

La función de dirección se puede ejercer de múltiples maneras, lo que en ocasiones se presenta como problema y no como solución. Ahora bien, lo que está claro es que el poder de dirección en una Abogacía Pública no se realiza mediante normas, sino que se acomete mediante la escritura y la palabra, en textos y reuniones que se elaboran y celebran respectivamente para la consecución del mismo fin: la unidad de doctrina jurídica.

Desde esta perspectiva, resulta obvio que las Abogacías Públicas se presentan como centros de trabajo singulares, lo que implica una especialización tanto de sus letrados como del personal de auxilio administrativo o administrativo, pues sus funciones no tienen parangón con las que se desempeñan en el resto de la Administración. Así, desde esta perspectiva se antoja esencial no sólo el control, coordinación y la dirección de los letrados, sino que dicho control y coordinación debe extenderse a este otro tipo de personal, no cabe entenderlo de otra manera.

La "coherencia" es un concepto íntimamente relacionado con la Abogacía Pública. La "coherencia" permite reconocer la "consistencia" y la "eficacia" en la actividad de los letrados de un servicio jurídico. En este sentido,



se puede afirmar que la "coherencia" no sólo es el resultado de la coordinación, sino que es el objetivo de toda Abogacía Pública, pues la unidad de doctrina que estas tienen que conseguir sólo es posible desde una intervención armónica del conjunto de profesionales que conforman aquella, siendo las individualidades y las contradicciones lo que suponen la "amenaza" real para el buen hacer del conjunto.

Por tanto, podría decirse que en la necesaria "coherencia jurídica" es donde surge la importancia de la dirección y coordinación jurídica, lo que la experiencia demuestra que sólo se puede conseguir con la implicación, preparación, rigor y determinación de quienes asumen la dirección de una Abogacía Pública.

Precisamente, estas circunstancias antes esbozadas son el motivo por el que se justifica el dictado de instrucciones u órdenes de servicio en una Abogacía Pública, ya que son mecanismo de cohesión y coordinación. A nuestro modo de ver, la "unidad de doctrina jurídica" de los letrados que prestan servicios bajo la superior dirección jerárquica y funcional del director/a de esta sólo se conseguirá bajo el ropaje del poder de mando que el legislador atribuye al titular de cada una de estas.

A nadie se le escapa que la contradicción compromete el rigor jurídico, siendo esta la "amenaza real" a la que se enfrenta toda Abogacía Pública en su actuar diario, pues en ocasiones los criterios de sus integrantes no son siempre los mismos. En suma, más allá de que un tribunal dé o quite la razón en uno u otro asunto, lo que no puede acontecer es que se mantengan argumentos contradictorios dentro de una Abogacía Pública.



Por tanto, no existe óbice, las instrucciones se pueden dictar siempre que exista una "amenaza real" y suficientemente grave que afecte a la "coherencia" y la "consistencia" del servicio jurídico de una Administración Pública. Así las cosas, debe enfatizarse que esa amenaza antes identificada tiene como colaborador necesario a la "ambigüedad", lo que indefectiblemente tendrá que despejar un Director/a de una Abogacía Pública con diálogo y claridad, pues no cabe la oscuridad en un ámbito como el que estamos analizando.

Como premisa, siguiendo a GILABERT CERVERA<sup>2</sup>, se puede afirmar que la organización de toda Abogacía Pública debe estar orientada al servicio eficaz. Precisamente, esto es lo que se debe obtener por medio de la unidad de doctrina jurídica, entre otras cosas. Lo importante, siguiendo con el hilo conductor de las reflexiones del citado autor es que, sin perjuicio de la responsabilidad que asuma cada letrado público en los asuntos que le han sido encomendados, la Jefatura, a su vez, se preocupe por velar por la unidad de doctrina. Más allá de la simple superioridad en la jerarquía administrativa, la Jefatura tiene la responsabilidad de ejercer un poder de dirección firme, claro, conciso y riguroso a fin de lograr la uniformidad en la actuación de los componentes del cuerpo de letrados que dirige. En esencia, lo que propugna nuestro sistema de fuentes es un modelo jerárquico y coordinado, alejado de fórmulas alternativas y de modelos ineficaces.

En particular, estamos en condiciones de advertir de los riesgos que para la "unidad de doctrina" en una Abogacía Pública, esto es, para la eficacia de las decisiones de la

---

<sup>2</sup> Miguel Ángel Gilabert Cervera, *"La Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas"*, Aranzadi, Cap. IV, Pág. 62.

Jefatura de una Abogacía Pública pueden tener las interferencias de operadores que no respeten las pautas de actuación prestablecidas y las decisiones que se tomen sin conocimiento de quienes están al frente de la coordinación cuando estas puedan desplegar el resultado de sus efectos más allá de un caso aislado o concreto.

En definitiva, quisiéramos hacer ver que el presente trabajo trata de exponer una investigación que viene motivada precisamente por la convicción personal de la importancia de las Abogacías Públicas en la comunidad jurídica, cuyo prestigio es hoy por hoy ampliamente reconocido, tanto en foros judiciales como académicos. Así, se tratará de ofrecer un enfoque del correcto engranaje de estas para paliar las amenazas que se ciernen sobre su actuación diaria, extremo por medio del que conseguir el objetivo final: la unidad de doctrina jurídica.

Todo esto se tratará de realizar contextualizando tradición y modernidad en nuestro análisis, lo que haremos con un especial punto de vista práctico y jurídico.

En conclusión, lo definitivo en este trabajo será ofrecer nuestro punto de vista acerca del efecto material que producen las instrucciones u órdenes de servicio de los directores de las Abogacías Públicas, pues trataremos de ofrecer nuestra postura acerca de su relevancia para la consecución de unidad de doctrina jurídica pues, al fin y al cabo, este es el rasgo que debe caracterizar a todo Cuerpo de letrados públicos.

## **2. LA UNIDAD DE DOCTRINA JURÍDICA EN LA ABOGACÍA PÚBLICA**



El principio de unidad en la Teoría General del Derecho de Bobbio es predicado tanto en relación a la derivación de todas las normas de uno o varios ordenamientos de la misma norma fundamental, como haciendo referencia a la unidad de todas las normas entre sí, a través de la labor del intérprete del Derecho, que ha de eliminar, a la hora de resolver un supuesto concreto, las posibles antinomias, así como ha de integrar las lagunas existentes con normas procedentes del mismo ordenamiento o de otros superiores o parciales. Sin embargo, este último factor de unidad no se consigue de forma plena o absoluta, pese a que la hermenéutica jurídica muestra el esfuerzo constante de la jurisprudencia para considerar al Derecho como un sistema coherente y pleno<sup>3</sup>.

Descendiendo al ámbito concreto del presente trabajo, observamos cómo los cambios acaecidos en toda estructura organizativa junto con las permanentes innovaciones legislativas afectan de una forma muy intensa a la actuación de los operadores jurídicos, y en concreto, en lo que aquí interesa, a la actuación de los letrados de las Administraciones Públicas, tanto en el plano del asesoramiento, como en el ámbito de su intervención ante los Juzgados y Tribunales que conforman el Poder Judicial en España.

Una de las realidades respecto de las cuales es más patente esta circunstancia es la multitud de normas que son aprobadas en un año por el poder legislativo estatal y autonómico, extremo que no sólo obliga a los letrados al estudio y actualización permanente, sino que también

---

<sup>3</sup> Carmen María García Miranda, "El principio de unidad en el concepto de ordenamiento jurídico de Norberto Bobbio", Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho. núm. 1.

implica que los Directores de los Servicios Jurídicos de una Administración Pública tengan que tomar decisiones respecto del papel que tienen que desempeñar los letrados públicos que prestan sus servicios bajo su superior dirección técnica.

Dudas y disputas son elementos que caracterizan la actuación de los letrados de cualquier Administración Pública, cuyo rigor jurídico no sólo se consigue a través de su formación y preparación académica, demostrada con la superación de exigentes procesos selectivos, sino que para alcanzarlo resulta esencial la dirección que sobre ellos ejercen los titulares de los diferentes servicios jurídicos. Precisamente, para la consecución de este objetivo común es para lo que se cuenta con las instrucciones y órdenes de servicio, pues son el instrumento jurídico idóneo para fijar pautas uniformes de actuación.

En ocasiones, algunos autores, como CHAVES GARCÍA<sup>4</sup>, han conjugado ingenio y palabra para reconocer el sólido prestigio de los cuerpos de letrados públicos, tanto estatal como autonómicos o consistoriales. En este sentido, el citado autor no ha dudado en equiparar en sus publicaciones a estos colectivos de empleados públicos con la antigua guardia pretoriana de los emperadores romanos. Quizás, no lo podemos asegurar, esa equiparación se deba a la lealtad y la coherencia y armonía de las intervenciones de los integrantes de estos cuerpos en el foro. No obstante, quizás, dichos atributos sean fruto del reconocimiento del rigor jurídico que demuestran estos colectivos de profesionales del derecho en su actuación ante los tribunales. Ahora bien,

---

<sup>4</sup> José Ramón Chaves García, "El arte de la guerra en la justicia administrativa", Wolters Kluwer, 2018, pág. 77.



sea como sea, lo que está claro es que el citado autor, al igual que otros muchos autores y operadores, reconocen abiertamente que dicho prestigio en la comunidad jurídica se alcanza no sólo por la formación y especialización de los componentes de dichos cuerpos, sino por el rigor que adquieren los mismos al actuar de forma ordenada y coordinada en aras del interés público que tratan de defender en su actuación ante los juzgados y tribunales.

Por consiguiente, sin duda, el gran enemigo de toda Abogacía Pública es la incoherencia, pues no se puede defender una cosa y la contraria al mismo tiempo, máxime si se trata de defender el interés general de una Administración Pública que interviene como parte en un proceso judicial.

Desde un punto de vista jurídico, el orden en la actuación de los letrados públicos envuelve su formación jurídica con la dirección que sobre ellos ejercen quienes asumen la titularidad del órgano o unidad en que prestan sus servicios para defender la legalidad ante los tribunales de la actuación de la Administración Pública.

Conjugando estos aspectos, podemos concluir que la dirección de un servicio jurídico se articula en torno a tres elementos: un elemento subjetivo de titularidad del centro directivo; un elemento teleológico referente al control y coordinación; y un elemento objetivo relativo a los activos humanos sobre los que recae dicho control y coordinación. Sin embargo, ninguno de estos tres elementos está exento de dificultades conceptuales y prácticas.

Ya el primer elemento, es decir, la condición de titular del centro directivo o Abogacía Pública presenta una enorme complejidad. Si tenemos en cuenta que una de



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

las notas características de toda Administración Pública es su complejidad y particularidad -rasgo que surge con motivo del reconocimiento de la potestad autoorganizativa-, observaremos que no existe un modelo común, pues no en todos los casos se tiene el mismo poder de dirección.

Tampoco el elemento teleológico está exento de dificultades. Los modelos organizativos actuales nos permiten distinguir entre Abogacías Públicas con presencia en los órganos superiores de la Administración (véase la Administración General del Estado, la Comunidad de Madrid, la Junta de Andalucía o la Junta de Castilla y León) y Abogacías Públicas sin esa presencia (Castilla-La Mancha o la Región de Murcia). La diferencia entre uno y otro modelo radica en que, mientras que la presencia en los órganos superiores de la Administración permite un control sobre el criterio jurídico que informa la actuación sectorial de la Administración en el plano puramente administrativo, previo al conflicto jurisdiccional, la sola presencia de los letrados públicos en la Abogacía Pública supone que su intervención quede circunscrita a la representación y defensa de la Administración ante los juzgados y tribunales y a una intervención consultiva (asesoramiento) menos intensa, extremo que limita la uniformidad en la formación del criterio administrativo.

Desde un punto de vista conceptual, los intentos por objetivar la noción de control y coordinación de los directores de las Abogacías Públicas plantea, como anunciamos, la dificultad de delimitar cuál es el umbral que se debe tomar como referencia. No obstante, como veremos al analizar las instrucciones y órdenes de servicio, la pauta la marca el lugar en que prestan sus servicios los letrados o abogados de la Administración





<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Pública, pues son esas variaciones en función de la estructura organizativa correspondiente las que limitan las posibilidades y facultades de la persona que ostente la titularidad de la Abogacía Pública en cuestión.

De acuerdo con lo anterior, es esencial aludir al elemento objetivo, es decir, los empleados públicos (letrados públicos) sobre los que recae el poder de control y coordinación para la formación de la unidad de doctrina jurídica.

Las tensiones propias de toda actuación administrativa son otro punto de análisis. Así, obsérvese que, en ocasiones, tanto los destinatarios del control y la coordinación, como los que no lo son, tienden a cuestionar la pertinencia, la conveniencia o la legalidad de las pautas interpretativas efectuadas por el superior jerárquico. Ahora bien, respetando la legitimidad de la discrepancia, debe enfatizarse que un correcto uso del instituto jurídico expresado sirve para aclarar, ilustrar y ordenar a los funcionarios sobre la forma de actuar en situaciones muy concretas.

No obstante, con tensiones o sin ellas, se debe afirmar que las instrucciones son la categoría jurídica que nuestro sistema de fuentes pone a disposición del titular de una Abogacía Pública para la consecución de la unidad de doctrina. Sin duda, estas son la herramienta idónea para responder a la necesidad de unificar los criterios de actuación, y todo ello a fin de conseguir una actuación homogénea y reconocible en el tráfico jurídico.

Por tanto, con independencia de lo que uno piense o deje de pensar en un momento determinado, las instrucciones de los Directores de las Abogacías Públicas son necesarias, al igual que lo son los informes para una

Administración Pública, pues no olvidemos que son un activo.

Por tanto, son inadmisibles las críticas externas, al igual que lo son las de ámbito interno que no tengan espíritu constructivo. En este sentido, debe enfatizarse que las instrucciones son pautas de interpretación para exclusivo uso interno, sin que tenga incidencia ni vinculación alguna para los terceros administrados o partes en un proceso jurisdiccional.

En definitiva, las instrucciones y órdenes de servicio son el instrumento jurídico que nuestro ordenamiento pone al servicio del principio de unidad de doctrina jurídica, y su corolario inescindible de unidad orgánica, con sometimiento funcional y jerárquico a un único centro directivo, precisamente la Dirección de la Abogacía Pública de que se trate. Los intentos por soslayar esta apreciación merecen nuestro reproche, pues como afirmaba MORILLO-VELARDE DEL PESO<sup>5</sup>, el asesoramiento y la representación y defensa en juicio de una Administración requieren una unidad de criterio, lo que no puede ser dividido ya que ello causaría un grave perjuicio a los intereses generales a que la Administración sirve.

Por consiguiente, expresada la importancia de la unidad de criterio, procede proseguir este trabajo analizando el instrumento que ayuda a conseguir esa unidad, esto es, las instrucciones u ordenes de servicio del director/a de la Abogacía Pública.

---

<sup>5</sup> José Antonio Morillo-Velarde del Peso "*La Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas*", Aranzadi, Cap. V, Pág. 72.



En suma, la correcta defensa de una Administración Pública precisa de las notas de coordinación, uniformidad y eficacia, a lo que se suma el esfuerzo y el saber, para cuya consecución se antoja esencial una firme dirección y coordinación jurídica, operativa y funcional, a cuyo servicio se encuentran las instrucciones que analizaremos en el presente trabajo.

### **3. EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE DOCTRINA JURÍDICA Y SU CONEXIÓN CON EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN**

Es indiscutible la relación entre la asistencia jurídica pública y el interés general, a partir de la obligación que se desprende para la Abogacía Pública encargada de ejercer no sólo la representación y defensa judicial, sino también la labor de asesoramiento. Estas funciones están sometidas a los principios de unidad de doctrina y jerarquía.

El principio de unidad de doctrina jurídica se incardina, a nuestro juicio, en la buena administración.

El derecho a la buena Administración ha sido reconocido en un primer momento por la jurisprudencia europea y posteriormente consagrado en los textos normativos.

A nivel europeo constituye un hito fundamental la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea o Carta de Niza proclamada en el año 2000 por el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea. Tras ser revisada, fue proclamada de nuevo en 2007. No obstante, su proclamación solemne no confirió a la Carta un carácter jurídicamente vinculante. La Carta tiene efecto directo únicamente tras la aprobación del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009.



Según el artículo 6, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea (TUE), “la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea [...], la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados”. Por consiguiente, la Carta forma parte del Derecho primario de la Unión y, como tal, sirve de parámetro de referencia a la hora de examinar la validez del Derecho derivado y de las medidas nacionales.

En su artículo 41 reconoce el derecho a una buena administración, elevándolo a la categoría de derecho fundamental.

En nuestro ordenamiento, la CE no lo consagra explícitamente pero sí que podemos encontrar manifestaciones de este derecho en varios artículos, como por ejemplo en el artículo 9 o 103. Aunque no aparezca la expresión “buena administración”, el título “Del gobierno y de la administración” se fundamenta en principios como los de la objetividad, eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación y legalidad administrativa. Ese conjunto alude a lo que se encuentra posteriormente en los tratados internacionales, vinculantes para España (artículo 10.2) más específicamente sobre la categoría jurídica de la buena administración.

La calidad de las instituciones y de los servicios públicos que engloba la buena administración, son un derecho de la ciudadanía y, en este sentido, tal y como establece el artículo 9 CE corresponde a los poderes públicos velar, para que este derecho sea real y efectivo.

El titular de una Abogacía Pública a la hora de dictar Instrucciones deberá actuar con la diligencia de un cuidadoso servidor público, haciendo un correcto uso de

aquellas, donde prime la ponderación, la motivación, la información necesaria, la legislación y jurisprudencia recientes.

Para PONCE SOLÉ la ecuación para obtener el estándar de diligencia debida o debido cuidado propio de la buena administración se obtendría adoptando "(...) todas las medidas precisas (c) para igualar la probabilidad del daño que podría causarse de no hacerlo (p) multiplicado por la importancia de dicho daño (D; esto es, la fórmula de la diligencia debida o debido cuidado sería:  $c = p \times D$ )"<sup>6</sup>.

Una defensa pública sólida contribuye a la protección de los intereses generales y al cumplimiento de los objetivos de la Administración Pública.

Bajo este plano la labor del letrado público se impone como paradigma y núcleo en la formación de la buena administración de las instituciones públicas.

Parafraseando al citado autor el derecho, principio y valor de la buena administración hace años que está dando un renovado empuje al Derecho público. Para obtener nuevos frutos será preciso que todos los operadores jurídicos estén bien preparados técnicamente y actúen con prudencia y a la vez con

---

<sup>6</sup> PONCE SOLÉ, J: El derecho a una buena Administración, su exigencia judicial y el privilegio de ejecutoriedad de los actos administrativos. A propósito de la sentencia de la sala tercera del Tribunal Supremo 1421/2020, de 28 de mayo de 2020, recurso de casación 5751/2017 en Revista de Administración Pública, 221, mayo - agosto (2023), pp. 163-182.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

audacia, pero con conciencia de su papel en garantía de la buena administración<sup>7</sup>.

#### **4. MECANISMOS PARA GARANTIZAR EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE DOCTRINA JURÍDICA**

Como hemos apuntado la implementación de la unidad de doctrina en la Abogacía Pública es crucial para garantizar la coherencia en la defensa y el asesoramiento jurídico.

El preámbulo del Real Decreto de 28 de diciembre de 1849, verdadero germen del origen de la Abogacía del Estado ya recogía la importancia del principio de unidad de doctrina al preceptuar que:

*"Es cierto que hoy existen varios asesores a quienes se consultan los puntos de derecho; pero cada uno de ellos obra aisladamente, falta el centro que es siempre indispensable para dar unidad al sistema para que haya homogeneidad*

*(...) Además, los asesores no tienen ningún género de intervención en los negocios que penden ante los Tribunales, y ésta debe ser la atribución más importante y principal de la Dirección que se trata."*

Este principio como señala GALLARDO CASTILLO *"responde a la necesidad de que el asesoramiento, representación y defensa en juicio requiere una unidad de criterio, que no puede ser dividida, puesto que ello causaría un grave perjuicio a los intereses generales. No cabe, pues, ofrecerse respuestas contrapuestas para una misma cuestión jurídica en función del Abogado del*

---

<sup>7</sup> PONCE SOLÉ, J...op, cit.



*Estado que la tenga encomendada. Mediante este principio se trata de unificar la actuación del Estado ante los Tribunales, si bien, este principio no debe entenderse como propiciador de un automatismo rígido e irreflexivo, ni autoriza a desconocer las cada vez mayores particularidades que plantea la defensa del sector público estatal, ni como un tributo arcaico a la tradición histórica, ni como la imposición de una determinada línea de conducta personal a asumir por el órgano o ente defendido. Al contrario, ha de verse como la optimización, en cada caso concreto, del conjunto de estrategias y defensas jurídicas que proporciona la asunción de la defensa del conjunto del sector público, es decir, la aplicación al caso concreto —con sus peculiaridades e intereses particulares— del «corpus» teórico-práctico que sólo puede asegurar la Abogacía del Estado en cuanto defensora del todo estatal, garantizando así que las defensas puntuales o estrategias de ciertos entes en determinados pleitos no van a contradecir ni resultar contraproducentes para la tarea global de defensa del Estado”<sup>8</sup>.*

A lo largo del trabajo se viene insistiendo en que la principal herramienta de la que dispone el titular de la Abogacía Pública para lograr el principio de la unidad de doctrina jurídica es la instrucción u orden de servicio.

Aquel principio deberá sustentarse en pilares como la coordinación y colaboración que permitirán ejercer un apropiado cumplimiento de sus funciones. Ahora bien,

---

<sup>8</sup> GALLARDO CASTILLO, M.J: *La Abogacía del Estado en España: antecedentes, regulación y funciones* en Actualidad Administrativa, Nº 1, Sección A Fondo, Quincena del 1 al 15 Ene. 2012, pág. 6, tomo 1, Editorial Wolters Kluwer



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

también puede servirse el titular de otros mecanismos que complementarían a aquella, como pueden ser:

1. **Formación:** La formación continua del personal de los servicios jurídicos es otro aspecto clave para promover la unidad de doctrina, pues de esta forma se potencia la actualización de sus miembros, con las novedades legales, y jurisprudenciales relevantes y las mejores prácticas en la abogacía pública.

Al proporcionar a los letrados públicos las habilidades y conocimientos necesarios para interpretar y aplicar el derecho de manera uniforme, se garantiza que todos los miembros estén alineados en su enfoque y actuación, además, de alcanzar otros beneficios al propiciar un ambiente de aprendizaje continuo, fortaleciendo así la cohesión y colaboración dentro del equipo.

2. **Órganos de coordinación interna en la Abogacía Pública.** Ya en los comentarios a la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha publicados en el número extraordinario de junio de 2015 por la Revista Gabilex, se recogía la necesaria coordinación entre los servicios consultivos y contenciosos y la recíproca transmisión de información entre ambos. *“Esta unidad de criterio y fluidez en la transmisión de antecedentes e información reporta también un beneficio a los distintos órganos gestores de la Administración que pueden tener un puntual conocimiento de los asuntos que afectan a sus unidades o centros directivos de una manera mucho más exacta, no*





*sólo cuando se encuentren en la vía consultiva sino también cuando pendan de la decisión de los órganos jurisdiccionales<sup>9</sup>”.*

En las estructuras de varias Direcciones de los Servicios Jurídicos de Comunidades Autónomas, por ejemplo, adquiere un papel fundamental la figura del Coordinador o Coordinadora a quien le corresponderá en general, la asistencia al titular de la Abogacía Pública en el desarrollo de sus funciones, así como su suplencia, y en particular, la coordinación de la actuación técnico-jurídica de los Letrados.

Si nos detenemos por ejemplo en la configuración de los Servicios Jurídicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, se observa la distinta relación existente entre la Dirección de los Servicios Jurídicos y los Letrados del Gabinete Jurídico (artículo 1 b Ley 5/2013), relación de jerarquía, y las unidades de los Servicios Jurídicos a que se refiere el artículo 1, apartados c y d, sometidos en su actuación a la coordinación y supervisión técnicas y jurídicas de la Dirección de los Servicios Jurídicos. *“De ahí que al referirnos a la dirección única no debemos entender que se encuadre dentro de una dirección jerárquica, no es posible atendiendo al actual sistema de organización de los Servicios Jurídicos. Esta dirección única dirigida a la plasmación de una unidad de doctrina debe enmarcarse*

---

<sup>9</sup> AAVV: Capítulo V. principios de jerarquía, colaboración y contraposición de intereses entre órganos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en Comentarios a la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, *Revista Gabilex*, núm. Extraordinario junio 2015, pág. 152



*dentro de lo ya expuesto en relación con la función de coordinación y supervisión de la Dirección de los Servicios Jurídicos<sup>10</sup>”.*

Esta coordinación es esencial y puede materializarse también, además de las instrucciones, mediante reuniones periódicas, encuentros, talleres prácticos, para garantizar una interpretación uniforme del derecho y evitar discrepancias en la aplicación de las normas. *“No es preciso recordar, en una época como la presente de masificación tanto de la actuación administrativa como de las respuestas sociales a ella, la necesidad de lograr, incluso en términos de economía procesal, una actuación coordinada y dirigida desde un solo Centro: la correcta defensa de la Comunidad Autónoma exige que la Administración responda de una manera coordinada, uniforme y eficaz, aunando esfuerzos y saberes, a demandas idénticas, dirigidas en muchos casos por el mismo equipo jurídico, o a los recursos interpuestos por los integrantes de cualquier colectivo funcional, o de contribuyentes en idéntica situación, en todo el territorio de la Comunidad, exige una coordinación jurídica, operativa y funcional, llevada a cabo por la Dirección de los Servicios Jurídicos como establece el artículo 15 de la Ley 5/2013<sup>11</sup>”.*

---

<sup>10</sup> AAVV: Capítulo V. principios de jerarquía, colaboración y contraposición de intereses entre órganos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha...op, cit pág. 155.

<sup>11</sup> AAVV: Capítulo V. principios de jerarquía, colaboración y contraposición de intereses entre órganos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha...op, cit pág. 154.



3. **Transparencia y rendición de cuentas:** La transparencia juega un papel crucial en la garantía de la unidad de doctrina jurídica en la Abogacía Pública, y una forma efectiva de promoverla es a través de la publicación de memorias e instrucciones. Estos documentos proporcionan una visión clara y accesible de los criterios y directrices aplicados y reflejan los trabajos realizados por el órgano directivo, desglosados de forma funcional y poniendo de relieve las circunstancias de todo orden en que dichos trabajos se desarrollan.

La publicación de memorias e instrucciones promueve la confianza en la institución al demostrar su compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas.

A lo largo de este análisis, hemos explorado diversas herramientas y estrategias que pueden ser utilizadas por los directores de la Abogacía Pública para procurar la unidad de doctrina.

No olvidemos que la implementación efectiva del mencionado principio requiere un enfoque integral que combine diversas herramientas y estrategias, desde la emisión de instrucciones y órdenes de servicio hasta la formación del personal pasando por la transparencia y rendición de cuentas. Cada una de estas herramientas desempeña un papel importante en el objetivo de alcanzar la unidad de criterio al predominar un enfoque proactivo y coordinado, lo que fortalece el sistema legal en su conjunto y se garantiza que se cumplan los principios de eficiencia, eficacia, economía procesal y transparencia en todas las actuaciones.

## **5. LAS INSTRUCCIONES: CONCEPTO Y MARCO NORMATIVO**



Para nosotros las instrucciones son un vehículo jurídico necesario, pues son la herramienta que emplean los titulares de una Abogacía Pública para conseguir una respuesta unitaria de todos los que la componen a los problemas contenciosos y consultivos a los que se enfrenten en cada momento. Así las cosas, la fluidez en la gestación de estas, junto con la rapidez en su divulgación y transmisión, son el motor para la consecución de la eficacia. A ello, se le añade otra nota, muchas veces controvertida, la conveniencia de la centralización, lo que nosotros abogamos por defender, pues entendemos que esa es la única vía contrastada que ha demostrado su eficacia.

Por tanto, se puede afirmar que la unidad de criterio contemplada en el apartado precedente se consigue por medio de la correcta coordinación. Precisamente, eso es lo que justifica la presencia de instrucciones dentro de una Abogacía Pública, pues son la categoría jurídica al servicio de la coordinación en la fijación de los parámetros de actuación de sus componentes.

De acuerdo con lo anterior, observamos como las mismas están muy presentes en nuestro derecho positivo. Desde una perspectiva general, las instrucciones y órdenes de servicio tienen respaldo en el art. 6 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Pues bien, el citado art. 6, bajo la rúbrica "Instrucciones y órdenes de servicio" dispone: *"1.-Los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio."*



*Cuando una disposición específica así lo establezca, o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones y órdenes de servicio se publicarán en el boletín oficial que corresponda, sin perjuicio de su difusión de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

*2.-El incumplimiento de las instrucciones u órdenes de servicio no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados por los órganos administrativos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que se pueda incurrir."*

De otro lado, en el ámbito de la función pública, nos dice el art. 54.3 del EBEP que los empleados públicos: *"Obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes"*. En este sentido, la citada previsión forma parte del derecho básico estatal, siendo aplicable al ámbito del sector público autonómico, extremo que corroboran previsiones como la que encontramos en el art. 109 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha.

Descendiendo al ámbito específico de las Abogacías Públicas, podemos comenzar aduciendo el art. 13 del Real Decreto 649/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, que en el ámbito de la Abogacía General del Estado, nos dice que: *"1. En el ejercicio de sus funciones de representación y defensa, los Abogados del Estado*



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

*actuarán bajo la dependencia de la Dirección General de lo Contencioso y **conforme a sus instrucciones**.*

*2. En los procesos seguidos ante jueces o tribunales extranjeros y cuando afecten a la política exterior de España, se **actuará de conformidad con las instrucciones del Abogado o Abogada General del Estado**, quien recabará previamente el criterio y decisión del Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.*

*3. El ejercicio de las funciones contenciosas que correspondan a la Subdirección General de Asuntos Constitucionales y Derechos Humanos y a la Subdirección General de Asuntos de la Unión Europea e Internacionales se desarrollarán bajo su dirección, bajo la dependencia directa del Abogado o Abogada General del **Estado y de conformidad con sus instrucciones**” (el subrayado y la negrita es nuestra).*

Por su parte, el art. 15 de la misma norma reglamentaria, también impone a los Abogados del Estado el deber de consultar a la Dirección General de lo Contencioso en los asuntos en que así se establezca en las disposiciones de este real decreto o en las instrucciones genéricas o particulares del centro directivo y de mantener informada a la Dirección General de lo Contencioso de la tramitación y resultado de los procedimientos con el detalle y en la forma que dicho centro directivo determine a través de las oportunas instrucciones, pues con ello se trata de asegurar la uniformidad en la actuación.

En el ámbito autonómico sucede lo mismo que en plano normativo estatal, pues el legislador autonómico también ha tratado de procurar garantías para el correcto funcionamiento de las Abogacías Públicas. Así,



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

en el caso de Castilla-La Mancha, cobra relevancia la previsión del art. 15 de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, según el cual: *"1. Los integrantes de los Servicios Jurídicos están sometidos en su actuación a la coordinación y supervisión técnicas y jurídicas de la Dirección de los Servicios Jurídicos, que, a tal efecto, podrá dictar las instrucciones que sean necesarias, en especial, en relación con el anuncio, preparación, interposición, formalización o no sostenimiento de recursos así como la determinación de los supuestos de consulta preceptiva al centro directivo y de autorización previa del mismo.*

*2. En su función asesora, los letrados y los funcionarios de las asesorías jurídicas en las Consejerías y en organismos autónomos están sometidos al imperio de la ley. Asimismo, gozarán de independencia profesional sin perjuicio de la necesaria uniformidad jurídica."*

Una previsión similar a la que acabamos de transcribir la encontramos en el art. 7 de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid o en el art. 8 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica a la Generalitat.

En definitiva, toda la legislación sectorial, estatal o autonómica, reconocen la superior coordinación de la Dirección o Abogacía General del Servicio Jurídico Público correspondiente, lo que se hace con la deliberada intención de dotar a sus titulares de una herramienta racional para conseguir la uniformidad jurídica en la actuación de los letrados que se encuentran bajo su dependencia orgánica y funcional.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Por consiguiente, las instrucciones son una de las claves en el diseño de la unidad de doctrina jurídica dentro una Abogacía Pública, extremo por el que se tienen que usar y respetar.

## **6. LA POTESTAD DEL DIRECTOR/A DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS DE LA ADMINISTRACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE INSTRUCCIONES Y ÓRDENES DE SERVICIO**

Como se desprende de lo dicho antes, la unidad de criterio tiene una base lógica y legal indiscutible. Podemos distinguir dos manifestaciones de este, por un lado, constituye un deber y exigencia al propio titular de la Abogacía Pública que debe guiar su actuación bajo los parámetros referidos, entre los que se encuentra la diligencia y la "coherencia"; por otro, una potestad de este, que como tal puede hacerse valer ante los letrados en defensa de los intereses de la Administración, lo que no pueden soslayar.

Desde un prisma puramente pragmático, siguiendo lo manifestado por OTERO-NOVAS MIRANDA<sup>12</sup>, las atribuciones que hoy por hoy se reconocen a las Direcciones Generales de los Servicios Jurídicos o Abogacías Públicas, son cada día más relevantes, tanto en lo organizativo como en lo jurídico, pues al fin y al cabo se trata de un órgano o unidad con gran relevancia dentro de las Administraciones Públicas.

Siguiendo la doctrina jurisprudencial, se puede afirmar que las instrucciones, circulares u órdenes de servicio son las que los superiores jerárquicos de las

---

<sup>12</sup> Elena Otero-Novas Miranda, "La Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas", Aranzadi, Cap. XVI, Pág. 493.





Administraciones dirigen a sus inferiores en uso de su potestad de autoorganización. En este sentido, resulta inequívoco que sus destinatarios son los funcionarios o los órganos administrativos inferiores, sin que vinculen a terceros ajenos al ámbito administrativo y su finalidad no es otra que la de dar pautas interpretativas para la aplicación de las normas a fin de garantizar una unidad de actuación, o aclarar algún concepto oscuro, sin que quepa rebasar el ámbito de la norma que interpreta. No tienen carácter normativo, ni son el resultado del ejercicio de la potestad reglamentaria.

Se demuestra, con lo que acabamos de manifestar, que el titular de una Abogacía Pública tiene la misma potestad que tiene el titular de cualquier otro centro directivo de la Administración respecto de los empleados públicos que dependen de él. Sin duda, las instrucciones son una de las manifestaciones del poder de dirección y control. Ahora bien, para nosotros tienen un plus de importancia ya que, como se ha dicho antes, son el vehículo a través del que conseguir la unidad de criterio.

Lógicamente, la potestad aludida no sólo se justifica por el objetivo de la uniformidad jurídica en la actuación de los miembros del cuerpo de abogados o letrados de la Administración, pero quizás sea lo más relevante.

Así las cosas, bien merece remarcar el acierto con el que MORILLO-VELARDE DEL PESO recordaba el texto del Decreto de 10 de marzo de 1881, de creación del Cuerpo de Abogados del Estado, pues las instrucciones sirven para conseguir aquello que señalaba Juan Francisco Camacho al remarcar la relevancia de "*una dirección única, entendida, perseverante y enérgica*", adjetivos todos ellos que son extrapolables a cualquier Abogacía Pública actual.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

En este contexto, cobra actualidad el reciente pronunciamiento de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Sentencia de fecha de 5 de febrero de 2024 (Rec. 8849/2021), ya que se trata de un pronunciamiento que viene a confirmar la existencia de una relación de subordinación jerárquica entre una Administración (en ese caso, un Ayuntamiento) y los letrados de su servicio jurídico a efectos de su actuación contenciosa.

A nadie se le escapará que los fundamentos jurídicos de la subordinación jerárquica funcional son aplicables a la actuación del defensor de una Administración, pues estos no son empleados públicos sometidos a un régimen estatutario singular o particular, al contrario, son empleados públicos altamente cualificados que tienen la responsabilidad de defender ante los tribunales a una Administración, lo que deben hacer con lealtad y con respeto al principio de buena fe procesal que proclama el art. 542.2 LOPJ. Pues dicha subordinación y lealtad hacia la Administración, ni ampara el abuso de derecho, ni ampara la mala fe procesal, pues a la actuación procesal le resulta plenamente aplicable el art. 11 y 542 de la LOPJ.

Tratándose de funcionarios que ejercen la defensa procesal de la Administración, las reglas generales expuestas confluyen con las que informan las relaciones entre el abogado y su defendido según el Estatuto General de la Abogacía Española, aprobado por Real Decreto 135/2021, de 2 de marzo (artículos 47 y 48). Si en el ámbito privado el cliente debe respetar la independencia y libertad del abogado, la Administración debe respetar el principio de conducta al que se refiere el artículo 54.3 antes citado y que aleja la idea de subordinación como exigencia de una actuación ciega o



acrítica; la llamada a la lealtad y buena fe que se exige al funcionario tiene su correlato en el ejercicio de la abogacía, basado en el principio de confianza recíproca y en la obligación del abogado de informar sobre el estado y viabilidad del asunto.

Expuesto lo anterior, también está claro que una Administración, a través del titular del servicio jurídico, puede dictar una instrucción ordenando cómo deben los letrados ejercer su actuación en sede jurisdiccional. En particular, en el contencioso-administrativo el defensor de la Administración no sólo actúa conforme a las reglas generales del ejercicio de la abogacía, sino con sujeción a un régimen funcional, tanto en lo orgánico o estatutario como en lo funcional. Es en ese ámbito funcional, que no procesal, en el que tiene cabida que la Administración se dirija a los funcionarios que integran sus servicios jurídicos impartiendo órdenes o instrucciones sobre cómo deben actuar en situaciones procesales muy concretas, como son: la interposición de recursos, la solicitud de autorizaciones para no recurrir, la solicitud de suspensión del curso de los autos, entre otras.

Tratándose de una Administración hay que entender que está facultada para exigir e impartir instrucciones sobre cómo deben actuar sus letrados, lo que resulta esencial para conseguir la uniformidad de doctrina. En este sentido, debe compartirse la naturaleza que atribuye el Tribunal Supremo a este tipo de instrucciones, pues no son las mismas de naturaleza procesal, sino que son de régimen interno u organizativo. En esencia, el letrado estatal, autonómico o municipal, como todo abogado, no puede actuar al margen de su defendido ni perjudicarlo, extremo por el que cabe ensalzar la importancia que

tienen las instrucciones ya que son garantía de unidad de doctrina y defensa del interés general.

Por consiguiente, el titular de una Abogacía Pública es el depositario de la potestad organizativa, lo que supone la persecución del interés general a través de la uniformidad jurídica. La garantía de un servicio de interés general, como el servicio que presta una Abogacía Pública, constituye una razón imperiosa de interés general para justificar que los directores de estas utilicen las instrucciones y las órdenes de servicio como medio idóneo para la consecución de su objetivo primordial, esto es, la unidad de acción y de criterio.

## **7. LA DEBIDA OBSERVANCIA**

Tratándose los letrados públicos de funcionarios públicos de carrera, no debe ignorarse la subordinación jerárquica funcional, pues la misma también se aplica al ámbito de actuación que estamos estudiando.

Para ello partimos de las reglas generales de nuestra Constitución y de la legislación estatal y autonómica en materia de función pública. Conforme a la Constitución, partimos de que el funcionario trabaja en una Administración que sirve con objetividad a los intereses generales con sometimiento a la ley y al Derecho, y es esa objetividad la que lleva al mandato para que el legislador regule un estatuto funcional que garantice, entre otros aspectos, que actuará con imparcialidad (cfr. artículo 103.1 y 3 de la Constitución).

El EBEP desarrolla esas reglas generales y al regular los fundamentos de la actuación funcional se refiere a la jerarquía en la atribución, ordenación y desempeño de las funciones y tareas [artículo 1.3.j)]; regula también como principio ético que los funcionarios "*ajustarán su*



*actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios..."* (artículo 53.3) y, en fin, como principio de conducta que obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes (artículo 54.3).

Se plantea por tanto el reto de cohonestar la buena fe procesal con el cumplimiento de las instrucciones que en un momento determinado puedan existir. En este ámbito tensionado, creemos que debe prevalecer la coordinación y el poder de dirección que ejercen los Abogados Públicos que ostentan puestos de jefatura frente al parecer singular de un concreto letrado, pues no debe olvidarse que la autoridad administrativa materialmente afectada por el resultado del litigio no puede ser expuesta como consecuencia del parecer jurídico de un integrante de su cuerpo de letrados públicos.

Por consiguiente, existe la exigencia de la obediencia debida, esto es, la idea de subordinación, pero eso tampoco equivale a una actuación ciega o acrítica; la llamada a la lealtad y buena fe que se exige al funcionario tiene su correlato en el ejercicio de la abogacía, basado en el principio de confianza recíproca y en la obligación del abogado de informar sobre el estado y viabilidad del asunto, extremo por el que todo letrado público tiene que poner en conocimiento de sus superiores jerárquicos de las dificultades del litigio al que se enfrentan, pues sólo de esta manera se conseguirá alcanzar la eficacia y coordinación pretendida.



## **8. LAS INSTRUCCIONES EN EL ÁMBITO SINGULAR DE LA ABOGACÍA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA**

Para analizar la cuestión estudiada en el concreto ámbito de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, constituye punto obligado de partida la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a la que se ha hecho referencia.

Dicho texto legal, en su parte expositiva, tras una referencia al marco constitucional, cita los precedentes normativos, en concreto, la Ley 6/1984, de 29 de diciembre, de Comparecencia en Juicio de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, el Decreto 128/1987, de 22 de septiembre, de organización y funciones del Gabinete Jurídico y la Ley 4/2003, de 27 de febrero de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Interesa destacar que la necesidad de establecer mecanismos de coordinación se evidencia ya en el Decreto 128/1987, que permanece vigente en todo lo que no se oponga a la Ley 5/2013. Así, en su artículo 5.2 se establece que "Los órganos de la Administración de la Comunidad Autónoma pondrán en inmediato conocimiento del Gabinete Jurídico cualquier actuación en que la Junta de Comunidades puede ser parte, facilitando el expediente y el informe del Centro respectivo". Igualmente, en su artículo 13.1 configura la posibilidad del Director del Gabinete Jurídico de "impartir a los funcionarios adscritos a los servicios jurídicos de las diversas Consejerías y organismos de la Junta de



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Comunidades, cuantas recomendaciones sean precisas para la coordinación de sus actuaciones y la adopción de criterios homogéneos en su función asesora". Con esa misma finalidad, facilitar la unidad de doctrina, el segundo párrafo del mismo precepto, posibilita que el Director del Gabinete Jurídico pueda convocar "a quienes desempeñan funciones de asesoramiento jurídico en las distintas Consejerías y recabar la remisión de cuantos antecedentes, datos y documentos estime oportuno".

Estos antecedentes normativos configuraban un modelo organizativo semejante al que rige en la actualidad, Abogacía Pública sin presencia en los órganos superiores de la Administración, con una actuación fundamentalmente circunscrita a la representación y defensa de la Administración ante los Juzgados y tribunales de justicia y una función consultiva de baja intensidad, lo que dificulta la uniformidad de criterios jurídicos en el ámbito administrativo.

La Ley 5/2013 se hace eco en su parte expositiva de esta dualidad y sus consecuencias, con el siguiente tenor literal:

"La estructura generada por estas normas diferencia entre dos formas de asistencia jurídica: un Gabinete Jurídico, integrado por el Cuerpo de Letrados, cuyas funciones incluyen la defensa y representación en juicio, así como el asesoramiento en Derecho del Consejo de Gobierno, a cuyo frente se halla una Dirección del Gabinete Jurídico, o en su caso, un letrado-jefe; en segundo lugar, los Servicios Jurídicos de las Consejerías, compuestos por funcionarios del Cuerpo Superior Jurídico y dependientes de la correspondiente Secretaría General o en su caso, de Direcciones Generales, los cuales se ocupan del asesoramiento jurídico, en los

estadios iniciales de la actuación administrativa, sin que se encuentren bajo un mismo órgano directivo”.

No cabe desconocer los inconvenientes que derivan de la existencia de este modelo dual para la consecución de la deseable unidad de doctrina. El propio texto legal se hace eco de la existencia de esta dificultad:

“Esta dualidad supone una merma en la necesaria uniformidad doctrinal en el asesoramiento mediante la emisión de informes que motivan y controlan desde el punto de vista jurídico la actuación de la administración autonómica, así como también, una fisura en la defensa jurídica de los intereses generales ante los Juzgados y Tribunales, donde la preparación de los expedientes corresponde a los Servicios Jurídicos y la defensa al Gabinete Jurídico sin que la comunicación fuera distinta a la que se mantiene con cualquier otro órgano administrativo basada en el principio de colaboración”.

Para atenuar esta dificultad real, como mecanismo coadyuvante a esa inevitable merma del principio de unidad de doctrina, la Ley subraya la existencia de determinados valores de consenso, presentes en las profesionales que se ocupan de la asistencia jurídica desde ambas perspectivas:

“No obstante, el trabajo de los funcionarios integrantes del Cuerpo de Letrados y de los Servicios Jurídicos ha supuesto, durante la vigencia de las normas precedentes, una labor necesaria y correcta en aras de la adecuación de la actividad administrativa autonómica al ordenamiento jurídico y la persecución de los intereses generales”.

Junto a la dificultad que deriva de la dualidad en la que se asienta el modelo regulado en la Castilla-La Mancha,





reconoce la Ley la complejidad y diversidad de los asuntos encomendados a la Administración Autonómica, que requieren “una constante especialización de los abogados a su servicio y a su vez una coordinación con otras entidades”. Para hacer frente al aumento de los litigios, hecho ya constatado en el momento de la promulgación del texto legal y, que sin duda alguna, se ha visto incrementado de forma exponencial desde ese momento, litigios que afectan a todas las Consejerías y los organismos autónomos vinculados o dependientes, se propone la necesidad de profesionalización de la asistencia jurídica “que requiere una constante mejora del servicio y adecuación a los vertiginosos cambios normativos; y las exigencias de rapidez y eficacia que deben caracterizar la relación entre abogado y cliente, aunque estos se incardinan en la raíz del servicio público”.

Tras esta parte expositiva, en su artículo 1 la Ley 5/2013 establece la composición de los Servicios Jurídicos de Castilla-La Mancha, diferenciando:

- “a) La Dirección de los Servicios Jurídicos.
- b) El Gabinete Jurídico.
- c) Las unidades de Servicios Jurídicos de las Consejerías, que se denominarán «asesoría jurídica» en la Consejería que corresponda.
- d) Las unidades de Servicios Jurídicos de los organismos autónomos, que se denominarán «asesoría jurídica» en el organismo autónomo que corresponda”.

Partiendo de esta composición, el artículo 7 del texto legal configura su organización, poniéndose aquí de manifiesto la dualidad a la que se ha hecho referencia anteriormente.



Así, para los letrados, integrados en el Gabinete Jurídico, se establece con absoluta claridad su dependencia orgánica y funcional de la Dirección de los Servicios Jurídicos, sin perjuicio del destino donde realicen sus funciones (apartado 2), por lo que no cabe duda de la existencia de una organización jerárquica, que facilita el dictado de instrucciones, órdenes de servicio y la implementación de todos los mecanismos a los que se viene haciendo referencia. Como ejemplo de instrucciones, que encuentran amparo en este principio jerárquico, cuyo ámbito de aplicación queda reducido al Gabinete Jurídico, cabe citar:

- Instrucciones 1/2015, de 13 de octubre, 1/2016, de 13 de octubre, 5/2016, 2/2021, 1/2022, de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en las que se abordan distintos aspectos relacionados con la tasación de costas.
- Instrucción para solicitar autorización para no recurrir a través de Dicea.
- Instrucción 3/2015 de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sobre el señalamiento de las pruebas que se practican en el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, así como las que se practican por exhorto en los juzgados.
- Instrucción 4/2015 de la Dirección de los Servicios Jurídicos sobre elaboración de estadísticas mensuales y anuales por parte de las distintas unidades del Gabinete Jurídico.
- Instrucción para la emisión de informes consultivos.
- Instrucción para los comentarios de sentencias.



A diferencia de la regulación anteriormente citada, que configura un claro principio jerárquico entre Dirección de los Servicios Jurídicos y Gabinete Jurídico, el artículo 7.3 de la Ley 5/2013, establece: “Las asesorías jurídicas en las Consejerías y en los organismos autónomos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha dependerán orgánica y funcionalmente de la Secretaría General correspondiente sin perjuicio de las especialidades funcionales determinadas en los siguientes artículos”. Si bien es cierto que el artículo 14, para la designación de las Jefaturas de las asesorías jurídicas de las Consejerías y organismos autónomos, cuyos titulares son nombrados mediante el procedimiento de libre designación, exige que sea oída la Dirección de los Servicios Jurídicos, no cabe duda de que se evidencia la ausencia de un principio jerárquico que sirva de fundamento sólido y eficiente a la adopción de las medidas necesarias para la consecución del principio de la unidad de doctrina.

Como mecanismo para garantizar la necesaria unidad de doctrina, en el artículo 7.4. se establece que “La coordinación entre el Gabinete Jurídico y las asesorías jurídicas en las Consejerías y en los organismos autónomos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha corresponde a la Dirección de los Servicios Jurídicos”.

Por tanto, la Dirección de los Servicios Jurídicos tiene legalmente encomendada la coordinación entre las asesorías jurídicas en las Consejerías y organismos autónomos, por una parte, y el Gabinete Jurídico, por otra, aunque la vinculación jerárquica queda limitada a este último.



A lo largo del texto legal, se observan manifestaciones de esa interrelación entre Gabinete Jurídico y Servicios jurídicos de Consejerías y organismos autónomos, así como de la función de coordinación atribuida a la Dirección General de los Servicios Jurídicos. Así, se aprecia dicha interrelación en los artículos 10 y 11 de la norma, al regular, respectivamente, la labor consultiva del Gabinete Jurídico y las funciones encomendadas a las asesorías de las Consejerías y organismos autónomos. En este último caso, se evidencia la coordinación encomendada a la Dirección General de los servicios jurídicos, especificándose la necesidad de su supervisión técnica y jurídica, para el ejercicio de las funciones de asesoramiento en Derecho que produzcan incidencia sobre cuestiones que se eleven a Consejo de Gobierno o sobre la representación y defensa de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

En la misma línea, el citado artículo 11, en su apartado 3, exige, para la remisión de expedientes a los órganos jurisdiccionales, el previo conocimiento de los mismos por el Gabinete Jurídico, salvo casos excepcionales.

Como nexo común, tanto el artículo 10 como el 11 (este último por remisión), en sus respectivos apartados 4, establecen que "El Consejo de Gobierno, los titulares de las Consejerías, de las Viceconsejerías, de las Secretarías Generales, el titular de la Dirección de los Servicios Jurídicos y los titulares de los órganos de gobierno superiores de los organismos autónomos o entidades del Sector Público Regional a las que se refiere esta ley pueden consultar al Gabinete Jurídico sobre cualquier cuestión jurídica relacionada con los asuntos de su competencia, precisando los puntos que deben ser objeto de asesoramiento".



Otro mecanismo para la consecución de la unidad de doctrina es el derivado de la obligación de elevar consulta a la Dirección de los Servicios Jurídicos establecida en el artículo 12 de la Ley. Dicha obligación, que no posibilidad, no se limita a los letrados del Gabinete Jurídico, para asuntos de especial importancia por su dificultad jurídica o su relevancia en la aplicación práctica para la Administración o existencia de discrepancias entre letrados, sino que también se exige cuando exista disparidad de criterios jurídicos en el ejercicio de las funciones consultivas entre un letrado y una asesoría jurídica. Dichas consultas serán resueltas por un órgano colegiado, para cuya designación se remite la ley a un futuro reglamento.

En orden al principio de unidad de doctrina y al dictado de órdenes e instrucciones para su consecución, interesa destacar el contenido del capítulo V de la Ley, rubricado "Principios de jerarquía, colaboración y contraposición de intereses entre órganos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha".

A las instrucciones y autorizaciones en concreto, hace referencia el artículo 15, estableciendo, con absoluta claridad, en su primer apartado que "Los integrantes de los Servicios Jurídicos están sometidos en su actuación a la coordinación y supervisión técnicas y jurídicas de la Dirección de los Servicios Jurídicos, que, a tal efecto, podrá dictar las instrucciones que sean necesarias, en especial, en relación con el anuncio, preparación, interposición, formalización o no sostenimiento de recursos así como la determinación de los supuestos de consulta preceptiva al centro directivo y de autorización previa del mismo".



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

El artículo 15, en su apartado 2, tras hacerse eco del sometimiento al imperio de la ley de letrados y funcionarios de las asesorías jurídicas en Consejerías y organismos autónomos, establece que “gozarán de independencia profesional sin perjuicio de la necesaria uniformidad jurídica”. El texto legal establece, en aras de la unidad de doctrina, la necesidad de uniformidad jurídica como límite a la independencia profesional, lo que, abre la posibilidad de dictar instrucciones unificando criterios en supuestos en los que pudieran plantearse dudas jurídicas que den lugar a diversas interpretaciones.

En uso de estas atribuciones, la Dirección General de los Servicios de Castilla- La Mancha ha dictado numerosas instrucciones, entre las que cabe citar las siguientes:

- Instrucción nº 2/2015 de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para la coordinación entre Gabinete Jurídico y Asesorías Jurídicas en las Consejerías y en los Organismos Autónomos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

- Instrucción nº 2/2016 de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para la coordinación entre Gabinete Jurídico y Asesorías Jurídicas en las Consejerías y en los Organismos Autónomos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en los envíos de expedientes administrativos a los órganos jurisdiccionales.

- Instrucción nº 3/2016 de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para la coordinación entre Gabinete Jurídico y Asesorías Jurídicas en las Consejerías y en los



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Organismos Autónomos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sobre recurso de casación.

- Instrucción nº 4/2016 de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para la coordinación entre Gabinete Jurídico y Asesorías Jurídicas en las Consejerías y en los Organismos Autónomos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sobre comunicación de recurrir sentencias y petición de autorizaciones para no recurrir.

- Instrucción nº 1/2017 de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para la coordinación entre Gabinete Jurídico y Asesorías Jurídicas en las Consejerías y en los Organismos Autónomos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sobre comunicación de sentencias y su impugnación.

- Instrucción nº 1bis/2017 de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para la coordinación entre Gabinete Jurídico y Asesorías Jurídicas en las Consejerías y en los Organismos Autónomos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sobre comunicación de sentencias y su impugnación.

- Instrucción nº 2/2017 de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para la representación y defensa en juicio de los empleados públicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha por el Gabinete Jurídico.

- Instrucción nº 1/2020 de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Mancha para la coordinación entre Gabinete Jurídico y Asesorías Jurídicas en las Consejerías y en los Organismos Autónomos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

- Instrucción nº 2/2020 de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para la coordinación entre Gabinete Jurídico y Asesorías Jurídicas en las Consejerías y en los Organismos Autónomos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

- Instrucción nº 2/2022 de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para la coordinación entre Gabinete Jurídico y Asesorías Jurídicas en las Consejerías y en los Organismos Autónomos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sobre los recursos de casación en los órdenes jurisdiccionales civil, penal y laboral.

- Instrucción 1/2023 de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para la coordinación entre Gabinete Jurídico y Asesorías Jurídicas en las Consejerías y en los Organismos Autónomos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha por la que se comunican los criterios alcanzados con la Fiscalía Superior de la Comunidad de Castilla-La Mancha en los casos de delitos presuntamente cometidos por personal empleado personal dependiente de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha siendo víctimas los empleados públicos y otros grupos de personas.

- Instrucción 2/2023 de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La





<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Mancha para la coordinación entre Gabinete Jurídico y la Consejería de Bienestar Social en los casos de delitos presuntamente cometidos por personal empleado o dependiente de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha siendo víctimas los menores tutelados por la entidad pública.

- Instrucción nº 3/2023 de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para la coordinación entre Gabinete Jurídico y Asesorías Jurídicas en las Consejerías y en los Organismos Autónomos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha sobre la comunicación del derecho de opción en los despidos improcedentes del personal laboral y remisión de información sobre el cálculo de las eventuales cuantías indemnizatorias en procesos de despido.

- Instrucción sobre denuncias y ejercicio de acciones.

Con fundamento en las especiales circunstancias generadas por la crisis sanitaria derivada de la Covid-19 y la necesidad de abordar de forma conjunta y coordinada las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que tenían su origen en las medidas adoptadas al respecto, se dictó la Instrucción 1/2021 de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha por la que se crea, a propuesta del Vicepresidente, un grupo de trabajo entre el Gabinete Jurídico y las Consejerías de Hacienda y Administraciones Públicas; Bienestar Social; Economía, Empresas y Empleo; Sanidad y SESCAM para los asuntos de responsabilidad patrimonial derivados de la crisis sanitaria por la covid-19.

De especial interés para la adecuada representación y defensa en juicio de la Administración Regional resulta



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

lo establecido en el artículo 16 de la citada ley, que regula la colaboración interorgánica, estableciendo la obligación de todos los órganos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos y entidades del sector público regional, en particular los órganos interesados en los procesos, de prestar –“la colaboración precisa para la mejor defensa de los intereses en litigio”, así como de remitir a los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma “con la mayor celeridad posible, cualquier comunicación recibida de órganos jurisdiccionales”. Esta misma celeridad se exige a los letrados para la remisión a los órganos de la Administración interesados en los procesos de las comunicaciones recibidas de órganos jurisdiccionales, “especialmente cuando ordenen alguna actuación por parte de la Administración, y prestarán la colaboración que sea precisa a estos efectos”.

También interesa una referencia al artículo 17 del texto legal, que regula la contraposición de intereses para los supuestos en los que ante cualquier orden jurisdiccional litigasen entre sí u ostentasen intereses contrapuestos distintos órganos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que, a falta de normativa especial o cláusulas convencionales de aplicación, atribuye determinadas facultades a la Dirección del Servicio Jurídico.

Tras este recorrido por el texto legal actualmente vigente, se constata que la estructura dual establecida hace más difícil la consecución de la unidad de doctrina, como ya adelantaba la norma en su exposición de motivos.

La propia Ley 5/2013, en su parte introductoria, en la que hace referencia a la necesidad de una renovación de

la organización de los servicios jurídicos diez años después de su última regulación, puede dar pie a una reflexión sobre la conveniencia de abordar una actualización de la regulación de los servicios jurídicos de Castilla-La Mancha. En dicha propuesta de *lege ferenda* podrían introducirse mecanismos al servicio de la unidad de doctrina, planteándose, si se considerase conveniente, un cambio de modelo introduciendo una estructura semejante a la existente en otras abogacías, que permitiese una mayor intervención consultiva, con la finalidad de introducir elementos de uniformidad jurídica en un plano administrativo, antes del planteamiento del conflicto judicial. O, simplemente, podría apostarse por un sistema mixto en el que, manteniendo la estructura actual, se estableciese algún tipo de dependencia jerárquica de los servicios jurídicos de las Consejerías y Organismos Autónomos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha respecto a la Dirección de los Servicios Jurídicos.

Otra posibilidad sería confiar al desarrollo reglamentario el establecimiento y potenciación de mecanismos eficaces para hacer realidad esa deseable uniformidad y coordinación, siendo conscientes de que, sin una previa modificación del texto de rango legal, ninguna dependencia jerárquica cabría establecer.

En cualquier caso, ninguna duda cabe de que el modelo actual obliga a la búsqueda de fórmulas imaginativas, que, junto a las más convencionales como el uso de instrucciones, posibiliten alcanzar el objetivo pretendido. Dada la ausencia de dependencia orgánica y funcional de dichas asesorías respecto a la Dirección de los Servicios Jurídicos, nos parece de especial relevancia el establecimiento de mecanismos de coordinación, eficaces e imaginativos, fundamentados al margen del

principio de jerarquía, para conseguir que la unidad de doctrina se haga presente en esa dualidad organizativa.

No cabe duda de que constituye un reto hacer realidad ese principio de unidad de doctrina, en el marco del actual sistema dual legalmente configurado, sin presencia de dependencia jerárquica. Se hace necesario potenciar el principio de colaboración, al que se refiere el texto legal en su parte expositiva, reforzando la profesionalidad de todos los funcionarios, utilizando todas las herramientas posibles, en las que, junto a las instrucciones anteriormente referidas, se incluyen todo tipo de acciones formativas, reuniones para abordar problemas transversales y específicos de cada centro gestor, así como un contacto fluido y continuo entre el Gabinete Jurídico y los Servicios Jurídicos de las Consejerías y Organismos Autónomos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para conseguir una mayor coherencia y eficacia, tanto en el ámbito consultivo como en el contencioso. Se trata de explorar todas las vías posibles para alcanzar esa unidad de doctrina, necesaria para posibilitar que los servicios jurídicos realicen de forma eficaz sus funciones.

Por su parte, en el seno del Gabinete Jurídico, cabe resaltar la utilización de herramientas prácticas como las reuniones semanales de coordinación entre todas las unidades, en las que se adoptan criterios comunes y cuyo contenido se comparte con todos los letrados. Además, funcionan grupos de trabajo para abordar y trabajar coordinadamente los temas transversales o de especial importancia cuantitativa y cualitativa, para la mejor defensa de los intereses de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Igualmente, para las materias que lo hacen aconsejable, se aplica un criterio de especialización de letrados, con



especial atención a la formación, que hacen posible una mejor y más coordinada actuación en los ámbitos consultivo y contencioso en temas de especial dificultad. Por último, las distintas acciones formativas, con celebración de jornadas, cursos, talleres, etc. colaboran de forma eficiente a hacer posible ese principio de unidad de doctrina, reforzando el potencial humano y la profesionalización.

Como herramienta efectiva para la promoción del principio de transparencia y rendición de cuentas, de especial relevancia para la consecución de la unidad de doctrina, cabe destacar la publicación anual de la Memoria del Gabinete Jurídico. En ella se refleja la actividad llevada a cabo por el Gabinete Jurídico durante el correspondiente año judicial. Contiene una recapitulación de datos constatables, extraídos de las bases de datos utilizadas para el control y seguimiento de todos los asuntos, que permite estandarizar los procesos, mejorando la eficacia y la seguridad. Consideramos que su publicación y difusión responden a un compromiso real con los citados principios de transparencia y rendición de cuentas, contribuyendo a la promoción de la confianza.

## **9. CONCLUSIONES**

Las respuestas regulatorias a la actividad de los titulares de las Abogacías Públicas pueden abordarse desde diversas perspectivas, pero todas estas se articulan en torno a un mismo eje: "la unidad de doctrina jurídica". La mayoría de los problemas se producen con motivo de las contradicciones en que pueden incurrir quienes defienden los intereses de la Administración, extremo que se produce cuando aflora la falta de coordinación. Como hemos expuesto reiteradamente, la unidad de

doctrina es un principio que deriva del principio de buena Administración, lo que sólo se consigue por medio de una adecuada coordinación.

A la hora de abordar los posibles mecanismos que se tienen para coordinar la actuación de los integrantes de una Abogacía Pública, las instrucciones u órdenes de servicio aparecen como un instrumento idóneo, pero no son el único. No obstante, aunque son un mecanismo idóneo, su uso debe ser proporcionado.

Las instrucciones u órdenes de servicio sólo son necesarias cuando se trata de aspectos recurrentes que afectan a todos por igual, pues no se debe hacer uso de aquellas para resolver aspectos de algún supuesto concreto y singular. Es verdad que las instrucciones son costosas de crear e implementar, y con frecuencia son ignoradas por sus destinatarios, pero eso no desmerece su importancia, al contrario, eso las convierte en fundamentales.

En este contexto, la clave del eje de las instrucciones u órdenes de servicio, como se ha apuntado antes, es que sea posible neutralizar la amenaza de la incoherencia. En particular, es sugerente la comparativa entre la actuación de los letrados sin estas y con las mismas. Si bien es cierto que no son valorables por su resultado final, a diferencia de las Abogacías Públicas que no hacen uso de estas, cuando los letrados actúan con plena observancia de las instrucciones el riesgo de la contradicción desaparece.

Por tanto, los directores de las Abogacías Públicas están llamados en la práctica a conseguir la unidad de criterio de sus integrantes, extremo que hace que las instrucciones u órdenes de servicio estén llamadas a



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

desempeñar un papel esencial en la consecución de ese objetivo, a pesar de las críticas que algunos plantean.

En esta tesitura hacemos nuestras las palabras empleadas en 1881 para justificar la creación del actual Cuerpo de Abogados del Estado, ya que consultar el derecho con unidad de doctrina y/de criterio, defender del mismo modo los intereses de la Administración ante los Tribunales, así en lo civil, contencioso-administrativo, laboral como en lo criminal, y vigilar toda trasgresión de ley que redunde en daño del Tesoro o del mejor servicio, han de ser las importantes y principales tareas de todo cuerpo de letrados que conforme una Abogacía Pública, y que para mayor precisión y claridad usarán los parámetros y criterios de actuación que determine el titular de la misma; todo sin perjuicio de las responsabilidades propias e individuales de quien esté asumiendo la dirección letrada de un asunto concreto.

Por ello, esperamos que este trabajo sirva para avivar la importancia de la unidad de criterio en una Abogacía Pública. Confiamos en que, al igual que sucedió en la España de 1881, las distintas Abogacías Públicas puedan contar hoy con una autonomía suficiente que garantice la "coherencia" y la "consistencia" de manera clara, contundente y reconocible.

En este contexto, tal y como se ha dicho antes, cobra especial relevancia la especialización de letrados, con especial interés a la formación, que hacen posible una mejor y más coordinada actuación en los ámbitos consultivo y contencioso en temas de especial dificultad, extremo uno y otro que permite conseguir un mejor servicio en defensa de los intereses generales.



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

En conclusión, la formación, la transparencia y la rendición de cuentas junto con la aplicación correcta de los instrumentos de coordinación que prevé el ordenamiento jurídico son lo que sirven para conseguir una mayor credibilidad de la Abogacía Pública ante los ciudadanos y ante los órganos jurisdiccionales.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- 1) Jesús GONZÁLEZ PÉREZ y Francisco GONZÁLEZ NAVARRO, "Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común".
- 2) Miguel Ángel Gilabert Cervera, "La Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas", Aranzadi, Cap. IV, Pág. 62.
- 3) Carmen María García Miranda, "El principio de unidad en el concepto de ordenamiento jurídico de Norberto Bobbio", Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho. núm. 1.
- 4) José Ramón Chaves García, "El arte de la guerra en la justicia administrativa", Wolters Kluwer, 2018, pág. 77.
- 5) José Antonio Morillo-Velarde del Peso "La Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas", Aranzadi, Cap. V, Pág. 72.
- 6) PONCE SOLÉ, J: El derecho a una buena Administración, su exigencia judicial y el privilegio de ejecutoriedad de los actos administrativos. A propósito de la sentencia de la sala tercera del Tribunal Supremo 1421/2020, de 28 de mayo de





2020, recurso de casación 5751/2017 en Revista de Administración Pública, 221, mayo - agosto (2023), pp. 163-182.

- 7) GALLARDO CASTILLO, M.J: La Abogacía del Estado en España: antecedentes, regulación y funciones en Actualidad Administrativa, Nº 1, Sección A Fondo, Quincena del 1 al 15 Ene. 2012, pág. 6, tomo 1, Editorial Wolters Kluwer.
- 8) AAVV: Capítulo V. principios de jerarquía, colaboración y contraposición de intereses entre órganos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en Comentarios a la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Revista Gabilex, núm. Extraordinario junio 2015, pág. 152.
- 9) Elena Otero-Novas Miranda, "La Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas", Aranzadi, Cap. XVI, Pág. 493.