CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

FISCALIZACIÓN DE CUMPLIMIENTO DE LA ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA

La Cámara de Cuentas de Andalucía ha realizado una fiscalización de cumplimiento de legalidad sobre la asistencia jurídica gratuita.

Con el objeto de garantizar el derecho de todas las personas al acceso a la justicia en condiciones de igualdad, la Constitución Española establece en su artículo 119 que la justicia será gratuita cuando así lo disponga la Ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar. Este derecho se recoge en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita (en adelante LAJG), que es de aplicación general a todo tipo de procesos judiciales, incluidos los recursos de amparo constitucional, así como al asesoramiento previo al proceso.

De conformidad con el artículo 3 de la LAJG, se reconocerá el derecho de asistencia jurídica gratuita a aquellas personas físicas que careciendo de patrimonio suficiente cuenten con unos recursos e ingresos económicos brutos, computados anualmente por todos los conceptos y por unidad familiar, que no superen determinados umbrales.

En Andalucía, el artículo 150 del Estatuto de Autonomía proclama que corresponde a la Junta de Andalucía la competencia para ordenar los servicios de justicia gratuita y de orientación jurídica gratuita. Por su parte, la regulación de la justicia gratuita viene establecida por el Decreto 67/2008, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante RAJGA).

El artículo 1 del RAJGA señala que esta norma tiene por objeto la regulación del procedimiento para el reconocimiento del derecho de asistencia jurídica gratuita, el régimen de funcionamiento de los órganos que intervienen en el mismo, así como las distintas compensaciones económicas que se derivan de la prestación de los servicios de asistencia jurídica gratuita.

El derecho a la asistencia jurídica gratuita se articula mediante los servicios de asistencia letrada, defensa y representación gratuita, los cuales comprenden las prestaciones establecidas en el artículo 6 de la LAJG. Las víctimas de violencia de genero tendrán además derecho a la libre elección de abogado y a solicitar una segunda opinión cuando no estén conformes con la estrategia planteada por el profesional designado de oficio.

Estas prestaciones se organizan por parte de los colegios de abogados y de procuradores de tribunales en turnos de oficio. Además, los colegios de abogados cuentan con un turno de guardia permanente para la prestación del servicio de asistencia letrada al detenido y otro de orientación jurídica.

El **objetivo** de esta fiscalización es expresar una opinión, en términos de seguridad razonable, sobre si la gestión de la asistencia jurídica gratuita resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con el marco normativo aplicable.

El **alcance objetivo** lo integran las siguientes materias fiscalizadas:

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

1) El procedimiento para el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita.
2) El régimen de funcionamiento de los órganos que intervienen en el mismo.
3) Las compensaciones económicas que se derivan de la prestación de los servicios de asistencia jurídica gratuita.

El **alcance subjetivo** comprende la consejería competente en materia de justicia, la actual Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública. Más concretamente, forman parte de este alcance la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación, las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, adscritas a las delegaciones territoriales de la citada consejería, y las Comisiones Mixtas entre la Administración de la Junta de Andalucía y los Consejos Andaluces de Abogados y de Procuradores de los Tribunales.

El **ámbito temporal** del trabajo está referido al ejercicio 2021. De conformidad con la normativa de aplicación, las compensaciones económicas por los servicios prestados se liquidan por trimestres vencidos. De esta forma, los pagos de los primeros tres trimestres fueron imputados al presupuesto de 2021 y el pago del cuarto trimestre al presupuesto de 2022.

En cuanto al resultado de la fiscalización, la Cámara de Cuentas de Andalucía ha emitido una **opinión favorable con salvedades** sobre la asistencia jurídica gratuita correspondiente al ejercicio 2021. Los principales incumplimientos que fundamentan esta opinión se describen a continuación.

Salvedades sobre aspectos generales

Los recursos facilitados a través de las delegaciones territoriales de la consejería competente en materia de justicia resultan insuficientes para garantizar el correcto funcionamiento de las comisiones de asistencia jurídica gratuita de cada provincia, como prevé el artículo 3.1. del RAJGA.

Las comisiones de varias delegaciones territoriales no se han reunido al menos con una periodicidad de quince días, conforme a lo exigido en el artículo 6.2. del RAJGA.

En el procedimiento de asistencia jurídica a las víctimas de violencia de género se han incluido certificaciones de pago del turno de oficio de abogados por asistencia al agresor o detenido por estos delitos, el cual, si reúne los requisitos para ser beneficiario de la asistencia jurídica gratuita, puede ser asistido por el procedimiento ordinario. En el caso de que realmente fuese atendido el agresor y que no se tratara de un error al registrar el sexo de la víctima, esta circunstancia supondría el incumplimiento del procedimiento en materia de violencia de género establecido en el capítulo V del RAJGA pues no está previsto que sirva para atender al agresor.

Sobre esta cuestión, según consultas realizadas en las bases de datos extraídas del Sistema Informático de Gestión de Asistencia Jurídica Gratuita (conocido como TEMISA), el total de actuaciones incluidas en los módulos de violencia de género que registran a hombres asciende a 4.564 y representa unos pagos a los profesionales por importe de 778.818 €. Estas actuaciones suponen el 22,24% del total de las prestadas a las víctimas de la violencia de género.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

La consejería competente en materia de justicia no ha establecido ni, por tanto, ha aprobado mediante orden, los objetivos programáticos y de calidad del sistema de prestación del derecho de asistencia jurídica gratuita, de conformidad con lo previsto en el artículo 31 del RAJGA.

Tampoco ha elaborado ni, en consecuencia, ha aprobado normas para el acceso a los servicios de asistencia letrada, de defensa y representación gratuitas para que, de acuerdo con ellas y con los objetivos señalados en el artículo 31, los colegios de abogados y de procuradores organizaran los referidos servicios, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 32.2 del RAJGA. No obstante, para la prestación de los servicios señalados, los colegios profesionales se rigen por lo dispuesto en sus estatutos y en normas internas emitidas a tal efecto.

Salvedades obtenidas a partir de una muestra de expedientes de reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita

En 5 expedientes (10,20% de la muestra), la compensación económica por las actuaciones profesionales realizadas en el turno de oficio, previstas en los artículos 45.1. y 49.1 del RAJGA, se ha pagado sin que existiera resolución de reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita a favor del beneficiario, en los términos exigidos en el artículo 21 del RAJGA.

Se trata de expedientes que no han sido tramitados por la correspondiente comisión de asistencia jurídica gratuita ya que el colegio de abogados no se los había trasladado para su resolución, como requieren los artículos 18.3 y 19 del RAJGA. Sin expediente, no es posible que la comisión proceda a la resolución del reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita. Sobre este asunto, debe señalarse que estas comisiones están integradas, entre otros, por miembros de los colegios de abogados, como estipula el artículo 5.2.b) del RAJGA.

No obstante, en estos expedientes que han tenido pagos por actuaciones del turno de oficio sin promover la resolución en su momento procedimental, el derecho a la asistencia jurídica del solicitante estaría estimado por silencio administrativo.

Por otra parte, se han incumplido los siguientes plazos en la tramitación de los expedientes de reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita:

- El plazo máximo de quince días, establecido en el artículo 18.1 del RAJGA, para la designación provisional del abogado por su correspondiente colegio, contado a partir de la recepción de la solicitud o de la subsanación de los defectos en su caso, se ha incumplido en 7 expedientes (36,84% de la muestra). Además, el plazo medio de tramitación ha sido de 21,37 días.

- Si bien el RAJGA no fija plazos para realizar las comprobaciones y consultas realizadas a las distintas administraciones sobre la insuficiencia de recursos para litigar del solicitante, por aplicación del artículo 18.1 deben ejecutarse antes de la designación provisional del abogado por el correspondiente colegio, para lo cual se dispone de quince días desde la recepción de la solicitud. El tiempo medio de tramitación ha sido de 22,70 días, superando el plazo de quince días un total de 11 expedientes con evidencias de dichas comprobaciones fechadas (52,38% de la muestra).

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

- Una vez realizada la designación provisional, en 29 expedientes (82,86% de la muestra) se ha incumplido el plazo máximo de cinco días para que el colegio de abogados traslade a la correspondiente comisión de asistencia jurídica gratuita el expediente completo para su resolución, de conformidad con el artículo 18.3. del RAJGA. Por término medio, el plazo ha sido de 36,80 días.

- El plazo máximo de treinta días, una vez recibido el expediente, para resolverlo por la comisión de asistencia jurídica gratuita conforme establecen los artículos 20.1 y 21.1 del RAJGA no se ha cumplido en 14 expedientes (38,89% de la muestra). Además, el periodo medio de resolución ha ascendido a 41,08 días.

- Los 9 expedientes de la muestra relativos a la violencia de género y al procedimiento especial para juicios rápidos no han tenido preferencia absoluta en su tramitación, incumpliéndose el artículo 21.1 que señala que en ningún caso el plazo para resolver y notificar excederá de quince días desde la recepción del expediente por la CAJG. El plazo medio de tramitación ha sido de 81,88 días.

Salvedades relativas al sistema de información

El Sistema Informático de Gestión de Asistencia Jurídica Gratuita (conocido como TEMISA) no está implantado para las comunicaciones y el intercambio de información y documentos en los procedimientos de reconocimiento del derecho de asistencia jurídica gratuita, tanto en la fase inicial de presentación de la solicitud, como en la fase de reconocimiento o denegación del derecho a la asistencia jurídica gratuita, que se realizan entre los colegios de abogados de Andalucía y las comisiones de asistencia jurídica gratuita.

Esta falta de implantación incrementa el riesgo de que se realicen pagos por las actuaciones de los profesionales en el turno de oficio, prestadas a favor de personas que no tengan reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita. Este riesgo de auditoría ha sido objeto de salvedad en este informe a raíz de las pruebas realizadas sobre una muestra de expedientes.

Además, el módulo de compensaciones económicas del sistema de información TEMISA debería contemplar un campo específico para registrar la resolución de reconocimiento del derecho a la justicia gratuita, como, por ejemplo, la fecha o la referencia de la misma. Esta información no se requiere como campo obligatorio en el anexo de la orden de implantación de este sistema ni tampoco consta en el módulo señalado. Todo ello dificulta la posibilidad de cuantificar la magnitud de la salvedad relativo a los pagos de expedientes que no tienen reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita.

Por otra parte, el sistema de información TEMISA no dispone de la Certificación de Conformidad con el Esquema Nacional de Seguridad, lo cual además implica que el tratamiento de datos personales no tendría la debida protección.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

Otras cuestiones que no afectan a la opinión en forma de salvedades

Por el contenido de las actas de las Comisiones Mixtas entre la Administración de la Junta de Andalucía y los Consejos Andaluces de Colegios de Abogados y de Procuradores de los Tribunales, no se deduce que se produzca un análisis y una evaluación de la calidad en la prestación de la asistencia jurídica gratuita, si bien se observan propuestas de mejora, sobre todo por los consejos andaluces. Por ello, estas comisiones mixtas no desarrollan la función de "analizar y evaluar la calidad de la prestación de la asistencia jurídica gratuita", como prevé el artículo 9.d) y 11.d) del RAJGA.

En varias actas de las sesiones de las comisiones de asistencia jurídica gratuita se ha puesto de manifiesto la necesidad de homogeneizar los criterios interpretativos para verificar la exactitud y realidad de los datos declarados en la solicitud, como exige el artículo 20.1 del RAJGA. Esto resulta de especial relevancia pues determinará la estimación o no del derecho a la asistencia jurídica gratuita.

El artículo 33 del RAJGA establece que la consejería competente en materia de justicia determinará mediante orden los criterios de formación y especialización complementarios a los generales establecidos por el Ministerio de Justicia. Sobre este asunto, la única orden emitida por la consejería data de 2001 y la relativa al ministerio se promulgó en 1997.

Desde el Servicio de Asistencia Jurídica Gratuita de la consejería competente no se ha dispuesto de un instrumento de comprobación o de control de la organización de los servicios de asistencia letrada, defensa y representación gratuitas, llevada a cabo por los colegios profesionales y prevista en el capítulo VI del RAJGA. Las delegaciones territoriales de la consejería, que tampoco han implementado estos mecanismos, manifiestan que no forma parte de las funciones de la comisión de asistencia jurídica gratuita previstas en el artículo 7 del RAJGA y que les compete a los colegios profesionales que prestan los servicios. En todo caso, salvo alguna queja o reclamación, la revisión de las actas de las sesiones de las comisiones de asistencia jurídica gratuita no ha puesto de manifiesto incorrecciones en la organización de estos servicios.

Las compensaciones económicas pagadas a los colegios profesionales en 2021 por el turno de oficio fueron de 32,84 millones de euros, por el turno de guardia ascendieron a 9,17 millones de euros y para gastos de funcionamiento alcanzaron 3,85 millones de euros, lo que representa un total de 45,87 millones de euros.

Además, el coste total de los recursos humanos aportados por la consejería competente en materia de justicia, incluyendo los facilitados por las delegaciones territoriales, se ha estimado en 2,42 millones de euros.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

Recomendaciones para la mejora de la gestión

Facilitar más recursos humanos a las delegaciones territoriales para garantizar el correcto funcionamiento de las comisiones de asistencia jurídica gratuita, lo que redundaría en la adecuación de su calendario de sesiones a las exigencias normativas.

Revisar la información registrada en el sistema TEMISA en cuanto a que en el procedimiento de asistencia a las víctimas de violencia de género se atienda al agresor o detenido por este delito, los cuales, si reúnen los requisitos para ser beneficiarios de la asistencia jurídica gratuita, deben ser asistidos por los procedimientos ordinarios.

Establecer los objetivos de programáticos y de calidad del sistema de prestación del derecho a la asistencia jurídica gratuita, así como las normas para el acceso a los servicios prestados por los profesionales, asegurando la correspondencia con los objetivos señalados.

Implantar el sistema de información TEMISA para el procedimiento de reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita y garantizar su integración con las compensaciones económicas por los servicios prestados por los profesionales de los colegios de abogados y procuradores.

Implementar controles que aseguren que las compensaciones económicas por las prestaciones de los abogados y procuradores se abonen por actuaciones que tengan reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita. La implantación completa del sistema TEMISA lo facilitaría.

Establecer controles para evitar los incumplimientos de plazos. Nuevamente el sistema TEMISA debe incorporar validaciones informáticas al respecto.

Fomentar la función de analizar y evaluar la calidad de la prestación de la asistencia jurídica gratuita de las Comisiones Mixtas entre la Administración de la Junta de Andalucía y los Consejos Andaluces de Colegios de Abogados y de Procuradores de los Tribunales.

Homogeneizar y formalizar los criterios interpretativos para verificar la exactitud y realidad de los datos declarados en la solicitud de asistencia jurídica gratuita.

Actualizar los criterios de formación y especialización exigibles a los abogados, en coordinación con los colegios profesionales.

Implantar comprobaciones y controles sobre la organización de los servicios prestados por los colegios profesionales.

Valorar y atender, en la medida de las disponibilidades presupuestarias y legales, las recomendaciones realizadas por las comisiones de asistencia jurídica gratuita de cada provincia, el Defensor del Pueblo Andaluz y las contempladas en los informes del Observatorio de Justicia Gratuita.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46

Entre estas últimas se resaltan la actualización de la orden de baremos para recoger una serie de módulos que no están siendo retribuidos en concepto de justicia gratuita (expedientes de designaciones a requerimiento judicial, intervenciones de personas jurídicas, ejecuciones en los dos años, recursos contra autos, etc.) y la de las cuantías de los módulos vigentes que no se han modificado desde 2009, salvo en 2012, para su reducción derivada de la crisis económica, y en 2018, que se restablecieron los módulos en las cuantías de 2009.

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.ccuentas.es.

carlos.castello@ccuentas.es
http://www.ccuentas.es
Tfno: 95-500-96-00
Fax: 95-500-96-46