

2.3 Organización general de la Fiscalía, sede y medios para su gestión

2.3.1 LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO DE LOS FISCALES

El principio general por el que se ha regido la descrita sucesión en la jefatura de esta Fiscalía ha sido el de mantener, por el momento, sin cambios significativos su régimen general de organización y funcionamiento, conforme a la enseñanza de que, en el marco institucional, suele producir mejores resultados la evolución que la revolución.

Esta regla se ha procurado aplicar rigurosamente en lo que se refiere a la organización del trabajo de los fiscales y la distribución de asuntos entre ellos, que sigue basándose, como se afirmaba en la Memoria anterior, en el propósito de asignar una carga de trabajo semejante a todos, incluido el fiscal jefe, tanto respecto de la naturaleza de los asuntos que despachan como en relación con su número, con el único límite que, por razones operativas, deriva de la existencia de asuntos semejantes, de *series* o de la intervención previa en el despacho de un procedimiento, cuya asignación por evidente economía de esfuerzo al fiscal que ya conoce el caso o la materia de que se trate puede desequilibrar momentáneamente la distribución semanal de trabajo, aunque en repartos sucesivos se procura compensar esa desviación. Es preciso dejar constancia, sin embargo, de que tal y como también se apuntaba en aquella Memoria referida al ejercicio de 2020, el incremento sostenido de asuntos –sobre todo los traslados para alegaciones *de fondo* en los recursos de amparo– en materia civil, que últimamente se suma a una significativa reducción de los procedentes del orden social (*vid. infra*, las tablas estadísticas), de mantenerse en el tiempo podría obligar a revisar el esquema de reparto tradicional, que hasta el momento se ha venido concretando en la distribución de los asuntos procedentes de la jurisdicción penal entre todos los miembros de la plantilla, y la asignación especializada de los contencioso-administrativos (que incluye los de origen parlamentario y los amparos electorales) a cinco de sus componentes, los de civil a dos y los de social a los dos restantes.

La equidad en el reparto de trabajo se trata de reforzar a través de un doble mecanismo de transparencia: su comunicación a todos los fiscales junto con el orden del día de cada junta semanal –en la que cada miércoles, conforme a la tradición de este órgano, se examinan todos los asuntos en los que ha de emitirse un dictamen dirigido al Tribunal–, y el acceso a un archivo informático en una carpeta compartida en el que, en forma de gráfico dinámico, se va haciendo cons-

tar semanalmente, a partir del martes, la distribución de asuntos, con indicación del/la fiscal al/a la que se le asigna, la identificación del procedimiento, el tipo de dictamen de que se trata y la fecha de vencimiento de su despacho.

2.3.2 LA ORGANIZACIÓN DE LA OFICINA DE LA FISCALÍA

La organización del trabajo de los funcionarios se halla estrechamente ligada a la naturaleza y disponibilidad de los medios de que dispone la Fiscalía.

Por ello, tras un detenido análisis de los medios y los procedimientos en los que se viene apoyando la gestión administrativa de este órgano, y oída la Junta de Fiscalía, el fiscal jefe que suscribe remitió en el mes de octubre a la Excm. Sra. Fiscal General del Estado un *Informe-propuesta sobre la gestión de comunicaciones y notificaciones y el régimen de registro y tramitación de las actuaciones procesales y extraprocesales de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional* en el que se sugerían una serie de reformas organizativas basadas en una renovación de la dotación de medios –en particular las herramientas de comunicación, notificación y registro de los trámites procesales, así como del acceso de los fiscales a los procedimientos– basados hasta ahora en un régimen casi absolutamente analógico, con un manejo ineficiente del soporte papel, y su sustitución por un modelo tendente a la tramitación en régimen de *papel cero* en un plazo no excesivamente largo.

En efecto, desde el punto de vista de la tarea de los y las fiscales existe una gran desproporción entre lo cuantitativo y lo cualitativo comprobable un año más en el apartado estadístico de esta Memoria–, porque la mera revisión de las providencias de inadmisión de los recursos de amparo para estudiar la muy infrecuente posibilidad de recurrirlas en revisión exige, en la práctica, un tiempo y un esfuerzo comparativamente mucho menores que la elaboración de los complejos dictámenes *de fondo* que han de elaborarse una vez admitidos los recursos, pero estos últimos representan sin embargo, en términos de gestión y tramitación, un trasiego de papeles y anotaciones registrales infinitamente menor. Esta paradójica distorsión entre lo sustancial y lo burocrático hace que, en cantidad e intensidad, el tiempo y el grado de dedicación de los recursos materiales y humanos de la oficina de la Fiscalía sea inversamente proporcional a las necesidades de los fiscales. Dicho en *roman paladino*, los (muy obsoletos) recursos informáticos y una gran parte del esfuerzo de los funcionarios se dedican

principalmente a una tarea de registro y tramitación que reporta muy escasa utilidad para la labor sustancial de los fiscales y para el propio Ministerio Fiscal (por ejemplo, por su nula operatividad estadística), mientras que limita extraordinariamente la posibilidad de dedicar, como requerirá su actuación en un entorno netamente digital, ese mismo potencial de trabajo al apoyo directo de la actividad real de los fiscales, que es, supuestamente, la tarea primordial que corresponde al *personal colaborador*. Por otra parte, la Fiscalía constituye un auténtico *punto negro* en el régimen de gestión del propio Tribunal Constitucional, puesto que es el único operador jurídico con presencia en sus procedimientos que mantiene, contra el imparable curso de la realidad, la tramitación de las comunicaciones y notificaciones exclusivamente en *soporte papel*.

Esta situación viene determinada, en muy buena medida, por una dotación de medios tecnológicos absolutamente desfasada, lo que genera la típica paradoja de que el soporte digital se convierte en un auténtico obstáculo a la eficacia, generando muchos más problemas que soluciones y menoscabando la calidad de la información relativa al trabajo de la Fiscalía, como se expondrá al abordar los aspectos estadísticos.

Sin necesidad de ahondar en los detalles, lo que importa es dejar aquí constancia de la buena disposición mostrada por la Fiscal General del Estado, a la recepción del informe más arriba citado, que fue derivado a la Unidad de Apoyo con la indicación de poner en marcha las actuaciones pertinentes para dar solución a los problemas expuestos. Y, asimismo, reconocer y agradecer la actitud del Tribunal Constitucional, concretada tanto en las personas de sus dos sucesivos Presidentes en este período, los Excmos. Sres. D. Juan José González Rivas y D. Pedro José González-Trevijano Sánchez, como, de manera particular, en el Secretario General, Excmo. Sr. D. Andrés Gutiérrez Gil, a quienes es debido mostrar desde estas páginas un destacado reconocimiento, no solo por su posición en este concreto asunto, sino en general por la magnífica acogida y la esmerada atención con la que vienen recibiendo y dando respuesta a las iniciativas y propuestas de esta Fiscalía.

Por otra parte, si bien ha de realizarse una valoración positiva respecto a la sede donde se encuentra esta Fiscalía, tal vez resultaría conveniente reflexionar acerca de la idoneidad de su ubicación actual. Descartado –por razones de naturaleza histórica y competencial, y también de cabida física, al menos a corto plazo– su traslado a la propia sede del Tribunal Constitucional (lo que a determinados efectos, sobre todo en el plano funcional, supondría una solución extraordina-

riamente ventajosa para la Fiscalía y es probable que también para el propio Tribunal), la ubicación de esta Fiscalía en el edificio que aloja a los Fiscales de Sala especialistas, adscritos a la Fiscal General del Estado, no es ni operativa ni congruente.

Los demás órganos centrales del Ministerio Fiscal que no tienen su sede en el edificio de la Fiscalía General del Estado, en la c/ Fortuny, o bien se hallan integrados en el espacio de los respectivos órganos jurisdiccionales a los que están adscritos (así, la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, la Fiscalía de la Audiencia Nacional, o la Fiscalía Antidroga), o bien cuentan con su propia sede (Fiscalía Anticorrupción), lo que les confiere una significación representativa e institucional singular y específica. La ubicación de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional puede no contribuir o facilitar la percepción ciudadana de la exacta significación y trascendencia de sus funciones.

2.3.3 LA PROYECCIÓN EXTERIOR DE LA FISCALÍA

Cuanto se acaba de exponer explica en buena medida que la proyección hacia el exterior de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional constituya uno de sus grandes retos, cuando está a punto de alcanzar, como se dijo, los cuarenta años de recorrido. Aparte de otras iniciativas, como una mayor participación en los programas de formación, tanto inicial como continua, de la Fiscalía General del Estado, y del propósito de reforzar la relación institucional con el propio Tribunal, resulta muy importante consolidar y fortalecer la proyección interna, dentro del propio Ministerio Fiscal, tanto en el plano institucional como –de cara a rentabilizar con mayor aprovechamiento el esfuerzo que esta Fiscalía realiza– en el funcional.

2.3.3.1 *Las relaciones institucionales con el tribunal constitucional*

La relación de este órgano del Ministerio Fiscal con el Tribunal Constitucional puede calificarse de difícilmente mejorable. Formalmente, en el ejercicio de 2021 se ha concretado en diversas visitas a sus sucesivos presidentes, con ocasión de los reseñados ceses y nombramientos de fiscales, jefatura incluida, para solemnizar la despedida de los cesantes y la presentación de los recién incorporados. Y han tenido especial importancia, aunque sus frutos concretos se cosecharán en su momento, los contactos habidos con la Secretaría General en orden a las tareas de modernización organizativa ya descrita. Pero sin duda es la interrelación cotidiana y directa a todos los niveles, en fun-

ción de cualesquiera incidencias que puedan surgir, la que evidencia más claramente el buen tono de una relación institucional tan rigurosamente respetuosa como colaborativa, en ambas direcciones.

2.3.3.2 *La interacción con las partes y demás intervinientes en los procedimientos*

El contacto con las partes en los procedimientos constitucionales y sus abogados, que principalmente suele relacionarse con la pretensión de que el Ministerio Fiscal, que ostenta el monopolio procesal a tal efecto, interponga recurso de súplica contra las providencias de inadmisión de la demanda de amparo, ha sido revisada en cuanto a la forma de materializarse. Sin perjuicio de que el contacto, inicial o posterior, pueda establecerse por cualquiera de los medios –incluso el telefónico o el presencial– que se mencionaban en la Memoria del pasado año, la conveniencia de documentar esas pretensiones, incluso a efectos estadísticos, ha aconsejado la instauración de un criterio general de formalización escrita, habitualmente por correo electrónico, que permita al/la fiscal encargado/a del asunto evaluar la necesidad y el objeto de un eventual contacto personal, y dar una respuesta debidamente basada en un estudio previo del caso, evitando así inútiles desplazamientos de los abogados, en ocasiones ni siquiera residentes en Madrid, y mejorando en términos de utilidad y eficacia la atención que la Fiscalía puede y debe prestar a sus solicitudes y argumentos.

Un ámbito de preocupación que comenzó a activarse en los últimos meses del año se refiere a la gestión de las solicitudes de asistencia jurídica gratuita, cuando el/la abogado/a designado/a de oficio emite un dictamen de insostenibilidad. Como es sabido, si el Colegio de Abogados, conforme a lo previsto en el artículo 33 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, *de asistencia jurídica gratuita*, se muestra conforme con dicho dictamen, el expediente pasa al Ministerio Fiscal para que se pronuncie al respecto, y –este es el aspecto más relevante de la cuestión– si la Fiscalía también se inclina a favor de la insostenibilidad de la pretensión, se produce la denegación automática –«*desestimar*»», art. 34 LAJG– de la solicitud de asistencia gratuita. El Ministerio Fiscal asume, por tanto, la responsabilidad de afectar directamente con su decisión a las posibilidades de ejercicio efectivo de la defensa de los derechos fundamentales de los solicitantes, quienes, precisamente en la medida en que recaban la asistencia jurídica gratuita por considerar que no cuentan con los medios necesarios para

valerse de profesionales de su elección, presentan *a priori* y por definición un rasgo de vulnerabilidad que sin duda justamente explica la razón de ser de la intervención preceptiva del Ministerio Fiscal.

El problema es que, partiendo de las premisas expuestas, en un importante número de supuestos la información contenida en los expedientes resulta insuficiente o no es plenamente idónea para adoptar un criterio claro sobre la insostenibilidad del recurso de amparo. Es frecuente que el expediente no incorpore nada más que la simple resolución judicial con la que concluyó la vía previa al amparo, o, a lo sumo, las que pusieron fin a las sucesivas instancias del proceso, y que las alegaciones de insostenibilidad y el dictamen del Colegio de Abogados se limiten, a la vista de esa única fuente de información, a la mera formulación de una hipótesis acerca de cuáles podrían ser, atendiendo a la materia de que se trate, a los términos del conflicto y al contenido de la propia resolución judicial cuestionada, los derechos fundamentales afectados, y al examen igualmente prospectivo o hipotético de las razones por las que no se deduce a primera vista de la lectura de esas decisiones judiciales ninguna lesión de tales derechos. Por regla general, cuando se ha producido una designación de abogado/a de oficio específicamente dirigida a la interposición del amparo –es decir, cuando se trata de un letrado/a diferente del/la que asumió la defensa en el proceso judicial previo– ni siquiera consta que haya existido contacto directo con el/la interesado/a, pese a que en el acto de designación de abogado/a de oficio el Colegio recuerda expresamente la obligación de establecer ese contacto.

Consecuencia de todo ello es que, en la práctica, la Fiscalía está informando con frecuencia acerca de la insostenibilidad de una pretensión que ni siquiera ha sido previamente definida como tal, sino que se articula como una simple conjetura acerca de cuáles podrían ser los derechos fundamentales afectados y en qué medida resulta descartable a primera vista –hay que insistir, frecuentemente con la sola lectura de las resoluciones cuya impugnación se cuestiona– la vulneración de tales derechos.

El análisis de esa situación condujo a la adopción de un Acuerdo de Junta de Fiscalía, cuyas conclusiones dicen lo siguiente:

1. La elaboración por la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional de los dictámenes relativos a la insostenibilidad del recurso de amparo debe contar, como condición imprescindible, con información suficiente acerca de: 1.Cuál es la concreta pretensión que se trata de defender, es decir, qué derecho o derechos fundamentales se consideran lesionados y en qué ha consistido la supuesta lesión; y 2. Cuáles

son las razones por las que el Letrado designado de oficio considera insostenible esa concreta pretensión.

II. En la medida en que el contenido del expediente no permita conocer con la certeza mínima necesaria esa información, el Fiscal indicará expresamente a la Comisión Central de Asistencia Jurídica Gratuita (CCAJG), de forma razonada, que no cuenta con los elementos de juicio indispensables para pronunciarse sobre la insostenibilidad de la pretensión, sin perjuicio de señalar, en su caso, que de los datos disponibles no resulta en efecto, a primera vista, la existencia de ninguna lesión constitucional.

No obstante, con carácter previo a la emisión de su dictamen definitivo, el Fiscal encargado del expediente podrá interesar de la CCAJG que, con suspensión del trámite previsto en el artículo 33.2 LAJG, se proceda a recabar del interesado la información necesaria, conforme al artículo 33.1) de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita.

III. En todo caso, cuando del expediente resulte que, debidamente requerido por el Letrado designado de oficio o por la propia Comisión Central de Asistencia Jurídica Gratuita, el solicitante no ha facilitado la información necesaria para poder decidir al respecto, el Fiscal confirmará, sin necesidad de justificaciones complementarias, la insostenibilidad de la pretensión.

IV. La Fiscalía promoverá el establecimiento de cauces directos de colaboración institucional con el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid a fin de mejorar, mediante actuaciones concretas de coordinación, intercambio de información y, en su caso, actividades formativas, la calidad del sistema de valoración de la sostenibilidad de las pretensiones de amparo para las que se solicita asistencia jurídica gratuita, con el objetivo de asegurar a los solicitantes una más efectiva tutela de sus derechos de defensa y de acceso al proceso constitucional.

En aplicación del apartado IV del referido acuerdo, la Fiscalía promovió una reunión con el Excmo. Sr. Decano del Colegio de Abogados de Madrid, D. José María Alonso, y las personas de su equipo que ejercen la responsabilidad de coordinación de esta materia, que tuvo lugar el 15 de noviembre de 2021. En dicha reunión se pusieron de manifiesto aspectos materiales, como las dificultades de acceso de los letrados designados de oficio al contenido de los procedimientos judiciales tramitados con anterioridad, e incluso a la localización del propio interesado, especialmente cuando el asunto procede de otra provincia, junto con otras cuestiones de mayor calado estructural, como la necesidad de incidir en la formación de los abogados –en

particular los del turno de oficio especializado en el área constitucional— y en la interacción y colaboración entre letrados y fiscales. Un primer fruto de esa aproximación se materializaría más tarde en la celebración de una jornada de formación *on line*, dentro del plan de formación del Colegio de Abogados, con la participación del fiscal jefe de la Fiscalía. También se sentaron las bases para una revisión de los protocolos de actuación de los letrados en la llevanza de los asuntos, sobre todo en cuanto se refiere a la comunicación con los solicitantes de asistencia jurídica gratuita. Es cierto, sin embargo, que el *plazo de observación* fijado en el acuerdo de la Junta de Fiscalía parcialmente transcrito no ha permitido constatar una mejora sustancial de la situación. Será por tanto preciso persistir en el intento.

2.3.3.3 *Las comunicaciones con los demás órganos del ministerio fiscal*

Como ya se ha indicado, una tarea en cierto modo pendiente de esta Fiscalía es la de generar un mayor aprovechamiento y rentabilización de su trabajo mediante su proyección hacia el interior del Ministerio Fiscal, contribuyendo en la medida de lo posible a que el desempeño de los fiscales en toda España, en cuanto guarde relación directa con los contenidos que constituyen, por así decirlo, la materia prima de nuestra actividad, pueda llevarse a cabo en las mejores condiciones de coordinación, unidad de actuación y acceso a la doctrina actualizada y los conocimientos especializados de los que, más allá de su modesta contribución, este órgano es privilegiado receptor y depositario.

Como primeros pasos en esta línea de lo que cabría calificar, haciendo uso de una expresión de aspecto tal vez paradójico, como progresiva *apertura hacia el interior*, se pueden mencionar dos concretas actuaciones en el ejercicio anual al que se refiere esta Memoria.

La primera de ellas consistió en la remisión a todos los Fiscales Jefes territoriales, el día 23 de noviembre de 2021, de un oficio recordándoles la necesidad de que designen uno o varios Fiscales encargados de despachar los incidentes de planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad (art. 35 LOTC) y de coordinar los incidentes de nulidad de actuaciones del artículo 241 LOPJ, o comuniquen quién viene desempeñando esas funciones, con la indicación añadida de que, preferiblemente, ambas designaciones recaigan sobre la misma o las mismas personas. Estas designaciones, obligadas de conformidad con la Instrucción 2/2012, de 27 de junio, *sobre criterios a seguir en*

la tramitación de las cuestiones de inconstitucionalidad, y la Circular 2/2013, de 11 de enero, sobre intervención del Fiscal en el incidente de nulidad de actuaciones, son determinantes para poder agilizar y potenciar la coordinación y la fluidez en la circulación de la información dirigida a la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional y procedente de ella. Diez años después de la Instrucción primeramente citada, por ejemplo, aun se pueden detectar ocasionalmente, al despachar el traslado conferido por el Tribunal Constitucional, lo que como es sabido corresponde formalmente a la propia Fiscal General del Estado (art. 37 LOTC), cuestiones de inconstitucionalidad en cuyo trámite de incoación el/la fiscal asignado/a al caso ha informado sin consultar, como le exige la referida Instrucción, a esta Fiscalía, prescindiendo con ello, por un lado, de una información que le podría haber resultado muy importante y en algunos casos le podría haber ahorrado tiempo y esfuerzo al elaborar su dictamen, y omitiendo, por otro lado, el deber de trasladar a este órgano una información que puede resultar muy valiosa a la hora de orientar y gestionar su propio trabajo y, como queda dicho, el que directamente corresponde a la Fiscal General en este ámbito.

En segundo lugar, y a título ilustrativo, el alcance potencial de la interacción entre esta Fiscalía y el resto de los órganos del Ministerio Fiscal, puede ejemplificarse de modo puntual en el dictamen emitido en diciembre de 2021, previo acuerdo unánime de la Junta de Fiscales, a una consulta dirigida por la Fiscalía de Baleares, precisamente en aplicación de la Circular 2/2013 que se ha citado, sobre el modo de dejar sin efecto las condenas penales impuestas por delito de desobediencia a raíz del incumplimiento de las medidas restrictivas de derechos fundamentales que había establecido el Real Decreto 463/2020, de declaración del estado de alarma, que, como es sabido, fueron declaradas inconstitucionales en la controvertida STC 148/2021, de 14 de julio.