

4. ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

En este orden jurisdiccional vamos a partir de la salvedad señalada por la Fiscalía de Sevilla cuando refiere que no existe la participación universal del Ministerio Fiscal. Señala cómo esta afirmación ya la encontramos en la Circular 3/98, de 23 de diciembre, sobre la intervención del Ministerio Fiscal, siendo el artículo 19.1.f LJCA (en consonancia con lo dispuesto en el art. 3.1.14 del EOMF) el que legitima al Ministerio Fiscal para intervenir *en los procesos que determine la ley en forma expresa*.

La intervención del Ministerio Fiscal en esta jurisdicción observa una creciente expansión en el ámbito de los intereses colectivos y difusos, perteneciendo a este último grupo cuestiones relativas a la protección del medio ambiente o al patrimonio histórico, por ejemplo—como ya se ha expuesto—.

Cabe citar como casos de acciones populares expresamente reguladas, las recogidas en el artículo 8.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, en el artículo 5.f del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en el artículo 39 de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales y en el artículo 109 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Por otro lado, merece una especial mención la intervención del Ministerio Fiscal en el desistimiento del actor público previsto en el artículo 74.3 de la LJCA (aun en procesos en los que no hubiese sido expresamente parte). El órgano jurisdiccional debe oír en estos casos no solo a las demás partes, sino también al Ministerio Fiscal y si este se opusiera, el proceso debe continuar necesariamente. El MF instará la continuación del procedimiento cuando entienda que exista un riesgo objetivo para los bienes jurídicos subyacentes o cuando constate, tal y como se dice en la Circular 3/98 que concurre una «presencia de un interés general que trascienda al de los particulares demandantes y que se haga acreedor de un pronunciamiento judicial con independencia de la actitud procesal de los interesados». De esta forma, aun en procedimientos en los que no haya sido parte, podrá velar por el interés difuso que en su caso concorra.

La Sección de lo Contencioso-Administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo, dedica un epígrafe de su Memoria al *El Ministerio Fiscal como garante de bienes jurídicos de naturaleza colectiva y difusa. Asociaciones de consumidores y usuarios*, cuyo contenido se reproduce en el presente Capítulo, pues ilustra sobre la actuación de

dicha Fiscalía ante el TS en asuntos concretos y con relación a la participación de las asociaciones de consumidores o usuarios. Dice:

En esta materia cabe reseñar la intervención de la Sección en el recurso de casación núm. 696/23 interpuesto por una asociación de usuarios y consumidores de agua contra el Real Decreto 448/23, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios, publicado en el *BOE* núm. 141, el 14 de junio de 2023 por Orden del Ministerio de Consumo.

La no traspuesta Directiva 2020/1828, relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, trae a colación el importante papel de estas asociaciones para el ejercicio de tales acciones. De ahí la importancia de este recuso que versa sobre los requisitos para que una asociación de tal naturaleza sea inscribible en el correspondiente Registro y en consecuencia pueda ejercer el catálogo de derechos recogidos en el artículo 37 de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (en adelante, LGDCU), a la sazón: el eventual acceso a la declaración de utilidad pública, percepción de ayudas y subvenciones, representación de sus asociados, ejercicio de acciones en su defensa, de la asociación o de los intereses generales de consumidores y usuarios, el derecho de asistencia jurídica gratuita y la eventual integración en el Consejo de Consumidores y Usuarios. La consecuencia es obvia, fuera del Registro se carece de derechos como asociación de consumidores y usuarios, al menos a escala nacional (entendida a partir de dos o más comunidades o ciudades autónomas).

Pese a que el recurso manifestó impugnar el artículo único y todas sus disposiciones (adicional, transitorias, derogatoria y final), considerando que la norma vulneraba los artículos 9, 14, 18, 22, 23, 24, 25, 51, 103 y 105 de la CE, el artículo 38 de la CDFUE, los artículos 4.2.f, 12, 114 y 169 del TFUE y los artículos 47.1 y 2 y 106 de la Ley 39/15, y solicitando la nulidad de todo el Real Decreto, lo cierto es que el criterio de la Sección centró el problema en dos preceptos clave: el artículo 2, referido al ámbito de cobertura del Registro, y el artículo 9, atinente a los requisitos que deben cumplir las entidades inscribibles. El artículo 2 resulta fundamental porque en él está la base de lo que se considera una asociación, federación, confederación o unión, bien en el ámbito estatal, bien en una comunidad o ciudad autónoma. Se exigen unos mínimos de acreditación de socios individuales de pleno derecho, que se concretan en 3.000 en el ámbito estatal y 500 en el otro más limitado. Implícitamente, cualquiera de los dos parámetros parece expulsar claramente a la recurrente del concepto de asociación

de consumidores y usuarios y del Registro en el que hoy se halla. Y si el artículo 2 afectaba a la parte troncal: qué es y qué no es una asociación de esta índole, el artículo 9 es todavía más concreto al desarrollar los requisitos que han de cumplir las entidades inscribibles, siendo un deber la inscripción en el Registro. Los requisitos se enuncian de forma acumulativa, ya que los que aquí se expresan tienen como premisa el cumplimiento de los establecidos en los capítulos I y II del título II de la LGDCU y otras leyes complementarias. Refiriéndonos al artículo 9, la norma afecta mayormente a la recurrente en los siguientes puntos: (i) el desarrollo de sus actividades en un mínimo de dos comunidades o ciudades autónomas en locales u oficinas no compartidos con cierta tipología de empresas; (ii) disponer, al menos en una de las anteriores, de una delegación física abierta al público con atención personal y especializada durante un mínimo temporal; (iii) ofrecimiento de información a la ciudadanía a través de una página web sobre su denominación legal, NIF, sede social, número de asociados, estatutos, miembros de la junta directiva, oficinas abiertas al público y horario de atención, dirección electrónica de la sede virtual si existiera, teléfono y correo electrónico de contacto, tipos de socios y cuotas anuales, memoria anual de actividades, cuentas anuales y cualquier otra información que garantice su independencia; (iv) la acreditación documental de elaboración de proyectos; y (v) la disposición de un presupuesto mínimo anual de 90.000 euros para el desarrollo de funciones, acreditando la forma de financiación, y de una partida presupuestaria superior a 12.000 euros para actividades formativas, informativas o de difusión. A ello se suma un conflicto con el artículo 10 en cuanto se refiere a los socios individuales de pleno derecho, exigiendo para ser tenidos como tales que conste en cualquier soporte su declaración de voluntad de pertenencia, así como una ficha que acredite su identidad y número de socio, debiendo estar al corriente de pago de las cuotas ordinarias y extraordinarias. Por lo demás, aunque la demanda, a pesar de su profusión, no hacía ninguna referencia concreta a ello, hay que tener en cuenta –sin duda– que la disposición transitoria primera sobre adaptación de asociaciones inscritas establece el plazo de un año desde la entrada en vigor de la norma para que se adapten sus requisitos, con la consecuencia de la salida del registro si ello no sucede.

Fijada la controversia en dichos términos, el Ministerio Fiscal centró la cuestión en el significado y trascendencia que tiene la acumulación de requisitos, algunos de ellos especialmente cualificados, que se contiene en los artículos 2 y 9 del RD, en contraste con su marco normativo de referencia y amparo en el artículo 33 de la LGDCU, que

concede la inscripción como (1) un deber que concierne a aquellas asociaciones que no se limiten a desarrollar sus funciones en el ámbito de una comunidad o ciudad autónomas, (2) sujetándose aquellas a los requisitos generales expuestos en los capítulos I y II del título II, previéndose expresamente que, además, (3) se establecerán unos requisitos mínimos sobre (3.1) implantación territorial, (3.2) número de asociados y (3.3) programa de actividades. Así las cosas, el aspecto nuclear a valorar se focalizó en si los requisitos establecidos en el RD, y en particular sobre si esos «requisitos mínimos» están amparados por la misma, son justificados y proporcionales y respetan el núcleo esencial del derecho de asociación, de modo que no supongan un auténtico obstáculo para el ejercicio del este derecho en este ámbito.

En su análisis, las alegaciones del Ministerio Fiscal efectuaron un detallado análisis de los requisitos reseñados partiendo de un postulado básico: precisamente por tratarse de un ámbito especializado, expresamente reconocido como tal en la LODA, debe tenerse como razonable que el ejercicio del derecho de asociación pueda ir acompañado de una serie de requisitos que le permitan ser eficaz y, además, resultar cualificadamente transparente y, eventualmente, ser sometido a auditoría, ya que no serían suficientes los escenarios mínimos a partir de los que la LODA auspicia la posibilidad de ejercer el derecho. En el consumo, la complejidad del escenario y la actuación responsable requieren y justifican la existencia de un régimen especial (la LGDCU) y mayores requerimientos: la cuestión está en el equilibrio.

El esquema de la limitación es claro: (1) el mínimo de 3.000 socios individuales de pleno derecho, (2) el presupuesto mínimo anual de 90.000 euros, dentro del cual figure una partida presupuestaria destinada a actividades formativas, informativas o de difusión superior a 12.000 euros y, finalmente, (3) la disponibilidad de, al menos, una delegación física abierta al público, dedicada exclusivamente al desarrollo de sus funciones, con atención personal y especializada a los consumidores durante un mínimo de treinta y siete horas semanales; la misma disponibilidad telemática debe existir en los otros territorios donde desarrollen sus funciones. La LGDCU nada dice sobre estos exigentes requisitos financieros. Desde la premisa de validar el número mínimo de 3.000 socios y bajo un presupuesto de autofinanciación, ello supondría una cuota anual para cada uno de ellos de 30 euros. Nada explica al respecto el preámbulo de la norma y desde luego le resta solidez el silencio sobre el significado de tales cifras y sus posibles consecuencias discriminatorias.

Recordando que el Registro Estatal se refiere a entidades cuyas funciones se desarrollen en dos o más comunidades o ciudades autónomas, las alegaciones efectuaron un recorrido por algunos ejemplos de legislación autonómica, siendo obvio que la misma se ciñe al ejercicio de estas asociaciones en sus respectivos ámbitos territoriales; y reflejaron las exigencias recogidas en el Decreto 95/1984, de 24 de mayo, que regula el registro de organizaciones de consumidores y usuarios de Galicia; el Decreto 125/1986, del 31 de julio, por el que se crea el Registro de Organizaciones de Consumidores y Usuarios de Castilla y León; el Decreto 79/1988, de 20 de octubre, por el que se crea el Registro de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de las Illes Balears; el Decreto 38/1997, de 8 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se crea el Registro de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Aragón; el Decreto 315/1999, de 4 de noviembre, por el que se adecua el Registro de Asociaciones de Consumidores de la Comunidad de Madrid, que es en realidad el único que se basa en cuantificaciones; el Decreto Foral 237/2007, de 5 de noviembre, por el que se crea el Registro de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de Navarra; el Decreto 121/2014, de 26 de agosto, por el que se regula el régimen jurídico y el Registro de Asociaciones y Organizaciones de personas consumidoras y usuarias de Andalucía, que distingue un supuesto general y uno de organización más representativa; el Decreto del Registro de organizaciones de personas consumidoras de Cataluña y la condición de organización más representativa que trae causa de la Ley 22/2010, de 20 de julio, del Código de consumo de Cataluña, que no contiene requisitos especiales, siendo la inscripción en el Registro la que otorga la condición (art. 9).

Pues bien, la posición del Ministerio Fiscal fue la de desestimación del recurso con sustento en las siguientes consideraciones:

Las asociaciones de consumidores y usuarios son un tipo especial de asociación que queda fuera del ámbito de la LODA por expresa previsión de esta. Se rigen por su propia Ley, en la que la inscripción en el registro es tanto un deber como una necesidad, lo que se somete al cumplimiento de una serie de requisitos, algunos recogidos en la propia Ley y otros a desarrollar en la normativa ad hoc. El incumplimiento de los requisitos impide a la asociación tener esa condición especial de figurar en el Registro Nacional pero no afecta a su núcleo esencial mínimo como asociación.

Ese esquema resulta acorde con el postulado constitucional que concibe la inscripción como un requisito limitado a los efectos de publicidad.

Con la STC Pleno 15 de 26 de enero de 1989 (FJ 7.º), la inscripción en el Registro Estatal no se exige necesariamente «para la válida constitución de las asociaciones de consumidores y usuarios, ya que esa inscripción se practicará en el referido registro que le corresponda en la normativa con arreglo a la cual se constituyan».

También, refiriéndose a la naturaleza del registro, la STS de 31 de marzo de 2016 (rec. 310/14) niega que exista un derecho indiscriminado o absoluto de inscripción en el registro (ahí el de Asociaciones), sino que ha de cumplirse con los requisitos establecidos en la ley (se refería a la LODA). Con la misma orientación, la STS, sec. 6.ª, de 28 de septiembre de 2010 (rec. 596/07), en un asunto relativo a entidades religiosas, distingue bien claramente entre lo que es una asociación «constituida por la libre concurrencia de voluntades para conseguir un objetivo común, con los fines lícitos y sus propios órganos de gobierno» y lo que es el acceso a un registro, lo cual se somete a una serie de requisitos.

Desde la premisa de que el derecho a asociarse se reconoce a toda persona, sin más restricciones que las previstas en la ley, es cierto que los distintos ámbitos en los que puede desarrollarse el fenómeno asociativo (religioso, político, consumo...) tienen una regulación determinada por la naturaleza de cada entorno, por lo que es perfectamente concebible que el mínimo asociativo de tres o más personas físicas o jurídicas (art. 5 LODA) no sea suficiente para operar en todos los ámbitos, sin que con ello se vea perturbado el derecho mismo de asociación.

Es la norma de respaldo (la LGDCU) la que recoge el marco jurídico general de sus tipos asociativos. Consciente de la presencia del fenómeno en el espacio autonómico, expresamente prevé un escenario estatal, con un Registro de tal naturaleza en el que para acceder al mismo justifica unos requisitos mínimos sobre determinados aspectos que expresamente se señalan en su artículo 33.

Es el artículo 33 el que respalda que se hayan fijado unos requisitos mínimos sobre implantación territorial, número de asociados y programa de actividades, aunque es cierto que no se hace referencia en la norma a presupuesto o solvencia financiera, siendo posiblemente estas cifras las más significativas, por su cuantía, del RD.

Cabe constatar que, aun con evidente heterogeneidad en la legislación autonómica, ya aparecen puntualmente reglas sobre mínimos de socios y mínimos presupuestarios (en Andalucía, en su tipo asociativo más avanzado, incluso más exigente que en el Registro estatal, sin ser

fácil establecer el parangón con los 60.000 euros de Madrid de 1999). Prácticamente en todas está presente la idea de una realidad económica y presupuestaria y su impacto.

La STC 133/2006, de 27 de abril (RI 3974/02, FJ 5.º), resolviendo una cuestión en materia de asociaciones diferente a lo presente, sin embargo, sí contiene una útil referencia al patrimonio de la asociación «como una garantía establecida en beneficio de terceros que puedan entablar relaciones jurídicas con la asociación, así como de los propios asociados», poniéndolo en relación con «la actividad que se proponga desarrollar la asociación», que resultará de la definición precisa de sus fines y actividades.

Complementando lo anterior, cabría añadir que precisamente la inscripción y la publicidad que supone, al hacer pública la constitución y los estatutos de las asociaciones, entraña una garantía para los socios y para los terceros que se relacionan con ellas.

Las asociaciones de consumidores tienen entre sus funciones más específicas la defensa de los derechos e intereses legítimos de los consumidores, su información, formación y educación, con un llamamiento muy especial a la defensa de los intereses generales, colectivos o difusos de los consumidores. Tales actividades no pueden concebirse, sobre todo a escala estatal, sin un adecuado respaldo presupuestario que les permita actuar con solvencia. A ello se suma, el estricto régimen que la ley establece para velar por su independencia y transparencia (arts. 27 a 32 de la LGPDCU).

La ya mencionada y no traspuesta Directiva 2020/1828, *relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores*, trae a colación el importante papel de estas asociaciones para el ejercicio de tales acciones, las cuales solo pueden concebirse en un escenario de solidez económica de la propia asociación, apuntando ya la propia Directiva que uno de los requisitos acumulados que se les exigen es su solvencia, algo consustancial a un escenario de actuación procesal sobre el que pende el riesgo de la condena en costas.

Es cierto que el Estado deberá fijar un marco de requisitos a cumplir por estas asociaciones y que el RD no tiene por qué ser la referencia, de manera que no necesariamente las asociaciones a inscribir en el Registro Estatal hayan de ser (todas y cada una de ellas) las que puedan ejercer las acciones nacionales de representación de intereses colectivos de los consumidores, si bien no parece aventurado pensar que por debajo de sus mínimos presupuestarios no se dé un marco seguro de actuación.

Por su parte, la Fiscalía de Lugo, hace una didáctica síntesis de la intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos contencioso-administrativos, distinguiendo entre:

a) La intervención en los procesos de control de la legalidad. En los procesos contencioso-administrativos, el Ministerio Fiscal tiene una intervención activa, actuando principalmente como garante de la legalidad. A pesar de no ser parte en el litigio, interviene para velar por la correcta aplicación del derecho, sin que ello implique representar los intereses de una de las partes. Su intervención se considera esencial en aquellos procesos que impliquen un análisis de la conformidad de los actos administrativos con el ordenamiento jurídico, particularmente cuando se tratan de cuestiones que afectan al interés público o colectivo.

b) La intervención en casos que afecten a derechos fundamentales. El Ministerio Fiscal también juega un trascendente papel cuando los procedimientos contencioso-administrativos implican la posible vulneración de derechos fundamentales o libertades públicas, especialmente si estos afectan a colectivos amplios o a derechos difusos. En este sentido, la intervención del Ministerio Fiscal asegura que, incluso cuando no existan partes interesadas directamente, se protejan los derechos fundamentales que no deben verse comprometidos por actuaciones administrativas irregulares.

También sintetiza esta Fiscalía en su texto, la normativa que ampara la intervención del MF y proporciona reseñas jurisprudenciales mediante el siguiente esquema:

1. El artículo 1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. La Ley 29/1998 en su artículo 19.1 f) dispone que «están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo: (...) El Ministerio Fiscal para intervenir en los procesos que determine la Ley», así el Ministerio Fiscal puede intervenir en todos aquellos procedimientos en los que se vean afectados bienes o derechos colectivos o de interés público. La ley establece que, de forma general, el MF puede intervenir en cualquier tipo de proceso contencioso-administrativo que implique la protección de derechos fundamentales, el medio ambiente, la defensa de los consumidores o la igualdad de género, entre otros, conforme a la Circular 2/2018 de la Fiscalía General del Estado. En este sentido, la STC 21/07/2016.

2. Jurisprudencia del Tribunal Supremo. El Tribunal Supremo (Sala Tercera) ha sido claro en cuanto a la necesidad de la intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos en los que se vean

comprometidos los derechos e intereses colectivos. Así, en diversas sentencias, se ha afirmado que el Ministerio Fiscal tiene un interés legítimo en proteger los intereses generales, especialmente cuando se trata de derechos que afectan a la colectividad y que requieren una especial tutela por parte del Estado. La intervención del Ministerio Fiscal en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo es esencial para garantizar que los bienes e intereses colectivos y difusos, que afectan a la comunidad en general, reciban una adecuada protección frente a posibles actuaciones ilegales o contrarias al interés general. Su actuación en este campo contribuye a asegurar que la Administración pública actúe conforme a los principios de legalidad, justicia y equidad, y a proteger los derechos de los ciudadanos, incluso cuando estos sean difusos o colectivos.

De otro lado, la memoria de Albacete apunta que, en el ámbito contencioso administrativo hemos de partir del artículo 125 CE, que reconoce el ejercicio de la acción popular, la cual no ha de entenderse circunscrita únicamente a la jurisdicción penal. Así, en la Ley 29/1998, de 13 de julio, LRJC, en su artículo 19.1 h), se prevé la actuación de: «Cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción popular, en los casos expresamente previstos por las leyes».

La intervención del Ministerio Fiscal en el procedimiento jurisdiccional contencioso-administrativo fue ampliamente tratada en la Circular 3/1998, de 23 de diciembre, *sobre la Intervención del MF en la nueva Ley de lo Contencioso-Administrativo*, añeja Circular, todavía aplicable, en la que se dejaba claro que, conforme al citado artículo 19.1, el Fiscal solo intervendría en aquellos casos en los que la ley así lo dispusiera, no pudiéndose convertir en un fiscalizador de la actuación de la Administración, ni solicitar a esta información o antecedentes sobre la actividad pública a fin de verificar su adecuación a la legalidad administrativa.

Por tanto, la legitimación reservada del MF en los casos previstos y la necesidad de previsión expresa para el ejercicio de la acción popular, permite afirmar que la defensa de intereses difusos en el orden contencioso administrativo por parte del Ministerio Fiscal será solamente instrumental, para aquellas materias en que exista una previsión. Estas materias coincidirán directamente con otras especialidades existentes en el Ministerio Público, motivo por el que debemos entender que la jurisdicción o especialidad contenciosa se referirá al instrumento en el que hacer valer el desarrollo de otras especialidades. Así ocurre en relación con la materia medioambiental, pues la Circular del año 1998 ya decía: «Esta acción pública la encontramos en

el D. 833/75, de 6 de febrero, sobre protección del ambiente atmosférico (art. 16); en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Nacional (art. 8.2); en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (art. 109); y en la Ley del Suelo (art. 304), del RDL. 1/1992, de 26 de junio, dejado expresamente en vigor por la disposición transitoria única de la nueva Ley 6/1998, de 13 de abril. También las diversas leyes reguladoras de los parques nacionales reconocen acción pública para exigir la estricta observancia de las normas protectoras». Esta idea de instrumentalidad se reforzó en la Instrucción de la Fiscalía General del Estado 4/2007, de 10 de abril, *sobre el Fiscal Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo y las secciones de medio ambiente de las fiscalías*, al decir: «la intervención del Ministerio Público en procedimientos no penales se centrará esencialmente en procedimientos contencioso-administrativos».

Tras la Circular de 1998 se aprobó el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, *por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana*, que recoge la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como la Ley 26/2007, de 23 de octubre, *de Responsabilidad Medio Ambiental*, que en su disposición adicional 8.^a, establece: «De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1.f) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, el Ministerio Fiscal estará legitimado en cualesquiera procesos contencioso-administrativos que tengan por objeto la aplicación de esta ley».

Así como no es rechazable la posibilidad de que una controversia en materia de consumo acceda a la jurisdicción contencioso-administrativa, pues el ciudadano puede ser usuario de las prestaciones a cargo de la Administración, supuestos en los que la intervención del MF resulta viable, para el ejercicio de defensa de los derechos de los ciudadanos que le encomienda el artículo 124 de la CE, en esta materia objeto de especial tutela en la misma CE (art. 51), tiene legitimación siempre que la acción ejercida no se articule por el procedimiento especial y sumario para la protección de los derechos fundamentales, pues, en tal caso, la legitimación del Fiscal le viene dada por la propia naturaleza del procedimiento.

En el mismo sentido, la Fiscalía de Álava refiere que, en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, la intervención del Ministerio Fiscal viene determinada, con frecuencia, por la posible vulneración de derechos fundamentales en relación con actos de las distintas Administraciones Públicas, con afectación, directa o indirecta, sobre intereses colectivos o difusos. Señala como ejemplos

de la intervención del MF en el año 2024 los procedimientos en los que ha sido planteada la vulneración del derecho fundamental a la huelga, siendo uno de ellos un recurso interpuesto por un sindicato contra la interpretación de una orden de servicios mínimos llevada a cabo por el Servicio Vasco de Salud durante una huelga convocada por el sindicato demandante, con afectación de varios trabajadores. Asimismo, ha sido parte la Fiscalía en recursos planteados frente a varias convocatorias de acceso a la función pública, en los que se alegaba vulneración del derecho a la igualdad de trato y no discriminación y del derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad. También hace referencia a la existencia de otros procedimientos en años anteriores cuyo objeto afectaba a intereses difusos o colectivos, en relación con actos de las Administraciones Públicas, como el derecho a la educación inclusiva o el derecho a la conciliación laboral y familiar.

La Fiscalía de Almería proporciona datos sobre su actividad en esta materia, apuntando a que han sido objeto de tramitación diversos procedimientos de derechos fundamentales, concretamente en relación con el derecho de libertad sindical y negociación colectiva, y también el derecho a la educación. La posición procesal del Ministerio Fiscal en la totalidad de los procedimientos es extensiva y garantista en protección de los derechos fundamentales habida cuenta la naturaleza de los derechos cuestionados.

Así, la demanda interpuesta por el Sindicato de Empleados Públicos de Almería (SEPAL) o por la organización sindical Unión de Empleados Municipales de Almería (UEMA) en los que por la naturaleza de los derechos cuestionados (derecho de libertad sindical, derecho de igualdad) han tenido por objeto evitar la discriminación de todos sus afiliados por afectación del derecho a la negociación colectiva como derecho imprescindible para el normal desarrollo de la actividad como representante de los trabajadores; también un supuesto de demanda instada por la organización sindical Sindicato Docentes por la Pública por vulneración del derecho a la libertad sindical, en concreto por vulneración del derecho al crédito sindical, cuya titularidad legítima está fuera de toda duda y es configurado en la doctrina constitucional en un sentido amplio en ejercicio de las funciones representativas de los trabajadores y sin que el empresario pueda interferir en el libre ejercicio, y de forma impositiva, de dichas labores de representación más que en el sentido de controlar un abuso desproporcionado o excesivo de dicho derecho y ello de conformidad con las previsiones legalmente contenidas en los artículos 37.3, 68 e) y 87

del Estatuto de los Trabajadores (RDL 2/2015) y en artículo 10 e) de la Ley Orgánica de Libertad Sindical 11/85, de 2 de agosto.

Destaca esta Fiscalía otro supuesto en materia de educación inclusiva de una menor en un centro de educación ordinaria con grave afectación de los derechos de educación e igualdad (artículos 27 y 14 CE) y en el que se insta por el demandante la obligación que compete a la administración educativa de procurar una educación inclusiva de las personas afectadas llevando a cabo con medidas de acción positiva los ajustes razonables, necesarios y personalizados para evitar la exclusión del sistema educativo ordinario, exigencia impuesta no solo por la normativa aplicable sino por las obligaciones que establecen a los poderes públicos los artículos 9.2 y 49 CE, invocándose asimismo la vulneración del derecho de igualdad como consecuencia de la falta de prestación a la menor de los apoyos necesarios para procurarle dicha integración en el sistema educativo ordinario, entendiendo la diversidad dentro de la cláusula general de «cualquier circunstancia o condición» amparada en tal previsión constitucional.

En este orden jurisdiccional, por la Fiscalía de Gipuzkoa se refiere su activa intervención como garante de bienes colectivos en los expedientes de expropiación forzosa, habiendo incoado la Fiscalía 6 diligencias preprocesales al efecto en 2024.

Por su parte, la Fiscalía de Madrid concreta los principales derechos presentes en los procedimientos contencioso-administrativos: Derecho a la vida y a no sufrir tratos inhumanos y degradantes (art. 15 CE). Derecho a la legalidad (art. 25 CE). Derechos a la igualdad y a la no discriminación. (art. 14 CE). Derechos de libertad (arts. 16, 17, 18, 19 y 20 CE). Derechos sindicales: huelga y libertad sindical con especial referencia, a los servicios esenciales para la comunidad y concepto de servicios mínimos (art. 28 CE). Derechos de ejercicio colectivo: reunión y manifestación (art. 21 CE). Derecho de asociación (art. 22 CE). Derechos de participación en asuntos públicos no representativos: funcionarios públicos (art. 23 CE). Derecho a la educación (art. 27 CE). Derechos de alcance procesal: artículo 24 CE.

También concreta esta memoria cuál es la actividad administrativa objeto de impugnación, a la sazón:

1. Reglamentos dictados por cualquier Administración, sea central, autonómica o local cuando no se lleve a cabo una protección adecuada de los intereses económicos, salud o seguridad de los consumidores y usuarios. El ejercicio de la acción puede ser tanto res-

pecto a la disposición en cuestión como frente a los actos de la Administración en aplicación de la misma.

2. Actos administrativos, tales como licencias, inspecciones, autorizaciones... a los que están sujetos las actuaciones de los consumidores las cuales protege la normativa aplicable al caso. Muchas de las vulneraciones que se producen en el ámbito de consumidores y usuarios lo son en materia de sanidad, transportes o espectáculos, que están sujetas al previo control de la Administración y por tanto susceptibles de ser recurridas tanto en vía administrativa como contenciosa administrativa.

Señala Madrid que en el año 2024 se han incoado 107 diligencias preprocesales para la tramitación de la expropiación forzosa; el punto de partida constitucional de esta cuestión es el artículo 33.3 CE que establece que nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad a lo dispuesto a las leyes. Superada la concepción civilística recogida en el artículo 348 CC y propia del Estado liberal que perfila la propiedad privada como un último límite de derecho natural, sagrado e inviolable, resulta propio de la fase actual del Estado introducir en el derecho de propiedad privada una función social que delimita su contenido y que además da un alcance nuevo al instituto de la expropiación forzosa. De este modo, es posible entender la expropiación forzosa como un instrumento positivo puesto a disposición del poder público para el cumplimiento de sus fines de ordenación y conformación de la sociedad atendiendo a imperativos crecientes de justicia social, a fin de satisfacer toda clase de fines públicos y sociales.

La Fiscalía Provincial de Álava recoge en este apartado de su memoria su actividad en los casos de posible vulneración de derechos fundamentales en relación con actos de las distintas Administraciones públicas, con afectación, directa o indirecta, sobre intereses colectivos o difusos. Así, señala que ha sido parte en procedimientos en los que ha sido planteada la vulneración del derecho fundamental a la huelga, siendo uno de ellos un recurso interpuesto por un sindicato contra la interpretación de una orden de servicios mínimos llevada a cabo por el Servicio Vasco de Salud durante una huelga convocada por el sindicato demandante, con afectación de varios trabajadores. Asimismo, ha sido parte en recursos planteados frente a varias convocatorias de acceso a la función pública, en los que se alegaba vulneración del derecho a la igualdad de trato y no discriminación y del derecho de acceso a la función pública en condiciones de igualdad. Respecto de

años anteriores, hace mención a otros procedimientos cuyo objeto afectaba a intereses difusos o colectivos, en relación con actos de las Administraciones Públicas, como el derecho a la educación inclusiva o el derecho a la conciliación laboral y familiar.