

3. ÁREA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

La revisión de las memorias de las fiscalías de las comunidades autónomas y las fiscalías provinciales constituye en el ámbito de la especialidad contencioso-administrativa una herramienta fundamental para ahondar en el conocimiento de una actividad que, dada su entidad relativamente reducida en el contexto general del Ministerio Fiscal, se caracteriza por la considerable soledad en que muchos de los fiscales especialistas desempeñan su tarea cotidiana, en un contexto que además varía mucho de un lugar a otro, y la consiguiente dificultad para identificar cuáles son los problemas comunes, o más habituales, a los que hacen frente en su trabajo, y asegurar así posiciones compartidas que respondan razonablemente al principio de unidad de actuación.

Esa gran diversidad de paradigmas de trabajo, que viene dada por factores como la propia organización –muchas veces condicionada por el tamaño– de la Fiscalía o el volumen y la naturaleza de la litigiosidad en esta materia dentro de cada territorio, tiene un reflejo extremadamente rico en muchas de esas memorias, que permiten al menos diagnosticar los puntos de dificultad y en la medida de lo posible tratar de aportar soluciones o mejoras.

La cuestión organizativa que se acaba de mencionar es, sin duda, el ejemplo más patente de la heterogeneidad del sistema. Lo habitual es la identificación, en el organigrama de la Fiscalía, de una Sección de lo Contencioso-Administrativo, pero a partir de ahí ni la composición, ni la organización, ni el dato –muy relevante– de que los fiscales se ocupen de la materia en régimen de dedicación exclusiva (y/o excluyente de otras) o no, son variables que permitan identificar dos modelos iguales en toda España. Obviamente esta afirmación no encierra una crítica ni mucho menos una objeción a cualquiera de esos modelos, sino el mero propósito de indicar que posiblemente el concepto de unidad del Ministerio Fiscal, más allá de la *unidad de actuación*, debería paulatinamente traducirse en la búsqueda también de cierta homogeneidad organizativa y de funcionamiento; por razones de eficacia y eficiencia internas –que incluye la propia articulación de esa unidad de criterio–, pero sobre todo para facilitar el acceso y el entendimiento con (y de) las demás instituciones, los profesionales del Derecho y el conjunto de los ciudadanos que, en cualquier punto del territorio nacional, quieren o pueden o deben acercarse a una fiscalía con la expectativa de ser recibidos y escuchados en un entorno que, con independencia del lugar, pueda resultarles mínimamente reconocible.

Una imagen gráfica de esa persistente distorsión organizativa puede obtenerse mediante la comparación –como se ha dicho, en absoluto crítica con cada modelo en sí mismo considerado– entre fiscalías respecto de las que, en principio, cabría presuponer con arreglo a la lógica algunas señas de identidad.

Por su tamaño, por ejemplo, se podría entender que las de Madrid y Barcelona cumplen la condición de ser «grandes» fiscalías provinciales, en todos los sentidos del término. Pues bien, la Sección de Madrid está formada por dos fiscales que desempeñan su trabajo en exclusividad, aunque también asisten a juicios en los juzgados de lo penal y en la Audiencia Provincial, en los turnos correspondientes, pero según se desprende de su memoria además se ocupan de la *«responsabilidad penal que pudiera derivarse de las actuaciones tramitadas en vía contencioso administrativa, en las que ha de deducirse testimonio»*, y de *«las Diligencias de Investigación relativas a prevaricaciones administrativas, en materia de contratación de personal»*, materia de índole, como es obvio, netamente penal. La Fiscalía de Barcelona también integra su Sección con dos fiscales, pero solo uno está en dedicación exclusiva (aunque también asiste a juicios penales en juzgado y Sala), mientras que el otro compatibiliza su función con la llevanza de un juzgado de instrucción, y en ningún caso la Sección como tal ejerce funciones propias en el terreno penal, incluido el de las diligencias de investigación. La Fiscal de Barcelona cita sin embargo como novedoso *«el despacho de los expedientes de justicia gratuita»*, que la Sección de Madrid venía atendiendo habitualmente. Ambas coinciden, en cambio, en que son sus fiscales y no los de la respectiva Fiscalía de la Comunidad Autónoma los que se hacen cargo de los recursos de apelación contra las resoluciones de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, aunque la competencia para resolver dichos recursos es obviamente del Tribunal Superior de Justicia. Es fácil entender la razón de economía práctica de esta distribución del trabajo (quien conoce mejor el procedimiento es quien lo ha despachado en la instancia), pero paradójicamente, en el caso de Cataluña esas apelaciones luego se contabilizan en la estadística de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma, según se desprende de la propia memoria del Fiscal Superior. No es ese el criterio en Madrid, donde el Fiscal Superior computa solo las intervenciones ocasionales de su propia Fiscalía cuando en sede de apelación la Sala del TSJ las requiere por algún motivo, pero no incluye los dictámenes de los fiscales del órgano provincial, que se muestran en la estadística de este último.

Otro ejemplo de comparación puede establecerse entre tres fiscalías de comunidades autónomas uniprovinciales, es decir, de las que conservan acumuladas las competencias de la fiscalía provincial y la autonómica tras la reforma del EOMF de 2007. La Sección de Cantabria está formada por un coordinador y dos fiscales, que se reparten el despacho de los tres juzgados de Santander y la Sala del TSJ, de modo que el coordinador se ocupa de *la tramitación ordinaria*, mientras que las vistas se reparten entre los tres. Parece deducirse por tanto que en realidad el coordinador se hace cargo de la totalidad de los asuntos en régimen de dedicación exclusiva (no se aclara si también *excluyente* de otras funciones) y es auxiliado por dos fiscales específicamente en la asistencia a vistas judiciales. El modelo de Murcia, sin embargo, se articula mediante la distribución del trabajo –su memoria no menciona expresamente la denominación como *Sección*– conformada por el Teniente Fiscal y dos fiscales más. El primero atiende los asuntos de la Sala del TSJ, vistas incluidas, mientras que los otros dos fiscales despachan los juzgados de lo Contencioso-Administrativo, si bien «*ello no empece a que tanto unos como otros se sustituyan en caso de que el servicio así lo requiera*». Tampoco consta si esas funciones se desempeñan en exclusiva o en régimen de compatibilidad con otros servicios o tareas ajenos a la especialidad contencioso-administrativa. En el caso del Teniente Fiscal, parece obvio que debe ser así. En fin, la Fiscalía del Principado de Asturias informa de que una única fiscal, especialista en la materia, atiende todos los asuntos, tanto procedentes de la Sala del TSJ como de los seis juzgados de lo contencioso-administrativo. En Asturias existe sin embargo una Fiscalía de Área – Gijón– en la que dos fiscales especialistas se reparten el trabajo del único juzgado de este orden jurisdiccional.

Hay más ejemplos de diversidad. En algunos lugares (la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, por ejemplo), no existe ningún fiscal específicamente encargado de esta jurisdicción, sino que se reparte el despacho de los asuntos y la asistencia a vistas entre todos los (tres) integrantes de la plantilla (en la del País Vasco también se reparten la tarea los dos fiscales de la plantilla). En la mayoría de las fiscalías provinciales de menor tamaño, en cambio, a veces se hace cargo de la materia el propio fiscal jefe (es el caso de la Fiscal Jefe de Cáceres, por volver al ámbito extremeño) y en ocasiones un fiscal especialista que raramente –dado el volumen de trabajo– lo hace con carácter exclusivo, simultaneando por tanto su tarea con otras especialidades, en general del orden penal.

Finalmente hay que hacer referencia a la singularidad que supone el que, si bien las fiscalías de área, que en principio por su carácter

infraprovincial no se corresponden con el ámbito territorial de los juzgados de lo contencioso-administrativo, sin embargo en algunos supuestos sí tienen atribuidas ese tipo de funciones, atendiendo a la propia peculiaridad de la estructura territorial de la jurisdicción. Es el caso de Melilla, dada su singular estatus de ciudad autónoma, y Santiago de Compostela o Mérida, en estos dos últimos supuestos por darse la circunstancia de que la capital estatutaria de la comunidad autónoma no es capital de provincia.

Todo ello, como es obvio, contribuye a ese carácter proteico y heterogéneo que no siempre facilita la coordinación funcional de la institución, y en particular de esta especialidad tradicionalmente percibida en amplios sectores de la carrera fiscal –víctimas de un grave error histórico, pues lo contencioso-administrativo es, justo al contrario, la cuna de esta institución– como una especie de *adherencia* a su genuina naturaleza.

Toda esa compleja diversidad podría en alguna medida verse paliada –sin perjuicio como queda dicho de un esfuerzo de revisión del modelo organizativo que quizá ofrezca algún margen de mejora– mediante la optimización de los mecanismos de comunicación e interacción entre los diversos órganos, y la homogeneización progresiva de sus procedimientos de trabajo. Sin embargo, ese –el de los medios disponibles– es un terreno en el que las fiscalías en general, si bien con muy notables diferencias entre unos y otros territorios, divisan, aún a estas alturas, un largo trecho de camino por recorrer.

Del lado más positivo cabe colocar a la Fiscalía de Illes Balears, que da noticia de cómo la intervención de los fiscales en el ámbito contencioso-administrativo *«se desarrolla por completo a través del correspondiente expediente digital, no utilizándose ya el papel»*, y a la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Madrid, cuya aplicación «GESPRO», que incluye el registro y tramitación de asuntos de los Juzgados, Tribunal y Fiscalía, constituye sin duda una herramienta de probada utilidad y eficacia.

En otros casos, como el de Canarias, los problemas parecen relativizarse porque si bien *«la implantación generalizada del sistema de gestión de notificaciones telemáticas LexNET, con el que no cuenta la fiscalía, ha venido provocando dificultades en el despacho de asuntos que, sin embargo y debido a la cordial relación con los LAJ de este orden jurisdiccional, han venido resolviéndose en todos los casos adecuadamente»*. Además *«la aplicación informática ATLANTE II»* –en la que dicha Fiscalía despacha todos los asuntos del orden contencioso-administrativo– *«garantiza la efectiva notificación al Ministerio Fiscal de las resoluciones judiciales y decretos»*; aunque aclara el

Fiscal Superior que ese *«valioso instrumento de trabajo que agiliza el despacho de los asuntos (...) no puede aceptarse»* como equivalente a *«la existencia de un auténtico expediente digital, con “papel cero”, sin que, consecuentemente, se lleve a cabo el necesario cumplimiento de lo regulado en el art. 26 de la Ley 18/2011, de 5 de julio, de uso de las tecnologías de la información y comunicación en la Administración de Justicia (...) que garantice la integridad y fehaciencia de lo contenido en las resoluciones, decretos, escritos y documentos incorporados al mismo»*.

La Fiscal de Castilla y León dice también que se han superado *«con la implementación en todo el territorio de la Comunidad de Fortuny Digital, las dificultades que el sistema LexNet entrañaba para el despacho de los asuntos de lo contencioso, que se traducían en un empleo de tiempo cuatro veces superior al que necesitaría el despacho en papel»*, y da cuenta de que *«en términos generales (...) las fiscalías provinciales ponen de manifiesto los avances conseguidos y el funcionamiento satisfactorio del sistema»*, pero advierte de que *«sigue siendo dificultosa la búsqueda en el Visor documental de los documentos necesarios para emitir el dictamen, no siempre incorporados en su totalidad a aquél, o mal escaneados y de difícil lectura»*, y subsisten algunos problemas, como que en el momento en que el fiscal emite el informe requerido y se le elimina como parte ya no se puede acceder a dicho procedimiento (León). Reitera en efecto la Fiscal Superior que el problema de la anotación del fiscal como interviniente o no en el procedimiento genera muchas dificultades en el manejo de la aplicación. Y recoge la observación de la Fiscalía de Salamanca, en el sentido de que dicha aplicación no está preparada para registrar cierto tipo de informes, por ejemplo, los emitidos en las piezas, medidas cautelares y recursos cuyo cómputo manual aumenta la cifra en un 10 % aproximadamente. La Fiscalía de Soria añade otro ejemplo: tuvo seis procedimientos electorales de impugnación de inscripción en el censo, que hubo de registrar como procesos de derechos fundamentales ante la imposibilidad de hacerlo con arreglo a su verdadera tipología, dado que la aplicación no contempla dicha posibilidad.

A ello añade la misma Fiscal Superior de Castilla y León otra información muy relevante a efectos estadísticos en esta materia especializada, y es que los datos que ofrece el cuadro de mandos (SICC), no parecen verosímiles atendiendo a la propia entidad de algunas cifras, por lo que *«las hemos contrastado con la información ofrecida por los especialistas de cada Fiscalía en las respectivas memorias provinciales en las que se indican otras, a nuestro juicio, mucho más próximas a la realidad»*, resultando una desviación considerable que

lleva a la conclusión de que *«como ya apuntamos el año anterior, no puede confiarse excesivamente en el volcado de datos que obran en el SICC, siendo preferibles los recuentos manuales que hacen los fiscales especialistas»*. La mera afirmación, basada en datos, de que en un recuento estadístico resulta preferible operar de modo *manual*, pone de manifiesto sin necesidad de mayor comentario la necesidad de revisar el procedimiento, la calidad, las prestaciones y, en su caso, el coste (tanto económico como calculado en términos de esfuerzo y tiempo de sus usuarios), del funcionamiento de dicha herramienta.

La Fiscal Superior del País Vasco, en fin, clama por la necesidad de implantación del sistema de gestión procesal *JustiziaBat* al ámbito de la de la Fiscalía de la Comunidad, *«ya que tanto el registro como el control de procedimientos en los que ha de intervenir se hace –a estas alturas, cabe insistir– a través de libros manuales»*. La de Asturias espera que a lo largo del año 2020 se pueda incorporar la firma electrónica para la completa digitalización de los expedientes, *«lo que desde luego supondrá una modificación del sistema hasta la fecha utilizado»*.

Entrando ya en la materia relativa a la actividad cotidiana de las distintas fiscalías, sigue siendo generalizada la percepción, igual que en ejercicios anteriores, de que son los dictámenes en materia de competencia judicial los que suponen la mayor carga de trabajo –al menos en el plano cuantitativo– de los órganos territoriales del Ministerio Fiscal en el orden contencioso-administrativo. Así se pone de manifiesto en Andalucía, el País Vasco, Extremadura, Madrid, Aragón (Zaragoza en concreto da cuenta de haber casi triplicado el número de informes de esta clase respecto del año anterior), Cantabria, que también señala un ligero incremento, igual que Castilla-La Mancha, cuyo Fiscal Superior reitera sus argumentos ya expresados en memorias precedentes acerca de la razón que determina esa excesiva conflictividad competencial, a su juicio provocada por el propio modelo legal de la LJCA de 1998. Sin embargo, Illes Balears registra un ligero descenso estadístico en este apartado, igual que Galicia o la Comunidad Valenciana, y Murcia *«una sensible disminución»*. En Castilla y León, paradójicamente, se da un notable incremento del 20 % en la sede de Valladolid, y un descenso –aunque menos acusado– en la de Burgos. El Fiscal Superior de Navarra reporta cifras similares a las del año anterior, pero reitera la singularidad que en ese territorio genera el régimen especial foral, sobre todo en el ámbito de la determinación de la jurisdicción para conocer de determinadas disposiciones autonómicas, que por su naturaleza competencial-constitucional solo son susceptibles de control ante el Tribunal Constitucional.

En todo caso, también un año más los fiscales ponen unánimemente de manifiesto que, cifras estadísticas aparte, la esencia de su esfuerzo, medido en intensidad y cantidad real de trabajo, se concentra en el ámbito de la específica defensa de los derechos fundamentales.

En cuanto concretamente concierne a su intervención en el procedimiento especial regulado en los arts. 114 y ss. LJCA, son muchas las fiscalías que apuntan a la concentración de esos asuntos no solo en determinados derechos de los que el art. 53 CE señala como posible objeto de tutela a través de ese cauce especial y sumario, sino incluso a la reiteración temática de los ámbitos de controversia en que se producen esos recursos. Es el caso, por ejemplo, de los asuntos en materia de personal de las distintas administraciones públicas, vinculados al art. 23 CE (Granada), que a veces se concretan en la alegación de *acoso laboral* (Málaga) aunque principalmente traen causa de los procesos de convocatoria pública y acceso a puestos de trabajo, incluida la universitaria (Sevilla), en los que los demandantes consideran vulnerado el derecho al acceso en condiciones de igualdad –incluida la reivindicación del principio de igualdad entre hombres y mujeres (Granada)– y con arreglo a los principios de mérito y capacidad. En este terreno cabría decir que el *récord* lo ostenta la Fiscalía de Castilla-La Mancha, que como consecuencia *de un solo proceso selectivo* convocado por el Servicio de Salud de esa Comunidad Autónoma en 2012 ha tenido que despachar en el último cuatrienio (2016-2019) un total de *doscientos ochenta* procedimientos especiales para la protección de derechos fundamentales, solo en relación, hay que insistir, con ese asunto, porque en 2019 da cuenta de al menos otras veinticinco contestaciones a demandas también generadas por otra resolución del propio SESCAM.

En el mismo terreno del personal al servicio de las Administraciones públicas, pero también en relación con otras clases de empresas y trabajadores que, por el contenido de su actividad, afectan al funcionamiento de los servicios públicos, es también muy frecuente que se sometan a informe de las fiscalías los recursos contra los acuerdos de servicios mínimos que dictan las administraciones afectadas, cuyo contenido es considerado por los trabajadores vulnerable del legítimo ejercicio del derecho de huelga (art. 28 CE). Casi todas las fiscalías dan cuenta de este tipo de asuntos (Cantabria, Sevilla, Granada, Aragón, Navarra, Extremadura, País Vasco, Valencia) y de la notable dificultad que en muchas ocasiones comporta la exacta ponderación de los intereses en conflicto a partir de la exigible motivación del acuerdo administrativo, que precisamente constituye la clave para determinar en qué medida la mencionada restricción del

derecho a la huelga se justifica en términos de preservación de otro fin constitucional legítimo.

Esa faceta sindical de la actividad del personal al servicio de la Administración también se manifiesta en el complejo problema de la composición y funcionamiento de las mesas de negociación colectiva que regula el EBEP, generador de frecuente litigiosidad (Cantabria, Castilla-La Mancha, Navarra, Extremadura), en la que los paralelismos con la legislación laboral y la imprecisión de algunos preceptos legales no facilitan la tarea de concretar algunos conceptos relacionados con la representatividad de los sindicatos o con la naturaleza o sector de actividad a la que concretamente pueden representar en cada mesa, en función de su marco territorial o sectorial.

Una proyección bien distinta del art. 23 CE –al margen de lo que se dirá del específico contexto electoral– es el de la actividad política. En ese terreno, las Fiscalías de Valencia y Asturias dan cuenta de una especial tendencia de los representantes políticos –tanto municipales como, en el caso valenciano, autonómicos– a acudir a los tribunales en busca de la documentación que les niegan los órganos de gobierno de las instituciones para acceder al debido control político de su actividad.

Son igualmente habituales los procesos en que se alega el derecho de presunción de inocencia –y, en su caso, el principio de legalidad del art. 25 CE– frente al ejercicio de la potestad sancionadora administrativa (Aragón, Navarra).

Otro de los supuestos con relevante acceso a estos procedimientos especiales es el del derecho a la educación (art. 27 CE), frecuentemente vinculado con la invocación del art. 14 CE, que además tiene especial incidencia en el supuesto de alumnos con condiciones singulares, que genera un debate entre los padres y la administración respecto del tipo de centro y forma de escolarización (integración o educación especial) en que ha de desarrollarse su formación. La Fiscalía de Segovia aporta un ejemplo interesante, y la Fiscalía Provincial de Madrid ofrece en su memoria un análisis –que lamentablemente por su extensión no cabe reproducir aquí– sobre la aproximación jurídica que ha de efectuar el Fiscal a este tipo de casos. En algunos lugares, como La Rioja, la proyección de estos derechos tiene otro perfil, concretamente relacionado con la formación religiosa de los alumnos; en concreto se trata de la no impartición de la asignatura de religión islámica en determinados colegios.

En fin, en este campo de la protección especial de los derechos fundamentales, alguna de las memorias refleja supuestos más atípicos, como el procedimiento seguido con intervención de la Fiscalía de Asturias en el caso de una mujer que alegaba discriminación por razón

de género y motivos ideológicos, invocando los arts. 10, 14 y 15 CE, contra su ingreso forzoso (autorizado judicialmente) en el hospital para dar a luz, por tratarse de un parto de riesgo, contra su voluntad de tener el hijo en su propio domicilio.

Como en años anteriores, más allá del marco procesal del citado procedimiento especial de los arts. 114 y ss. LJCA, en relación con la protección de los derechos fundamentales, los fiscales siguen mostrando su preocupación por el elevado número de autorizaciones judiciales de entrada en domicilio o lugar que requiere el consentimiento de su titular (art. 8.6 LJCA), especialmente cuando se conceden para llevar a cabo diligencias de inspección de la Agencia Tributaria que, en ocasiones, no son meras «entradas» en ejecución de una resolución administrativa, sino auténticas «entradas y registros» cuyo resultado puede terminar conformando incluso la base documental de un proceso penal por delito contra la Hacienda Pública. Son varias las fiscalías (Castilla y León y Madrid, por ejemplo) que recuerdan en este punto la importante STS de 10 de octubre de 2019, que ha venido a clarificar los requisitos que han de reunir estas solicitudes de la Administración. Sin embargo, el problema de fondo subsiste. El Fiscal de Sevilla narra, por ejemplo, un supuesto en que uno de esos casos –entrada en la consulta de un estomatólogo, con volcado total de la información contenida en los equipos informáticos– podía llegar a afectar otro bien jurídico constitucionalmente tutelado: el de la intimidad que ampara los historiales médicos de los pacientes. En otros asuntos subyace un problema social de no menor entidad –así, los desahucios en viviendas de protección oficial o para la ejecución de decisiones en materia de protección de menores (Ciudad Real)– que cobran un especial cariz cuando se trata de viviendas ocupadas ilegalmente en las que hay menores de edad (Madrid). En el extremo opuesto, sin embargo, la Fiscalía del Castilla y León observa cómo la Administración recurre a veces a este procedimiento de autorización judicial sin necesidad real alguna, como sucede en el supuesto de acceso a fincas rústicas con finalidad expropiatoria.

La Fiscalía Provincial de Madrid aporta una novedad relevante –por su potencial recorrido– en relación con este tipo de actuaciones, explicando que *«al hilo de las autorizaciones de entrada, en el año 2019, se ha comenzado a llevar a cabo una colaboración de la Fiscalía de Madrid con el Servicio de Control de Juego de la Policía Nacional al objeto de poder configurar un protocolo a nivel nacional para llevar a cabo entradas en domicilios respecto de los cuales y a consecuencia de una investigación, existan indicios de la comisión de infracciones administrativas en dicha materia. A tal efecto se*

intentará seguir un paralelismo con las entradas solicitadas por la Agencia Tributaria, si bien la regulación a tal efecto difiere, ya que la Ley General Tributaria sí prevé los supuestos de entradas en domicilio en el curso de una investigación, no así ocurre en la regulación en materia de juego. En cualquier caso, será, previsiblemente, el 2020, cuando, tras los estudios necesarios y puestas en común, se llegue a las conclusiones oportunas para poder avanzar en la investigación en materia de juego ilícito».

En cualquier caso, e igual que en ejercicios anteriores, destaca la elevada dimensión cuantitativa de este tipo de actuaciones judiciales amparadas en el art. 8.6 LJCA –al que los fiscales de lo contencioso-administrativo vienen prestando especial atención tanto en las jornadas anuales de especialistas como en los cursos de formación–, expresivamente plasmada en ejemplos como el de Aragón (28 en Zaragoza, 17 en Huesca y hasta 8 en Teruel), aunque con excepciones, como la de Castilla y León, que da cuenta de «*un notable descenso*». Aunque sin duda el dato más espectacular de este año es el de la Fiscalía de Mérida, que da cuenta del «*notable incremento de solicitudes de autorizaciones de entrada en domicilios de particulares solicitadas por la Administración, todas ellas presentadas por la Dirección General de la Vivienda de la Consejería de Fomento. Se han informado desde la Fiscalía un total de 181 expedientes, de los cuales más de un 90 % fueron presentados en el mes de julio de 2019, provocando un aumento de la actividad de la Fiscalía durante los primeros días de septiembre, con entradas en un solo día de más de 55 solicitudes de informes por parte de los dos Juzgados a los que se atiende*».

Hay además un matiz añadido y muy relevante en algún caso, como el de las Fiscalías de Palencia y Salamanca, que alertan sobre el hecho de que los jueces de lo contencioso-administrativo «*siguen sin dar traslado al Fiscal como interviniente*» en esta clase de procedimientos, igual que ocurre con los Juzgados de Santa Cruz de Tenerife que –informa el Fiscal de Canarias– directamente niegan la legitimación procesal del Ministerio Público. La Fiscalía de Extremadura señala igualmente que «*los Juzgados de lo Contencioso se limitan a notificar los autos recaídos en los indicados procedimientos*». Aunque afortunadamente esta no sea la tendencia mayoritaria en el conjunto del territorio nacional, cabe señalar que el silencio del art. 8.6 LJCA sobre la intervención del Fiscal no debería ser obstáculo para una interpretación judicial más ajustada a la Constitución (art. 124 CE) desde una óptica de mayor sensibilidad –facilitadora de una evidente analogía con el procedimiento especial de los arts. 114 y ss. LCJA– respecto de la razón de ser y la función de la presencia del

Ministerio Fiscal en todos los procedimientos cuyo objeto esencial sea la específica tutela de los derechos fundamentales como, sin lugar alguno para la más mínima duda, es este del art. 8.6 de la citada Ley jurisdiccional.

Finalmente, aunque también extramuros del específico marco del procedimiento especial de la LJCA, la tutela de otro derecho fundamental, el de sufragio activo y pasivo, genera en período electoral –y como recuerda la Fiscal provincial de Madrid, en 2019 hubo tres– una especial actividad de los fiscales que, además, por la brevedad de los plazos y la complejidad de los problemas, supone uno de los frentes de mayor dificultad dentro de los cometidos del fiscal especialista en materia contencioso-administrativa.

Los mencionados procesos electorales de 2019 han dado lugar a supuestos muy llamativos. El de más proyección mediática fue, sin duda, el informe de la Fiscal de Madrid en el recurso interpuesto por tres candidatos independentistas catalanes contra el acuerdo de la Junta Electoral Central que les excluía de las listas electorales. La posición de la fiscal especialista, avalada luego por el Tribunal Supremo y determinante de la ulterior resolución conforme de los juzgados competentes para resolver, fue un magnífico ejemplo de la excelencia profesional con que, en condiciones no siempre fáciles y favorables, algunos miembros de esta institución asumen la responsabilidad de actuar con la imparcialidad e independencia de criterio que les exige la Constitución.

Son muchas las Fiscalías que dan cuenta de su actividad en este contexto electoral (Valencia, La Rioja, Cataluña, Navarra, Cantabria, Málaga, Melilla, Granada), resultando especialmente peculiares los supuestos en los que una determinada mesa o sección arrojaban resultados sorprendentes (lo que en sí mismo no puede fundar una impugnación viable, recuerda la Fiscalía de Segovia reseñando una sentencia dictada con ocasión de un supuesto de esa naturaleza), que en algunos casos, sin embargo, sí dio lugar a una revisión de los resultados, al poderse en efecto acreditar que se había cometido un error en la transcripción de las cifras de voto en el acta de escrutinio (León, donde además ese error daba lugar nada menos que al cambio de mayoría en el pleno municipal y a la elección del alcalde). También se reseñan supuestos curiosos –pero de complejísima decisión en lo jurídico– de desperfectos o rasgaduras en papeletas, que igualmente en el caso que narra la misma Fiscalía del León producía el efecto de condicionar la elección del alcalde de Astorga.

También se hacen eco algunos Fiscales (Madrid, Castilla y León, Soria en concreto) de supuestos de impugnación de inscripciones

censales tras los que en ocasiones subyace la sospecha –en municipios de muy reducida población– de la organización deliberada de operaciones de alteración del censo con el propósito de hacer valer acto seguido en favor de una determinada candidatura un número de votos que en realidad no corresponden a auténticos vecinos residentes en esa población.

Igualmente en el ámbito de la tutela de otro derecho fundamental –el de reunión y manifestación– que también cuenta con su cauce procesal específico, las fiscalías territoriales informan de algunos supuestos singulares. La de Guadalajara, por ejemplo, de la anulación de una resolución de la Subdelegación del Gobierno que pretendía reubicar una manifestación contra un desalojo de viviendas, para que se celebrase en unas pistas deportivas situadas a varios cientos de metros desde donde ni siquiera era visible el lugar del desalojo. En el caso que relata Navarra se trataba de la suspensión de una concentración por la previa convocatoria en el mismo lugar, de un homenaje póstumo a un condenado por su pertenencia a ETA que había fallecido en prisión. El Fiscal, haciendo una vez más gala de la imparcialidad que le exige su posición de defensor de los derechos fundamentales de todos, informó favorablemente la prohibición, que en efecto fue acordada por la Sala.

La Fiscalía de Extremadura informa, en fin, de los prolegómenos de un conflicto que ya a comienzos de 2020 experimentaría un crecimiento: las concentraciones de tractores derivadas de las reivindicaciones de los agricultores.

Dan cuenta algunas fiscalías de su intervención en el trámite de planteamiento de cuestiones de inconstitucionalidad, en el que la tarea del fiscal especialista en contencioso-administrativo se limita como es sabido (Instrucción 2/2012 de la Fiscalía General del Estado) a la comprobación de los requisitos formales y procesales del art. 35 LOTC, aunque la formulación de la *duda de constitucionalidad* puede –y de hecho con frecuencia, tiene– indiscutible incidencia en la constatación del requisito de la *relevancia* de la norma aplicable para la solución del pleito. Castilla-La Mancha reseña dos, de las cuales una se planteó respecto del habitualmente conflictivo régimen jurídico de los colegios profesionales, y Navarra cita tres, todos vinculados al también recurrente problema –en la memoria de la Sección de la Fiscalía del Tribunal Supremo se ofrece también un ejemplo– de la compatibilidad de determinadas normas sancionadoras con las exigencias de tipicidad y certeza que derivan del artículo 25 de la Constitución. Asimismo, la Fiscalía de Extremadura da cuenta de su posición favorable a una cuestión –que acabaría

siendo estimada por el TC– contra una ley autonómica que en realidad trataba de eludir *ad hoc* las consecuencias de una sentencia del TSJ que había anulado los planes de urbanización del pantano de Valmayor; y la Fiscalía de Alicante reseña un supuesto –también habitual en los últimos años– relativo al popularmente conocido como *impuesto de plusvalía*.

En materia de expropiación forzosa, algunas memorias (Madrid, Cantabria, País Vasco) reflejan también el cambio que, respecto de la intervención y la posición del Fiscal, ha supuesto la aplicación de los criterios establecidos por la Circular 6/2019 de la Fiscalía General del Estado. Las Fiscalías de Navarra y Castilla y León ofrecen algunos ejemplos de actuación dirigida a comprobar el cumplimiento de los requisitos básicos dirigidos al efectivo intento, por la Administración expropiante, de localizar a los propietarios. La misma Fiscalía castellano y leonesa y la de Canarias confirman una de las premisas de dicha Circular, esto es, que la remisión del expediente al Ministerio Fiscal responde en realidad, en muchas ocasiones, a la *«desdeñosa actuación administrativa más bien inspirada en la agilización en la tramitación»*. Hasta el extremo –informa la Fiscal de Castilla y León– de que *«en una ocasión se tenía por ausentes a dos personas que habían interpuesto un recurso judicial oponiéndose a la expropiación»*. La Fiscalía Provincial de Valencia da cuenta, con reseña de casos concretos, de una actitud especialmente proactiva –que sin duda ha de valorarse como ejemplo a seguir– en estos supuestos, en los que el propio Fiscal promueve incidentes de nulidad de actuaciones para reparar la posible vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del expropiado, que ni siquiera ha llegado a tener conocimiento de su condición de tal.

También informan algunas fiscalías, como la de Canarias, de la remisión de comunicaciones al Fiscal de Sala en los supuestos de sentencia disconforme contra la que, sin embargo, la Fiscalía decide no preparar el recurso de casación. Esta es una práctica necesaria por las razones que se explican en el apartado de esta memoria dedicado a la Fiscalía del Tribunal Supremo, que probablemente no ha terminado de asimilarse en todas las fiscalías territoriales, pero que sin duda se irá asentando en un futuro próximo.

Por fin, conviene dejar constancia de algunas actividades de los fiscales del área contencioso-administrativa que cabría calificar de innovadoras y hasta pioneras. En este sentido, es justo señalar a la Fiscalía Provincial de Valencia, una vez más, por el valor ejemplar de su actuación. Así, en su memoria da cuenta de la presentación ante diversos ayuntamientos de solicitudes de procedimientos para el resta-

blecimiento de la legalidad urbanística (Ley 5/2014, de la Generalitat Valenciana) en casos en que habiendo existido condena penal no se acordó la demolición, o del inicio ante la *Consellería* de Agricultura y Medio Ambiente del procedimiento de exigencia de responsabilidad medioambiental a causa de la electrocución de aves por las líneas de alta tensión en espacios naturales protegidos. En estos aspectos, tal y como subraya el propio Fiscal de Valencia, la imprescindible colaboración con los fiscales especialistas en medio ambiente permite multiplicar la eficacia en la obtención de objetivos útiles y resultados palpables en la defensa de la legalidad.