

LA Gobernanza en el ámbito de la Abogacía General del Estado

El tema de la Gobernanza no es algo novedoso, al menos para el Cuerpo de Abogados del Estado. El dilema de qué modelo acordar se remonta al siglo XIX. Así en el año 1849 el entonces Ministro de Hacienda, Bravo Murillo, al que se le conoce principalmente por su obra en materia financiera llevó, a efecto una gran reforma administrativa y crea por Real Decreto la Dirección General de lo Contencioso del Estado (primer antecedente de la actual Dirección General del Servicio Jurídico del Estado) cuyas funciones se pueden resumir en emitir dictámenes en los asuntos o negocios cuya resolución pueda producir acciones ante los Tribunales de justicia y promover y defender los intereses de la Hacienda pública ante esos tribunales.



**SILVIA GARCÍA
MALSIPICA**
Subdirectora
General de
coordinación,
auditoría y gestión
del conocimiento
en la Abogacía
General del Estado

Todo ello, como consecuencia de la pérdida de la mayoría de los asuntos relevantes de la Hacienda Pública ante los tribunales, que se encomendaba al Ministerio Fiscal.

En el debate que se produjo en sede parlamentaria ante una interpelación, uno de los parlamentarios expresó que, si bien la idea era loable porque realmente había habido cierto descuido y la hacienda había perdido muchos pleitos, estaba en contra de crear una nueva organización, dado que para dar ese impulso no se necesitaba establecer una oficina, sino que era más conveniente elegir a un grupo de especialistas que se dedicara a ello.

Años después se creó el Cuerpo de Abogados del Estado por Decreto de 10 de marzo de 1881, motivándolo con el argumento de que el centro directivo emitía más de mil dictámenes al año y mil más en provincias, los pleitos eran numerosos e importantes y había multitud de causas criminales. Todo ello abocaba a la creación del Cuerpo de Abogados del Estado, dependiendo de la Dirección General de lo Contencioso del Estado para que sus miembros, estimulados por la escala cerrada y el riguroso ascenso, lograran bajo una dirección única entendida, perseverante y enérgica, todas las condiciones que reclamaba el importante servicio a que se le destina.

Por tanto, en sus orígenes se crea un Cuerpo de Abogados del Estado con lo que ahora denominamos dependencia orgánica y funcional de la Dirección General de lo Contencioso del Estado para lograr los mismos objetivos que se persiguen actualmente: unidad de criterio tanto en los aspectos consultivos como contenciosos y funcionamiento coordi-

nado en materia consultiva y contenciosa.

No obstante, este modelo de gobernanza no ha sido el único a lo largo de la historia y así, tanto la Dirección General de lo Contencioso del Estado y el Cuerpo de Abogados del Estado sufre los mismos avatares que la Administración General del Estado, de tal suerte que a principios del siglo XX se fueron creando tantas Abogacías del Estado como departamentos ministeriales fueron surgiendo.

A partir de 1960, con las grandes reformas que sufre la Administración General del Estado y la Administración institucional y, hasta principios del siglo XXI, el modelo, de tal suerte, que en todos los Reales Decretos de estructura de los departamentos ministeriales se reitera la misma fórmula jurídica en cuanto a la creación de Abogacías del Estado se refiere: “Se crea la Asesoría jurídica del departamento (...) con dependencia orgánica del Subsecretario o del Ministro y se integran en la estructura orgánica de aquellos”.

Modelo de gobernanza del siglo XX

Este nuevo modelo de gobernanza que se extiende durante todo el siglo XX supone la aparición de una Dirección General del Servicio Jurídico del Estado que mantiene la dependencia orgánica y funcional de todos los Abogados del Estado que ejercen funciones en los tribunales nacionales y de los Abogados del Estado en la Administración periférica del Estado. Unas estructuras en los departamentos ministeriales que luego fueron incrementándose en Organismos Autónomos y Secretarías de Estado en determinados departamentos que ejercen las funciones consultivas habituales y dependen orgánicamente de los Ministerios y funcionalmente de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado.

Este nuevo modelo produjo, a mi

juicio y después de mi experiencia, una distorsión fundamental en los objetivos que dieron lugar al nacimiento del Cuerpo de Abogados del Estado, que son la unidad de doctrina y la coordinación consultiva-contenciosa.

De tal manera, ello dio lugar a una dificultad en la unidad de doctrina en asuntos consultivos, limitado prácticamente a pocas circulares o instrucciones otros más relevantes o en someterlos a la Dirección en asuntos en que había habido y conocido informes dirimentes.

Produjo diferencias en el peso de la organización: los Abogados jefes en Ministerios tenían rango de subdirectores con diferencias retributivas en todos los conceptos respecto de los que dependían de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Diferencias además en el personal de apoyo y en los medios materiales.

También ocasionó nombramientos y ceses no dependientes de un criterio que no tiene en cuenta especialización y escalafón del cuerpo en muchas ocasiones o necesidades del ministerio. De la misma forma que el número de Abogados del Estado se determinaba en función de los requerimientos de Ministerios, sin tener en cuenta necesidades generales. Y para concluir, cabe destacar la falta de coordinación con los abogados del Estado que se encargan de la representación y defensa de los asuntos en tribunales.

Con la evolución tecnológica tiene lugar en la Administración General del Estado, estas diferencias se acrecientan en cuanto a que los Abogados del Estado en Ministerios incardinados en su estructura, asumen como propios los medios informáticos empezando a utilizar los registros generales compartidos y llegando en algunos Ministerios a utilizarse, de forma generalizada, la firma electrónica.

A partir del año 2003 se aprueba un nuevo Reglamento del Servicio Jurídico del Estado que contempla dos reformas importantes. Por un lado, el Director del Servicio Jurídico del Estado tiene el rango de Subsecretario, participando en la Comisión de Subsecretarios y de Secretarios de Estado y, por tanto, adquiriendo un conocimiento directo de los asuntos más relevantes para cada departamento y para el conjunto del Gobierno. A su vez, se crea una unidad orgánica y funcional de todos los Abogados del Estado, con lo que ello supone para la unidad de doctrina y la coordinación que se requiere en materia consultiva y contenciosa, máxime teniendo en cuenta que en el momento actual la asunción de funciones es mucho más elevada que en periodos anteriores, ya que la Abogacía del Estado asume el asesoramiento, la representación y defensa en juicio de, prácticamente todo el sector estatal, extendiendo sus funciones en asuntos residuales y que actualmente adquieren gran importancia como son los concursales, laborales o penales entre otros.

Mi conclusión es que el actual modelo de gobernanza, que coincide con el original, es el que para el Cuerpo de Abogados del Estado permite cumplir con el fin y las funciones encomendadas. Sin embargo, no me atrevo a decir que sea el mejor y que deba imponerse a otros Cuerpos de la Administración General del Estado. Que cada uno juzgue, atendiendo a las funciones que le son propias, si es el más adecuado a no en aras al interés público al que, como funcionarios, debemos servir. *