



Partiendo del conocimiento que esta Defensoría tiene de la realidad penitenciaria, dado los años que viene tramitando quejas de quienes se encuentran en prisión, al inicio de este último mandato se consideró conveniente abordar un diagnóstico sobre algunos de los problemas detectados y las causas que los provocan.

Así, en el contexto de la [Estrategia de la Defensoría para los años 2021-2024](#), se puso el acento en un modelo de gestión de las quejas, **poniendo a las personas en el centro de atención, especialmente a las más vulnerables para que nadie se quede atrás**, conociendo con más profundidad a las Administraciones prestadoras de recursos públicos, a las Entidades sociales del tercer sector que trabajan con esta realidad y a las familias y entornos cercanos. Una forma de trabajar en coordinación con el Defensor del Pueblo de España.

Especial atención nos merecen los familiares, madres y hermanos/as que sufren por la situación de sus seres queridos, sin poder prestarles ayuda directamente, solo confiando en los cuidados que se les dispensen desde la administración penitenciaria. Situaciones que son atendidas, solicitando la colaboración de la SGIP con la finalidad de informar directamente a los interesados/as, ya que somos conscientes de que esta gestión suele tranquilizarles, simplemente con sentirse escuchados. Y en caso de detectar que se están vulnerando algunos de los derechos que les asisten, en función de si la Administración prestadora es de ámbito estatal o regional, las quejas son remitidas al Defensor estatal para su consideración, o se gestionan por esta Defensoría.

Con el convencimiento de que el análisis de los recursos que prestan las administraciones, bien directamente o bien a través del tercer sector, requiere una mirada transversal, desde la Defensoría se ha elaborado una programación que prevé la recogida de información a nivel provincial.

Para ello, nos hemos entrevistado con los equipos directivos y técnicos de los centros penitenciarios y centros de inserción social (CIS), con los profesionales del turno de oficio de penitenciaria de los colegios de abogados y con tercer sector que desarrolla programas en los establecimientos penitenciarios de cada provincia.

Unas visitas que se iniciaron a finales de 2022, manteniéndose reuniones en las provincias de Jaén, Huelva, Córdoba, Almería, Granada y Sevilla. Estos encuentros con los distintos agentes intervinientes nos han permitido obtener una información más completa de cada una de las cuestiones abordadas a la que se ha incorporado la visión de sindicatos de funcionarios, y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, que nos han visitado en nuestras dependencias.

A lo largo de este periodo hemos podido constatar que siendo los problemas de similar naturaleza en unas y otras provincias, difiere el abordaje que se realiza en cada uno de los establecimientos penitenciarios, obedeciendo esta disparidad a distintos factores. Una evidencia que, a nuestro parecer, merece un análisis que permita mejoras en la implementación de los distintos recursos públicos, que maximice el impacto de los programas destinados a la reinserción.

Tras las visitas realizadas en estos dos años, **se han priorizado actuaciones de oficio** dirigidas a las distintos órganos de la Administración andaluza, solicitando también la colaboración de la SGIP en cada una de ellas.

## 2.3.2. Justicia, Memoria Democrática y Política Interior

### 2.3.2.1. Justicia

#### 2.3.2.1.1. Introducción

La Justicia, como uno de los tres pilares sobre los que asienta nuestro sistema democrático, viene a ser, sin embargo, uno de los aspectos más controvertidos en los que el Defensor del Pueblo Andaluz debe intervenir con carácter recurrente.

A pesar de tener siempre presentes las limitaciones propias de la materia que, como es bien sabido, no está delegada a la gestión de las comunidades autónomas, es habitual que nuestros informes anuales recojan multitud de quejas



ciudadanas relativas al funcionamiento inadecuado de la Justicia en Andalucía, y en las que hemos podido intervenir por tratarse de asuntos referidos a aspectos organizativos y de estructura, principalmente.

Este ejercicio 2024 presenta datos igualmente significativos que nos obligan a repensar un modelo más humano para la justicia, que procure, en términos de eficiencia y también de eficacia real, una respuesta judicial en plazos correctos, evitando las excesivas dilaciones a las que nos resistimos a observar como algo normal. Asimismo, continúa siendo una necesidad la incorporación real de medios extrajudiciales e intrajudiciales, para la resolución de las controversias entre la ciudadanía y la Administración Pública, sin merma ni renuncia a derechos, principios y garantías procesales.

También es cierto que en la fase de redacción del presente informe, recibimos con satisfacción la aprobación de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, sobre medidas en materia de eficiencia del servicio público de justicia, que afectan al orden contencioso-administrativo. Esta norma reforma la estructura orgánica de la Administración de Justicia, en la que destaca la creación de Tribunales de Instancia y del Tribunal central de Instancia, que vendrá a dar coherencia a las resoluciones judiciales, como se comentará más adelante, así como la creación de la Oficina de Justicia, que sustituirá a los juzgados de paz.

No menos importante es la favorable acogida de los mecanismos adecuados para la solución de controversias que se desarrollan en el segundo título de la norma antes citada, y que da sentido a la necesidad de impulsar la mediación y otras fórmulas adaptativas y flexibles en la solución de conflictos en todos los órdenes jurisdiccionales. La madurez que demuestra la norma con este reconocimiento expreso y su puesta en marcha es relevante para esta Institución, que estará dispuesta a colaborar en ese cometido, dado que ya se explicita la conveniencia de una ley específica que regule la mediación en los conflictos del ámbito contencioso-administrativo. En el siguiente punto de este informe se hará mención también a este aspecto.

### 2.3.2.1.2. Las “razones estructurales” en las dilaciones

Ya hacíamos mención en el pasado informe anual en relación a los objetivos y programas establecidos en la Justicia 2030, de la publicación del [Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre](#), que contenía medidas para la transformación digital y procesal de la Administración de Justicia.

De la misma forma, venimos trasladando en anteriores Informes anuales, que las nuevas unidades judiciales creadas y las medidas de apoyo de carácter personal, por su insuficiencia, no vienen dando solución a la alta tasa de litigiosidad existente. Cuestión que la casi totalidad de los informes recibidos al respecto vienen a denominar “razones estructurales”, que no es más que una justificación a la **situación de colapso que padecen los órganos judiciales y que repercuten en la ciudadanía en forma de una vulneración de derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso público sin dilaciones indebidas**.

Ya se indicaba por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en la Memoria Anual de 2020, en referencia a las necesidades judiciales que “... seguimos con la habitual dispersión organizativa y territorial, sin ningún cambio organizativo ni mecanismo de flexibilidad y mayor especialización...”, y continuaba indicando como necesidades, en relación a los medios personales, que “... no puede reducirse sólo al aspecto cuantitativo, no depende en exclusiva del número de funcionarios, sino también de una mejor gestión de los medios personales ... Necesitamos un nuevo modelo de trabajo más flexible y más eficiente, orientado a resultados”.

Escasos han sido los avances a este respecto, al menos en cuanto a la percepción por parte de la ciudadanía de una prestación de servicios con eficacia, celeridad y calidad, ya que la tendencia continúa suponiendo un aumento en la judicialización de los conflictos, y una sobreutilización de los procesos judiciales, que desembocan en una situación de saturación y colapso de los Juzgados y Tribunales.

Con el referido Real Decreto-ley 6/2023 se aprobaron medidas que contenían la Ley de Eficiencia Procesal y la Ley de Eficiencia Digital, quedando aún pendientes las medidas que contemplaba la Ley de Eficiencia Organizativa, y que en fase de elaboración del presente Informe -ya a comienzo de 2025- ha quedado solventada con la publicación de la [Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero](#), de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.

La aprobación de dicha norma va a suponer una reordenación de la planta judicial de gran calado y envergadura, con la supresión de los juzgados unipersonales sustituidos por los Tribunales de Instancia, la creación de las Oficinas Mu-



nicipales de Justicia, así como el potenciar y en algunos supuestos la obligación de acudir a los medios adecuados de solución de controversias en vía no jurisdiccional (MASC), que desarrollamos en otro apartado del presente informe.

Si bien la Constitución Española establece que todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, y a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías (art. 24.1 y 2), la percepción que tiene la ciudadanía es que se está produciendo una vulneración de sus derechos por un mal funcionamiento de la Administración de Justicia que se corresponde con una dilación, demora o paralización en la tramitación de los procedimientos judiciales.

Por otro lado, la propia Constitución determina la exclusividad en el ejercicio de la potestad jurisdiccional a los Juzgados y Tribunales establecidos por las leyes (art. 117.3 CE), extremo que viene a delimitar la competencia de esta Defensoría en aquellas cuestiones pendientes de ser resueltas, o ya resueltas por resolución judicial (art. 17.2 Ley 9/1983, de 1 de diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz).

Sin embargo, esto no impedirá la investigación sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas (art. 17.2 Ley 9/1983), que cuando sean relativas al funcionamiento de la Administración de Justicia en Andalucía, deberá dirigirlas al Ministerio Fiscal o al Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de hacer referencia expresa en el Informe general que deberá elevar al Parlamento de Andalucía (art. 15 Ley 9/1983).

Desde la perspectiva de nuestro ámbito competencial consideramos necesario perfeccionar la gestión de los medios personales y materiales, que vengán a contribuir a una transformación de la Administración de Justicia, y a un cambio radical en la percepción de la misma por parte de la ciudadanía.

## Consideramos necesario mejorar la gestión de los medios personales y materiales para contribuir a una transformación de la Administración de Justicia

Fiel reflejo de lo descrito lo encontramos en los juzgados de la localidad de **Lora del Río (Sevilla)**, lo que nos llevó a la incoación de oficio de la queja [24/8183](#), ante la situación de colapso de dichos órganos judiciales, donde teniendo tan solo en cuenta el ejercicio 2024, hemos tramitado los siguientes expedientes de queja:

En la queja 24/1450 se daba traslado del procedimiento de Liquidación de régimen de participación seguido ante el Juzgado de Primera Instancia nº3 de Lora del Río, donde tras la presentación de la demanda el 9-9-2021, y varias suspensiones del procedimiento, finalmente con fecha 12-12-2022 se remite Oficio al Juzgado Decano para que se procediera al registro y reparto de la impugnación de lo resuelto por la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, habiéndose procedido a presentar escrito de impulso procesal con fecha 20-5-2024.

En el informe evacuado por la Secretaría de Coordinación Provincial se nos indica lo siguiente:

*“... se da un conjunto de disfuncionalidades dentro de las cuales la saturación del órgano judicial tiene un papel protagonista, aunque no único.*

*Conforme señala el informe de inspección del CGPJ de fecha 29-2-24, el Juzgado soporta una carga media de trabajo superior al indicador de entrada de asuntos fijado por el Consejo General del Poder Judicial en el periodo analizado (153%).*

*La tensión que genera la carga de trabajo inasumible, la rotación de la plantilla, y otros factores tanto humanos como materiales nos conduce una situación permanente de retrasos y errores involuntarios, en el que las materias urgentes inaplazables, los errores graves a subsanar y situaciones imprevistas desplazan a menudo el trabajo cotidiano, generando nuevas urgencias.*

*Por la inspección se ha instado la creación de dos Juzgados adicionales en esta población, en su defecto la ampliación de la plantilla, y se ha interesado el nombramiento de dos funcionarios de refuerzo mientras dichas medidas se llevan a cabo. Estamos a la espera de contestación por las instancias oportunas. Por esta Letrada se ha solicitado la ampliación de jornada y le ha sido denegada. Nos preocupa seriamente el retraso en las actuaciones pero no es posible actuar con mayor diligencia dadas las circunstancias materiales”.*



En la queja 24/6347 se daba traslado de unas Diligencias Previas seguidas ante el Juzgado de Instrucción nº3 de Lora del Río, donde tras estar personada la letrada el 9-2-2023 y solicitar actuaciones, volvió a dirigirse a dicho órgano judicial con fecha 26-2-2024 presentando escrito de impulso procesal, sin haber recibido respuesta alguna. En el informe evacuado por la Secretaría de Coordinación Provincial se nos indica lo siguiente:

*"... pese a todo el esfuerzo realizado por la plantilla para adelantar trabajo, la falta de medios hace que los negociados penales se encuentren incoando respectivamente los años 2021 el neg 1(dp 655/21), y 2022 el negociado 2 (dp 364/22). Hay que tener en cuenta que ambos negociados han tenido bajas de larga duración y vacantes por periodos prolongados. Actualmente, el negociado 1 está cubierto por funcionaria de nuevo ingreso con meses de antigüedad en la Administración de Justicia.*

*La situación de retraso en la incoación y tramitación en este Juzgado es muy elevada, debido en buena parte a la falta de efectivos materiales y humanos, que se suma a la alta tasa de litigiosidad, que viene incrementándose año tras año. Actualmente de forma general se sigue orden cronológico de entrada para la incoación de previas, y la última previa incoada lleva el número 364/22 ...".*

En la queja 24/6002 se nos comunicaba en relación a procedimiento Monitorio seguido ante el Juzgado de Primera Instancia nº2 de Lora del Río, haber sido informado el letrado por los funcionarios de que se estaban admitiendo a trámite demandas de 2023, siendo la previsión para la admisión de su demanda dentro de 1 año y 6 meses. En el informe evacuado por la Secretaría de Coordinación Provincial se nos indica lo siguiente:

*"... En cuento a la demora, así como de las medidas solicitadas para subsanar retrasos, es por todos conocido, la situación de retraso y enorme pendencia que tienen los Juzgados Mixtos de la provincia de Sevilla, y especialmente la jurisdicción de Lora del Río, donde es necesario la creación de un órgano judicial más; igualmente hay que cubrir las posibles vacantes de funcionarios que se produzcan con mayor celeridad. En lo que se refiere al Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción nº 2 de Lora del Río tiene un continuo seguimiento e inspecciones del C.G.P.J.*

*Cuenta dicho órgano con dos funcionarios de refuerzo, y la Letrada de la Administración de Justicia solicitó al Ministerio de Justicia la Prolongación de Jornada, a fin de poder paliar la situación de atasco existente, dicha petición fue denegada, ya que es necesario un plan integrar de auto-refuerzo de los funcionarios, cuya concesión corresponde a la Consejería de Justicia de la Comunidad Autónoma. Con todo se ha mejorado la situación pero queda mucho por hacer .*

*En definitiva y para concluir, la situación de atasco judicial requiere un aumento importante de medios personales y materiales, se trata de un grave problema estructural y no coyuntural ...".*

Y en la queja 24/7201 en la Ejecución de Título Judicial seguido ante el Juzgado de Primera Instancia nº2 de Lora del Río, manifestaba la letrada no haber tenido noticia alguna de su tramitación desde la Diligencia de Ordenación de fecha 3-11-2023 en la que se acuerda quedar las actuaciones en la mesa de Su Señoría para resolver. Al respecto, se informa por la Secretaría de Coordinación Provincial lo siguiente:

*"... En fecha 23 de enero de 2023 se dicta Diligencia de Ordenación requiriendo a la parte ejecutante (que coincide con la presentadora de la queja) aportara el juego de copias obligatorio por ley. En fecha 9 de febrero se cumplimenta dicho requerimiento y como se ha indicado, se dicta nueva Diligencia de Ordenación en fecha 3 de noviembre de 2023 acordando unir los escritos presentados y quedar en la mesa de la LAJ para su provisión.*

*Esta LAJ toma posesión en este juzgado en fecha 23 de febrero de 2024 y ya en fecha 5 de marzo emito informe dirigido a la Secretaria Coordinadora de la Provincia de Sevilla solicitando me fuera concedida **prolongación de jornada** ante la situación que me había encontrado en el juzgado y concretamente en el despacho, con más de 1700 demandas sin minutar ni incoar y más de 80 expedientes en el despacho pendientes de revisión y minuta de la LAJ. Dicha solicitud fue denegada por el Ministerio de Justicia y posteriormente fue reiterada tanto por la Secretaria Coordinadora como por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. A día de hoy sigo sin tener respuesta sobre mi solicitud.*

*En todo caso y en lo que a la presente queja se refiere, en fecha 13 de septiembre fue dictada y firmada Diligencia de Ordenación requiriendo de nuevo subsanación del escrito de demanda ejecutiva presentado por incoherencias en el petitum de la misma, resolución que consta notificada a la Procuradora de la parte en fecha 18 de septiembre de 2024 ...".*



Ya la Memoria de actividades y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía del año 2022 indicaba la existencia de 214 juzgados mixtos, habiendo entrado en funcionamiento tan solo 2 nuevos órganos -ambos en la provincia de Cádiz-, con un incremento de asuntos ingresados del 8% y del 10% de asuntos pendientes, respecto al año anterior 2021.

*Así, se indica que “partiendo del criterio técnico, orientativo e indicador referencial fijado por el Consejo General del Poder Judicial, de 680 asuntos civiles y 1.000 penales como carga de trabajo anual, esa cifra es superada en muchos partidos judiciales, por lo que resulta necesario crear plazas nuevas y, en su caso, mantener o arbitrar medidas de refuerzo en diversos Juzgados de Primera Instancia e Instrucción”.*

Dicho índice de referencia civil y penal en la provincia de Sevilla es sobrepasado en casi todos los partidos judiciales, destacando Carmona, Coria del Río, Dos Hermanas, Lebrija, Morón de la Frontera y Utrera, y especialmente Lora del Río, con una entrada de asuntos muy por encima de lo razonable.

Al respecto, se indica en cuanto a las “Necesidades Judiciales” que resultaba innecesario argumentar la necesidad de crear nuevas plazas judiciales en Andalucía, dado el volumen de ingreso sostenido que soportan sus órganos judiciales, siendo la propuesta de creación de nuevas plazas judiciales en la localidad de Lora del Río (Sevilla) de una plaza judicial a añadir a las tres existentes.

Comparando lo anterior con la Memoria del último año (2023), de los 214 juzgados mixtos se ha pasado a los 217 (3 más), con un incremento de asuntos ingresados del 9% y del 22% de asuntos pendientes, respecto al año anterior 2022.

Por ello, se vuelve a recalcar en relación a la carga de trabajo que “resulta necesario crear plazas nuevas y, en su caso, mantener o arbitrar medidas de refuerzo en diversos Juzgados de Primera Instancia e Instrucción”, así como a concretar en la provincia de Sevilla la necesidad de ampliar las unidades judiciales en Carmona, Coria del Río, Lora del Río, Morón de la Frontera, Sanlúcar la Mayor y Utrera.

Con estos antecedentes, se estimó oportuno tomar mayor conocimiento de la actual situación de los tres órganos judiciales de Lora del Río, encontrándonos a la espera de la recepción de todos los informes interesados para realizar una valoración de la situación descrita.

En cuanto a los medios materiales, esta Defensoría en atención de la situación de funcionamiento de las instalaciones y sedes de los órganos judiciales, tuvo conocimiento con ocasión de un informe evacuado por el **Registro Civil de Fuen-girola** que desde noviembre de 2023 se encontraba sin servicio el ascensor de la sede sita en C/ Párroco Juan A. Jiménez Higuero, cuestión de la que tenía pleno conocimiento la Delegación de Justicia en Málaga, sin que tuviera noticia de que se fuera a reparar de forma inmediata.

Es evidente que esto suponía un gran problema al dificultar que las personas con movilidad reducida puedan acceder (o, en su caso, con mucha dificultad con ayuda de terceros) a las plantas del edificio, sin olvidar que la oficina del médico forense se encuentra en la tercera planta.

Por otro lado, siendo el único acceso a las plantas superiores por las escaleras, se pueden originar problemas de seguridad en los traslados de detenidos a los juzgados de instrucción (que se encuentra en las plantas superiores) por razón de coincidir en las escaleras con justiciables, denunciante, profesionales o personal del juzgado.

Ante tal situación, procedimos a iniciar de oficio la [queja 24/5665](#), en la que tras solicitar informe de la Delegación Territorial de Justicia en Málaga, se nos remitió informe por la Viceconsejería de Justicia en el que se nos comunicaba que la sede judicial de Fuengirola constaba de dos núcleos de escaleras que conectan todas las plantas del edificio, existiendo un ascensor en cada núcleo de escalera.

Que uno de los ascensores está en funcionamiento, y respecto al que se encontraba averiado, debido a que no era posible su reparación, se estaba tramitando expediente de contratación para su sustitución, estando previsto el inicio de las obras de instalación a primeros de agosto, y siendo su plazo de ejecución de dos meses.



### 2.3.2.1.3. Introducción del Derecho de Defensa

Nos parece adecuado poner de relieve otros aspectos que han tomado protagonismo en el curso de 2024 y que pueden ilustrar, amén del asunto ya referido, cómo se comporta esta materia en el ámbito de nuestras competencias de supervisión, con las limitaciones legales que hemos de respetar.

Antes de incidir en la casuística de expedientes tramitados en materia de Justicia, es importante destacar la recientemente publicada [Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero](#), de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, sobre la cual se valorará su aplicación en el siguiente informe anual. No obstante ello, es oportuno dejar constancia como introducción a esta temática que se van a producir cambios sustanciales en niveles procesal y organizativo y que, de manera muy resumida vienen a ser los siguientes: la creación de tribunales de instancia para reemplazar los juzgados actuales, de naturaleza unipersonal, así como la creación de oficinas municipales de justicia.

Asimismo, se contemplan oficinas judiciales adscritas a cada tribunal de instancia, lo cual permitirá equilibrar la carga de trabajo entre todos los tribunales y unificar los criterios procesales; y se crean oficinas de justicia en municipios pequeños y zonas rurales para que la ciudadanía pueda realizar trámites procesales desde su localidad, sin necesidad de desplazarse al tribunal de instancia. Asimismo, la ley también impulsa el uso de medios adecuados para la solución de controversias (MASC), con el fin de fomentar la negociación entre las partes, acerca de los cuales nos pronunciamos en el punto relativo a la materia de mediación en este mismo informe.

### 2.3.2.1.4. Del Derecho de Defensa

En el ámbito de la Justicia, actualmente la tramitación de los expedientes de queja se encuentra limitado por el hecho de que el ejercicio de la potestad jurisdiccional corresponda exclusivamente a los juzgados y tribunales establecidos por las leyes (art. 117.3 CE), lo que determina que el Defensor del Pueblo Andaluz carezca de competencia para el examen de aquellas cuestiones que estén pendientes de resolución judicial y lo suspenderá si, iniciada su actuación, se interpusiera por persona interesada demanda o recurso ante los tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional (art. 17.2 Ley 9/1983, de 1 de diciembre del Defensor del Pueblo Andaluz).

Sin embargo, en el reconocimiento del **beneficio de la justicia jurídica gratuita** o en las reclamaciones y quejas presentadas por la ciudadanía ante los colegios profesiones de la Abogacía o Procuraduría, al ser un procedimiento administrativo, sí tenemos capacidad de supervisión sobre la tramitación y resolución de los expedientes, con la salvedad de la resolución del recurso contra la denegación del reconocimiento por las Comisiones Provinciales de Asistencia Jurídica Gratuita, que resuelve el juez que por turno le corresponda.

Al respecto, en este curso ha sido publicada la [Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre](#), del **Derecho de Defensa**, este derecho junto a la tutela judicial efectiva y un proceso público sin dilaciones indebidas (art. 24 de la CE.), y el derecho a la asistencia jurídica gratuita (art. 119 CE.), **constituye uno de los derechos básicos de protección de la ciudadanía**.

El hecho de que este derecho de defensa y asistencia jurídica deba garantizarse de igual manera, dentro y fuera de los ámbitos jurisdiccionales, hace que sea de aplicación a los procedimientos extrajudiciales y a los mecanismos de solución adecuada de controversias reconocidos legalmente.

En relación a esta última cuestión, debemos hacer referencia a la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, cuya principal novedad es la supresión de los juzgados unipersonales de primera instancia, sustituidos por tribunales de instancia de varios miembros, constituidos en cada partido judicial, así como los mecanismos para la resolución pactada de conflictos.

Siendo evidente la vinculación entre el derecho de defensa y los profesionales de la abogacía, se hace necesario el establecimiento de normas reguladoras en relación a los derechos de las personas -entre otras, a la asistencia jurídica, a su elección, renuncia o sustitución, a la información, a ser oídas, a la calidad de la asistencia, a un lenguaje claro, o a exigir responsabilidades-, así como a las garantías y deberes de dicha asistencia jurídica -prestación del servicio por profesionales, del encargo profesional, de confidencialidad, o de libertad de expresión-.

Con motivo de la gestión de la [queja 22/4129](#) tuvimos la oportunidad de analizar en el ejercicio del derecho de defensa, distintos criterios de interpretación por parte de las Comisiones Provinciales de Asistencia Jurídica Gratuita, al respecto



de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Por ello, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 29 del Estatuto de Autonomía de Andalucía sobre la garantía de calidad de los servicios de la Administración de Justicia, iniciamos de oficio la [queja 22/8533](#) ante las referidas Comisiones Provinciales.

Sin embargo, fue la Viceconsejería de Justicia, Administración Local y Función Pública la que ha recopilado los informes emitidos por las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, concluyéndose que “el criterio adoptado por cada una de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, como se constata, no es uniforme”.

*“La mayor parte de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, Almería, Cádiz, Granada, Huelva, Málaga y Sevilla, siguen el criterio de atribución “ex lege” del derecho a la asistencia gratuita a las asociaciones que ejercen la acción popular para recurrir actos y, en su caso, las omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente, enumeradas en el artículo 18.1, de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. De forma que para la concesión del derecho a la justicia gratuita a dichas asociaciones, sólo se exige cumplimiento de los requisitos dispuestos al efecto en el artículo 23 del mismo texto legal.*

*Por su parte, la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Córdoba y de Jaén argumentan un criterio distinto, considerando que para la atribución del beneficio de asistencia jurídica gratuita, además de la exigencia de los requisitos del artículo 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, deben igualmente cumplir los requisitos específicos establecidos en el artículo 2 c) de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, para la concesión del derecho a la asistencia jurídica gratuita a las mismas”.*

A tal efecto, se procedió a emitir Resolución para que se procediera por la Viceconsejería a impartir instrucciones a las Comisiones Provinciales para la adopción de un criterio uniforme al respecto, recibiendo como respuesta el informe de la Asesoría Jurídica de la Consejería de Justicia, Administración Local y Función Pública (Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía) que concluye que *“no es posible impartir instrucciones en el sentido pretendido (uniformar el criterio relativo al reconocimiento o denegación del beneficio de justicia gratuita a las Asociaciones que cuenten entre sus fines la defensa y protección del medioambiente) por la naturaleza jurídica de las comisiones que, aunque orgánicamente estén adscritas a la Consejería de Justicia, no se pueden considerar jerárquicamente dependientes de la misma, por lo que no es viable dictarle instrucciones o circulares con tal objeto. A fortiori, los títulos competenciales en la materia impiden establecer un criterio interpretativo a este respecto”*.

No aceptada la Resolución, al concluir no ser posible impartir instrucciones en el sentido pretendido a tenor de la naturaleza jurídica de las Comisiones, ya que aunque orgánicamente estén adscritas a la Consejería de Justicia, no se puede considerar jerárquicamente dependientes de la misma, procedimos a dirigir la Resolución directamente a las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita de Córdoba y Jaén.

La posición minoritaria de las Comisiones Provinciales, en cuanto al reconocimiento del beneficio de asistencia jurídica gratuita, se basa en considerar que para el reconocimiento del beneficio, además de la exigencia de los requisitos del artículo 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, deben igualmente cumplirse los requisitos específicos establecidos en el artículo 2 c) de la Ley 1/1996, de 10 de enero, es decir, se deberá acreditar la insuficiencia económica para litigar.

Esto nos lleva a considerar que los requisitos establecidos en la Ley 27/2006 son innecesarios, ya que finalmente tendrá que cumplir con los exigidos por la Ley 1/1996, o peor aún, que estaríamos penalizando a estas Asociaciones que tendrían que cumplir los requisitos establecidos con la Ley 1/1996 -como cualquier otra persona jurídica-, y además tendrían que cumplir los requisitos establecidos en la Ley 27/2006.

Entendemos que, al contrario, su condición acreditada de entidad de utilidad pública y carecer de ánimo de lucro debería suponer una consideración en su favor a la hora del reconocimiento de este concreto derecho.

Por el contrario, la posición mayoritaria a este respecto de las Comisiones Provinciales se basa en el cumplimiento de los requisitos del art. 23 de la Ley 27/2006, esto es la protección del medio ambiente, el estar constituida legalmente 2 años antes y el ámbito territorial.



Siendo la remisión a la Ley 1/1996 para determinar los beneficios que la misma le confiere, su contenido y procedimiento, entendiendo que estas asociaciones quedan sometidas a un régimen jurídico especial, posterior y específico en cuanto al reconocimiento del derecho -Ley 27/2006, de 18 de julio- que se sustrae del régimen jurídico genérico -Ley 1/1996, de 10 de enero-.

De no ser así, repetimos que no tendrían sentido las concretas previsiones que contempla la Ley 27/2006, siendo por tanto innecesaria la norma si la pretensión del legislador hubiese sido la regulación del acceso al derecho de estas asociaciones de igual forma que el resto de personas jurídicas.

Este razonamiento vendría avalado por el Auto de la Secc. 5ª de la Sala Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de fecha 13 de marzo de 2019, Recurso 42/2017, o el Auto de la Secc. 1ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de fecha 17-6-2021.

No obstante, habría que distinguir el ejercicio de la acción popular por la entidad ecologista en los términos previstos en el art. 22 de la ley 27/2006, o si por el contrario su pretensión es el ejercicio de otro tipo de acción judicial.

En el primer supuesto, debe aplicarse lo expresado en el art. 23 de la Ley 27/2006, siendo estos los elementos que deben analizar las Comisiones Provinciales, y no los referidos al artículo 2 de la Ley 1/1996 en cuanto a la exigencia de demostrar la insuficiencia de recursos para litigar, al entender que no son de aplicación.

Si por el contrario, se pretende el ejercicio de una acción distinta a la contemplada en el art. 22 de la Ley 27/2006, deberá aplicarse en este supuesto el art. 2.c) de la Ley 1/1996 de Asistencia Jurídica Gratuita, es decir, deberá acreditarse ser una asociación de utilidad pública y carecer de recursos económicos para litigar.

Esta disparidad de criterios entre las distintas Comisiones Provinciales vendría a vulnerar el **principio de seguridad jurídica** que debe regir toda actuación de la Administración, estos principios se encuentran regulados en diferentes textos legales, principalmente la Constitución Española (art. 9), la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Al respecto, la Sentencia 234/2001 del Tribunal Constitucional de fecha 13/12/2001 dictada en la Cuestión de inconstitucionalidad n.º 389-94 establece que la seguridad jurídica ha de ser entendida como la certeza sobre el Ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4).

En suma, sólo si en el Ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8 ; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4 ; 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15 ; y 104/2000, de 13 de abril, FJ 7).

Pero entendemos que este menoscabo, más allá de las normas de aplicación, proviene de su diferente interpretación por distintos órganos de una misma administración, ya que dependiendo del ámbito territorial de actuación de la Asociación gozará o no del beneficio de asistencia jurídica gratuita, aun cumpliendo los requisitos del art. 23 de la Ley 27/2006.

De ahí, **nuestra Recomendación de que deba adoptarse un criterio uniforme por la totalidad de las Comisiones Provinciales de Asistencia Jurídica Gratuita**, en el sentido de reconocer el beneficio de este derecho a las Asociaciones que cumplan los requisitos establecidos en el art. 23 de la Ley 27/2006, de 18 de julio. Resolución que no ha sido aceptada por las Comisiones Provinciales de Jaén y Córdoba, a las que iba dirigida la misma.

Otra causa de indefensión puede haberse producido en la gestión de los expedientes para aceptar o no la insostenibilidad de la pretensión alegada por los letrados, tras el reconocimiento de la justicia jurídica gratuita.

Así, podemos ilustrar esta cuestión con el expediente de [queja 23/2709](#), en el cual la interesada nos daba traslado de que teniendo **reconocido el beneficio de asistencia jurídica gratuita** con fecha 17-2-2022, el letrado designado le comunica con fecha 11-3-2022 la insostenibilidad de su pretensión, cuestión que un año después, a fecha 28-3-2023, aún no había sido resuelta.



La Exposición de Motivos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se inicia indicando que la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas parte del convencimiento de que una economía competitiva exige unas administraciones públicas eficientes, transparentes y ágiles, así el principio de eficacia viene a ser uno de los pilares sobre los que se asienta el régimen jurídico de la Administración.

Por otro lado, el artículo 103 de la CE. establece que «la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho».

Así, el principio de eficacia se constituye como un principio general que ha de aplicarse, sin distinción, a todas las administraciones públicas, y que se manifiesta en el ámbito externo a la Administración como una garantía que le exige un papel activo en el tráfico jurídico en pro de la consecución del interés general, y en el interno como el buen funcionamiento interno de la organización.

Y de la misma forma, el artículo 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público señala estos mismos principios, como el servicio efectivo a la ciudadanía, la responsabilidad por la gestión pública, la eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados, o la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

Teniendo presentes estos principios generales, los plazos que establece al respecto la Ley 1/1996 para la sustanciación de una insostenibilidad (arts. 32 y 33), son de 15 días para la declaración de insostenibilidad por el letrado, mas no fija plazo para recabar dictamen de la Comisión (CAJG) al Colegio de Abogados (ICA), 15 días para emitir dictamen el ICA sobre viabilidad, no fija plazo para recabar informe de la CAJG al Ministerio Fiscal, y 6 días para emitir informe el Ministerio Fiscal.

Los tiempos de tramitación de la insostenibilidad por la Comisión Provincial de Asistencia Jurídica Gratuita (CAJG) y el Colegio de Abogados de Sevilla (ICAS) han supuesto el transcurso de algo más de 14 meses:

- ▶ 11-3-2022. Informe de insostenibilidad del letrado.
- ▶ 7-6-2022. Requerimiento al ICAS del dictamen sobre la viabilidad de la pretensión.
- ▶ 14-11-2022. Dictamen del ICAS sobre la viabilidad de la pretensión.
- ▶ 19-11-2022. Remisión por el ICAS del dictamen, aunque realmente tiene registro de salida con fecha 28-11-2022.
- ▶ 29-11-2022. Recepción en la Delegación Territorial del dictamen del ICAS.
- ▶ 13-2-2023. Solicitud de la CAJG de informe al Ministerio Fiscal.
- ▶ 21-3-2023. Remisión de informe del Ministerio Fiscal.
- ▶ 14-4-2023. Sesión de la CAJG acordando la desestimación de la solicitud
- ▶ 25-5-2023 Notificación de la resolución a la interesada y órgano judicial.

En lo que afecta al ICAS, y entendiendo que la carga de trabajo que pueda existir impide el cumplimiento estricto de los plazos establecidos por la norma -15 días para emitir el dictamen-, han transcurrido desde el 7-6-22 al 28-11-22 un total de 174 días (casi 6 meses).

Sin embargo, este lapso de tiempo de casi 6 meses en evacuar el preceptivo dictamen por el ICAS no fue algo puntual, sino que ya el informe de la Delegación Territorial de fecha 8-11-2022, en relación con los expedientes de insostenibilidad tramitados en 2022 ante el ICAS, indicaba que el término medio entre la fecha de solicitud de los dictámenes y la recepción de los mismos había sido de 6 meses.

En cuanto a la CAJG-Se, donde hacemos la misma apreciación anterior sobre la carga de trabajo que pueda existir, si bien la norma no establece plazo en el que debe recabar el dictamen del ICA, ni en su caso el informe del Ministerio Fiscal, podemos considerar que éste podría ser como máximo los mismos 15 días establecidos para el letrado y el ICA.



Aún así, transcurrieron, por un lado, 88 días desde que el letrado plantea la cuestión hasta que es requerido el dictamen del ICAS y, por otro lado, 177 días desde que se recibe el dictamen del ICAS hasta la remisión de la notificación de lo resuelto a la interesada, lo que hace un total de 265 días (aproximadamente 9 meses).

Al respecto, debe ser tenido en cuenta lo preceptuado en el artículo 16.2 de la Ley 1/1996:

«El cómputo del plazo de prescripción se reanuda desde la notificación al solicitante de la designación provisional de abogado por el Colegio de Abogados o, en su caso, desde la notificación del reconocimiento o denegación del derecho por la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita y, en todo caso, en el plazo de dos meses desde la presentación de la solicitud».

Por último, una vez analizados los plazos y términos en los que había sido resuelto el expediente, también procedimos a valorar la propia resolución dictada por el CAJG-S, al entender que adolece de falta de motivación.

Al respecto, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, viene a establecer en su art. 88.3 que «las resoluciones contendrán la decisión, que será motivada en los casos a que se refiere el artículo 35. Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno».

Esta motivación de los actos administrativos debe suponer una explicación de los fundamentos fácticos y jurídicos en que se basan, consecuencia del principio de legalidad que impone a la Administración autora del acto justificar debidamente las normas en que se apoya y la concurrencia de los hechos previstos en aquella. Esta obligación alcanza a la totalidad de la actuación administrativa, pero, en relación con algunos tipos de actos en concreto, la propia Ley exige la motivación en su artículo 35.

La doctrina coincide en señalar que la regla general debería ser la motivación de los actos administrativos, y solo por excepción admitirse la no motivación, y ésta se efectuará con sucinta referencia a hechos y fundamentos de derecho, no siendo suficiente la remisión del expediente o citar meramente los preceptos.

Esta deficiencia de la resolución hace que, al serle notificada a la interesada, desconozca los motivos por lo que su solicitud ha sido desestimada, ya que aunque se indica que lo ha sido “por haber quedado acreditado que la solicitud tiene por finalidad el ejercicio de acciones o recursos que han sido considerados insostenibles”, lo cierto es que estos “motivos” que justifican la resolución son desconocidos para ella.

A la vista de todo lo anterior, se procedió a formular al Colegio de Abogados de Sevilla la Recomendación de que fueran adoptadas las medidas necesarias para que, en la medida de lo posible, fueran respetados los plazos establecidos por la Ley, sin que lleguen a suponer esta excesiva demora en la resolución de los expedientes.

Y la misma Resolución se formuló a la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Sevilla, además de que las resoluciones que fueran dictadas se motiven con una explicación de los fundamentos fácticos y jurídicos en que se basen.

Por último, durante la elaboración del presente informe anual, hemos asistido a una polémica, relacionada con la subida del SMI, en la medida en que esta decisión podría generar la imposibilidad de muchas personas trabajadoras de acceder al beneficio de la justicia jurídica gratuita, ya que el reconocimiento de dicho derecho está referenciado en el IPREM, que al no haber sido actualizado ha quedado muy por debajo del SMI.

## 2.3.2.2. Memoria Democrática

Esta Defensoría renueva en el presente informe su compromiso con los valores de la Memoria Histórica y Democrática que vienen establecidos por las leyes estatal y autonómica que los regulan, [Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática](#) y [Ley 2/2017, de 28 de marzo, de Memoria Histórica y Democrática de Andalucía](#).

Los expedientes hacen referencia a cuestiones de importancia que preocupan a la ciudadanía, como son la eliminación de elementos contrarios a la memoria democrática, las actividades relacionadas con la localización, exhumación e identificación de personas desaparecidas, y los lugares y senderos de memoria democrática.