

1991-2006: 15 ANOS DE VIDA DA ESCALA DE LETRADOS DA XUNTA

JUAN JOSÉ VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS.

Avogado do Estado

Letrado da Xunta de Galicia. (exc.)

O ano 2006 supón unha importante efeméride para a escala de letrados da Xunta de Galicia. Este ano cumpríronse quince desde a súa creación (mediante a Lei 15/1991, do 28 decembro, de orzamentos da Comunidade Autónoma de Galicia para 1992) e, ao mesmo tempo, terán transcorrido dez anos da celebración do primeiro dos procesos selectivos de ingreso na devandita escala.

Creo, por isto, que é este un momento singularmente oportuno para un breve exame do proceso que conduciu á creación da escala, e igualmente para trazar un conciso panorama do seu estado actual e para esbozar algúns apuntamentos sobre o seu futuro inmediato.

O meu afastamento do servizo activo na escala desde 1999 impídeme falar en primeira persoa das transformacións acaecidas durante os últimos anos. Espero, non obstante, mudar esta desvantaxe de partida nun activo de neutralidade propiciado polo meu relativo afastamento actual. Corresponderalle ao lector xulgar o resultado do meu empeño.

O PROCESO DE CREACIÓN DA ESCALA DE LETRADOS

A asistencia xurídica é unha necesidade estrutural de toda organización administrativa. E, obviamente, a Xunta de Galicia non foi, nin é, unha excepción a tal regra. Desde a súa creación, a Xunta requiriu asistencia xurídica, é dicir, axentes que fixesen valer as súas posicións en xuízo e asesorasen os seus órganos activos na interpretación e aplicación da legalidade vixente.

A primeira mención da Asesoría Xurídica da Xunta pódese rastrexar ata a etapa preautonómica, figura contida no Decreto 33/1978, do 26 de decembro, de aprobación da estrutura orgánica e funcional da Presidencia da Xunta, que lle confería xa as funcións que a caracterizan ata hoxe. Tal regulación sería pouco despois substituída polo Decreto 11/1979, do 23 abril, de creación e definición da estrutura orgánica da Consellería da Presidencia, que creou, con rango de dirección xeral, o denominado Gabinete Xurídico Central, con idéntico cometido de asistencia xurídica.

Por fin, o Decreto 71/1982, do 17 marzo, crea a aínda hoxe chamada Asesoría Xurídica Xeral da Xunta de Galicia, definida como o centro superior directivo de todos os asuntos de carácter contencioso e consultivo. A súa integración na Consellería da Presidencia sería referendada polo Decreto 163/1982, do 1 decembro, de estrutura orgánica desta.

O seguinte fito na evolución orgánica da asistencia xurídica á Xunta vén marcado pola breve e rechamante paréntese derivada da entrega da devandita función á rama económica da Administración. En efecto, o Decreto 9/1983, do 3 febreiro, creará, en substitución da Asesoría Xurídica Xeral, e dentro da Consellería de Economía e Finanzas, a denominada Dirección Xeral do Contencioso. Tal mutación orgánica sería referendada polo Decreto 60/1983, do 6 de abril, de estrutura orgánica da Consellería de Facenda, e, máis tarde, polo Decreto 225/1983, do 24 de novembro, de estrutura orgánica da nova Consellería de Economía, Facenda e Comercio, que creará, en substitución do anterior centro directivo, a Dirección Xeral do Contencioso e o Patrimonio.

Esta reorganización trasladaba á Xunta o modelo vixente no Estado desde a creación, a mediados do século XIX, da Dirección Xeral do Contencioso, integrada no Ministerio de Facenda. Non resulta, por iso, estraño o protagonismo en tal proceso dun avogado do Estado, Angel Fenor de la Maza y Cornide Quiroga, que asumiría sucesivamente a titularidade de ambas as direccións xerais.

A vixencia de tal modelo sería, non obstante, fugaz, pois o Decreto 183/1984, do 13 decembro, separou a Dirección Xeral do Patrimonio (adscrita á Consellería de Economía) e a que se volvía chamar Dirección Xeral do Contencioso, que se integraba na Consellería da Presidencia. Polo Decreto 92/1985, do 31 de xaneiro, a Asesoría Xurídica Xeral da Xunta

de Galicia recuperaría tal denominación, substituíndo o aludido centro directivo, e tal é a situación que se mantivo ata hoxe.

Moito se lexislou, pois, durante aqueles anos sobre a denominación e adscrición orgánica dos servizos xurídicos da Xunta. Pero apenas nada sobre os seus efectivos persoais. Tal silencio racharía, porén, coa promulgación da Lei 7/1984, do 26 xuño, de regulación provisional dos servizos xurídico-contenciosos da Xunta de Galicia, a primeira (e, ata o momento, única) disciplina autonómica de rango legal sobre a asistencia xurídica á Xunta de Galicia.

Como rezaba o seu mesmo título, a norma tiña unha clara vocación de provisionalidade. Vinte e dous anos despois, non obstante, continúa formalmente en vigor.

Esta norma outorgaba a postulación procesual da Xunta de Galicia e da súa Administración institucional aos que denominaba (descomprometidamente, e para non terzar no asunto da súa adscrición orgánica) Servizos Xurídico-Contenciosos, dotados por funcionarios denominados letrados que serían seleccionados mediante concurso entre funcionarios de carreira (art. 3). Abriuse así paso ao acceso á condición de letrado de funcionarios provenientes de administracións locais e entes estatais. Tales empregados públicos, porén, non chegaban a integrar unha escala funcionarial diferenciada. Tratábase, simplemente, do persoal funcionario ocupado en funcións de asistencia xurídica á Xunta.

Esta situación persistirá ata a promulgación da Lei 15/1991, do 28 decembro, de orzamentos da Comunidade Autónoma para 1992, cuxo art. 16 creaba, xunto a outras, a escala de letrados da Xunta de Galicia.

Coa dita lei, impulsada decisivamente polo daquela director xeral da Asesoría Xurídica Xeral, Francisco Serna González, os letrados da Xunta pasaban a constituír unha escala dentro do corpo superior da Administración da Xunta (o grupo A), tomando así carta de natureza a súa condición de funcionarios especializados. A súa promulgación propiciará a rápida substitución do entón vixente Regulamento orgánico da Asesoría Xurídica Xeral, aprobado polo Decreto 25/1991, do 1 febreiro, derrogado polo ata hai pouco vixente, o Decreto 370/1992, do 3 de decembro.

A ORIXE DA OPOSICIÓN

O Regulamento orgánico de 1992 dedicaba o seu título II ao estatuto persoal dos letrados da Xunta, incorporando, xunto a normas xa presentes no derogado, e como novidade substancial, a regulación da forma de acceso á escala. Prevíase, neste sentido, que esta tería lugar mediante convocatoria pública e a través dun sistema de oposición libre entre licenciados en dereito (coa posibilidade residual de cobertura de prazas por concurso de méritos entre funcionarios do grupo A, licenciados en dereito, pertencentes a corpos funcionariais con cometidos análogos aos letrados).

As primeiras noticias, oficiosas, sobre unha oposición á nova escala comezaron a escoitarse a mediados de 1995, recibindo confirmación o martes 12 de decembro dese mesmo ano, cando o DOG publicou a correspondente orde de convocatoria, xuntando o pertinente temario.

O proceso foi, de novo, impulsado polo daquela director xeral da Asesoría, Francisco Serna González. A redacción do programa correspondeu a Daniel Varela Suanzes Carpegna, que ocupaba entón o Gabinete de Estudos e Dereito Comunitario da Asesoría Xurídica Xeral. O resultado inspirouse claramente no temario dos avogados do Estado e a súa extensión era, no substancial, idéntica á actual.

As características do proceso selectivo, definidas no Regulamento orgánico de 1992, aproximábano nitidamente ao de avogados do Estado, aínda que con exames prácticos substancialmente máis curtos e a adición dun exercicio de idioma galego.

As oposicións comezaron en marzo de 1996, sendo presidido o tribunal polo actual director xeral da Asesoría, José Vicente Alvariño Alejandro. Xunto a el estaba presente, como secretario, e na súa condición de letrado da Xunta, Roberto Calaza Parajes.

Como é natural, non existía nese momento un corpo de opositores á escala. Os que alí comparecemos precediamos doutras oposicións, con presenza numerosa de aspirantes ao

corpo de avogados do Estado (como era o meu caso) que fixeran un alto na preparación, atraídos pola posibilidade ofrecida pola Administración autonómica.

Resulta difícil, neste punto, escindir o relato obxectivo da experiencia persoal. Alí concorreron, xunto aos que superamos o proceso selectivo (Susana Benedetti, Manuel Pillado e eu mesmo), algúns dos máis destacados membros actuais da escala, que accederían en anos sucesivos. A proba selectiva, pola súa total falta de precedentes, estaba rodeada dunha pouco tranquilizadora incerteza, dada a dificultade de anticipar variables tan esenciais como o nivel de exigencia. Este resultou, ao final, realmente elevado. Aspirantes ben preparados non alcanzaron o limiar fixado polo tribunal e foron excluídos tanto nos exercicios teóricos coma nos prácticos.

O último exercicio da oposición, de idioma galego, tivo lugar o 6 de xuño de 1996. E, tras un longo interludio de verán, o 25 de setembro dese ano os tres aspirantes que superamos o proceso selectivo tomamos posesión como membros da escala.

O noso ingreso foi un acontecemento insólito para a Administración galega e por iso espertou non pouca expectación. O acto de toma de posesión foi preparado con esmero polos servizos de protocolo da Consellería da Presidencia e rodeouse dunha infrecuente solemnidade, retratada pola propia televisión autonómica. Pero foi, lóxicamente, no ámbito da Asesoría onde o eco do suceso foi maior. Recíbúsenos, ben o recordo, con notable curiosidade. Pero, sexa como for, abrírase xa o camiño.

Seis promocións de letrados ingresaron, desde aquel momento inicial, na Administración autonómica e, como resultado, a escala está xa integrada, na actualidade, e de modo amplamente maioritario, por funcionarios desta procedencia. Tal situación, cabalmente, persistirá nun futuro previsible.

PRESENTE E FUTURO DA ESCALA DE LETRADOS

Os letrados da Xunta legan a esta Administración as virtudes propias do modelo funcional de asistencia xurídica. Creo amplamente preferible o dito modelo a calquera

outro e, por iso, sosteño que debe ser mantido e mellorado. Tal é o enfoque xeral que guía o breve diagnóstico de situación que segue.

A escala de letrados serve hoxe a unha organización administrativa substancialmente máis ampla e dotada de atribucións que a que viu nacer en 1991. O redimensionamento á alza da dita Administración non se acompañou, non obstante, dun paralelo incremento dos efectivos da escala. E isto, naturalmente, xerou unha progresiva sobrecarga de tarefas cuxa vítima inmediata é o tempo dispoñible para a súa atención e, por iso (fatal e inevitablemente), a calidade dos resultados. Esta proliferación de asuntos resulta, ademais, amplamente protagonizada por preitos-masa de ínfima relevancia e complexidade.

Certos aspectos do estatuto dos letrados, e, especialmente, a súa situación retributiva, reclaman unha substancial modificación. É indubidable que tales funcionarios non perciben emolumentos acomodados á súa cualificación nin á relevancia das súas funcións. E isto, á marxe de consideracións de xustiza material, prexudica a propia Administración ao se traducir nunha lóxica desincentivación e na perda de atractivo da oposición para futuros aspirantes.

A formulación de propostas tendentes a mellorar esta situación debe, innegablemente, partir da propia escala, por máis que a súa adopción lle competa á instancia política.

Os letrados non contarán en tal empeño co apoio da súa (escasa) forza numérica, polo menos, en canto camiñen sos, e é que habería que ponderar en que medida as súas reivindicacións non son comúns ás restantes escalas especiais. Aínda que os letrados “pesan” numericamente moi pouco na Xunta, menos livián é o colectivo integrado polas diversas escalas especiais. Unha organización que agrupase a todas elas constituiría, por iso, unha prometedora liña de acción futura, cuxo modelo se podería buscar na Federación de Asociacións de Corpos Superiores da Administración Civil do Estado.

O fundamental, non obstante, será a capacidade persuasiva dos argumentos esgrimibles. E o primeiro e básico destes debe ser a especificidade que á escala lle confire o seu superior grao de preparación. Tal activo, porén, posúe unha única credencial,

oposición, que extrae o seu valor como tal das notas de rigor e exixencia que a caracterizan. Sen tales trazos, a escala non podería esgrimir outra singularidade que as súas funcións. E é fácil, por iso, comprender que calquera paso atrás neste punto sería un paso en falso. O día en que a posición da escala abandone o marco de referencia trazado por tales eixes cartesianos, os letrados perderán a súa especificidade propia. E aí terminará calquera pretensión de singularidade de trato, retributiva ou doutra índole. Unha oposición de ingreso atenta, como único principio reitor, ao mérito e a capacidade do aspirante debe ser, por iso, a pedra angular de calquera proxecto de futuro para os letrados da Xunta.

Sobre tales bases imponse, en primeiro lugar, acometer unha racionalización das funcións da escala. Os órganos directivos da Xunta deberían comprender que a súa sobrecarga de traballo é, en realidade, non tanto un problema dos letrados como da propia Administración. A incidencia lesiva da multiplicación de tarefas na calidade do traballo tradúcese, en último termo, nun empeoramento da posición da Xunta en xuízo. E, por máis que en tal proceso poida padecer a vocación de excelencia dos letrados, é o patrimonio da dita Administración o exposto ás súas consecuencias. Hai que incrementar, pois, decididamente, o número de efectivos, dándolle á escala unha dimensión cualitativamente maior. Abondaría, para iso, con volver á ratio entre o número de efectivos e de procesos existente en 1991. Un modestísimo desembolso no capítulo de persoal situaría a Xunta en situación de aforrar sumas incomparablemente maiores (o valor económico de dereitos mellor tutelados en xuízo).

Tal proceso de racionalización ten que se estender tamén á natureza das funcións da escala. É enteiramente disfuncional, desde a perspectiva da optimización dos recursos persoais dunha organización, que os seus efectivos máis valiosos se entreguen a tarefas non cualificadas. O investimento do tempo e a formación dos letrados en preitos-masa de ínfima relevancia e contía económica constitúe, ao detraelos de asuntos de auténtica envergadura, unha manifesta dilapidación de recursos. Superar esta patoloxía, non obstante, exixirá renunciar á exclusividade na postulación procesual da Administración galega que hoxe lles corresponde aos letrados. E é que a situación descrita só admite dúas saídas. A primeira é o recurso xeneralizado á habilitación de funcionarios licenciados en dereito (ou mesmo de licenciados non funcionarios) para levar tales asuntos, ao modo en que o fai o Estado. A segunda, a creación dunha nova escala de natureza subalterna, e integrada no grupo B, encargada dos cometidos de menor relevancia.

No plano do estatuto retributivo, o punto de partida da análise debe ser a forzosa constatación do fracaso das iniciativas intentadas ata o presente. En especial, a de subscripción de convenios de asistencia xurídica con diversas entidades públicas autonómicas distintas da Administración territorial. Tales convenios non só non alcanzaron os resultados proxectados, senón que empeoraron a situación da escala, aumentando o seu volume de traballo sen ningunha contrapartida. O propósito de emular o esquema vixente na Avogacía do Estado viuse, pois, enteiramente frustrado. E non existen, fronte a isto, senón dúas alternativas. Ou se renegocian os convenios previndo expresamente a dotación, con cargo aos respectivos ingresos, dun fondo de produtividade que reverta nos membros da escala ou, sinxelamente, se deixan sen efecto, logo da súa denuncia. Creo que neste punto a posición da escala debería ser inflexible.

Con independencia do anterior, hai que emendar a contía do complemento de destino dos postos de traballo reservados á escala. A súa igualación (a idéntico nivel) ao dos funcionarios do corpo xeral é non só inxusta, senón, sinxelamente, ilegal, ao contravir o art. 64.3.b) da Lei da función pública de Galicia. Se os incontestables argumentos que así o proban non son asumidos polas autoridades responsables, deberá acudirse (coas restantes escalas especiais) á vía xudicial para quebrar un sistema retributivo contrario a principios elementais de xustiza.

Sen excluír o anterior, non se debe descartar explorar outra vía: a ampliación da escala para integrar os letrados do Consello Consultivo de Galicia, estendendo, a seguir, á totalidade dos seus membros o (máis vantaxoso) estatuto retributivo destes. Dubido que tal proposta espertase reticencia ningunha entre tales letrados, pois, lonxe de supor mingua ningunha para estes, faríalos beneficiarios dun incremento cualitativo de posibilidades profesionais en forma de mobilidade funcional.

Naturalmente, a cuestión de quen debe asumir o protagonismo de tales propostas non é dubidosa: a Asociación de Letrados.

A historia da Asociación de Letrados enchería facilmente algunhas páxinas máis. Pero non é a que nos ocupa agora. Desde logo, a súa existencia e actividade constitúen, xa por si mesmos, activos incuestionables para a escala. Pero no seu debe está unha carencia

fundamental: a Asociación non foi aínda capaz de elaborar un proxecto global e coherente que debuxe o presente e, sobre todo, o futuro da escala. Falta un esforzo simétrico ao que a Asociación de Avogados do Estado levou a cabo en 1999, ao aprobar, na súa Asemblea Nacional, os catro relatorios que definen o seu proxecto de servizo xurídico do Estado. Aínda que boa parte de tal proxecto espera aínda materializarse, trazouse dese modo o marco das iniciativas orientadas a mellorar o dito servizo xurídico. Os logros obtidos poden, por iso, ser contemplados como realizacións parciais dun proxecto global.

A aludida carencia dificulta unha valoración global do papel desempeñado pola Asociación de Letrados desde a súa refundación, pois impide medir a distancia entre os (indefinidos) obxectivos propostos e as metas alcanzadas. Creo, por iso, que urxe remediar esta ausencia formulando e dando a coñecer un proxecto corporativo sobre o servizo xurídico da Xunta.

Ao mesmo tempo, é incuestionable que a Asociación (quen, se non) debe asumir unha permanente reivindicación da singular valía e posición dos letrados da Xunta. Nos seus actos débese manifestar o lexítimo orgullo do pasado e do presente da escala. Á Asociación incúmbelle ser, en suma, a súa memoria viva. Non podo, por isto, ocultar unha certa decepción polo feito de que a importante efeméride que, ao meu xuízo, constituíu o ano 2006 para os letrados pasase enteiramente inadvertida para a súa organización corporativa. A solemnidade e a proxección pública dos actos conmemorativos do 125 aniversario do corpo de avogados do Estado, celebrados este mesmo ano e cuxa organización correu a cargo da súa propia asociación, constitúen, por iso (e de novo), un doloroso contrapunto.

Non quero, por isto, deixar de sinalar, para pór fin a estas páxinas, que aínda que a Lei de creación da escala de letrados foi promulgada o 28 decembro de 1992, a súa entrada en vigor esperaríase ata o 1 de xaneiro do seguinte ano. E isto quere ser tanto un recordatorio como unha suxestión.