

# LEGITIMACIÓN SINDICAL EN EL PROCESO PENAL

CARLOS L. ALFONSO MELLADO

NET21 NÚMERO 4, JUNIO 2021

La versión sometida a información pública del anteproyecto de nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal ha suscitado preocupación en medios sindicales por cuanto parece reducir considerablemente las posibilidades de actuación de las organizaciones sindicales en el proceso penal. Para analizar la proyectada reforma creo que deben considerarse cuatro aspectos: 1º) La posibilidad de acusación popular en el actual sistema. 2º) Los límites a la actuación como acusación popular. 3º) El contenido y razones de la pretendida reforma. 4º) Una valoración sobre los posibles efectos de la reforma. Veamos cada uno de estos aspectos.

**1º. La posibilidad de acusación popular en el actual sistema.** El inicio de cualquier análisis en la materia debe pasar necesariamente por el marco constitucional; el artículo 125 CE establece que los ciudadanos podrán ejercer la acción popular, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine. Es evidente, pues, que hay un reconocimiento constitucional de la posible acción popular abierta al conjunto de los ciudadanos, tanto individualmente como organizados en las asociaciones con capacidad de actuación colectiva. Es cierto que la CE deja un margen considerable al legislador ordinario para que determine los términos en los que la acusación popular puede concretarse - la forma y los procesos en los que la misma puede desarrollarse quedan remitidos a la ley -, pero en todo caso la regulación legal deberá hacer suficientemente reconocible la acción popular, que es además un elemento más del Estado Social que busca la igualdad real de los ciudadanos, para posibilitar la defensa de los intereses colectivos como elemento clave en la igualdad material que se persigue socialmente.

En desarrollo constitucional, el art. 19.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, reitera la atribución a los ciudadanos españoles de la acción popular y, en consecuencia, la actual Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECRIM) configura junto a la acción pública que corresponde al Ministerio Público, otras dos posibles acusaciones:

- La contemplada en el art. 100 y desarrollada en el 110 destinada esencialmente a las víctimas del ilícito penal para la sanción de la conducta y, en su caso, la restitución, reparación del daño e indemnización de los perjuicios.

- La del art. 101 que, tras confirmar que la acción penal es pública, afirma que todos los ciudadanos españoles podrán ejercitarla con arreglo a las prescripciones de la Ley y que se desarrolla en el art. 270 LECRIM.

Así lo entienden, sin fisuras, los órganos judiciales y, por ejemplo, el Tribunal Supremo, en un Auto de 23/09/2016, Recurso 20585/2016, entre otros muchos en el mismo sentido, razona señalando que: *"De todo delito público nace una acción particular que corresponde a los perjudicados directamente por el hecho punible (Artículo 110 de la Ley de enjuiciamiento Criminal) y una acción pública que corresponde a todos los ciudadanos españoles (Artículo 101 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal) que se encuentra refrendada además por el texto constitucional en su artículo 125, bajo el tradicional nombre de acción popular."*

De este modo, las organizaciones sindicales podían actuar en el proceso penal:

- Como acusación particular cuando fuesen directamente víctimas de alguna conducta delictiva, como se reconoce, por ejemplo, en el Auto de la Audiencia Provincial de Madrid de 15/06/2018, Rec. 394/2018, en relación con posibles injurias y calumnias realizadas contra una organización sindical.

- Como acusación popular, cuando les interesase ejercer la acción pública y no estuviesen en el primer caso. Desde luego este último supuesto no parece que se haya utilizado abusivamente por las organizaciones sindicales mayoritarias o representativas, aunque sí se ha detectado algún uso abusivo –y hasta fraudulento– pero por organizaciones pseudo-sindicales y por alguna minoritaria y de índole corporativa, lo que nos llevó al segundo aspecto que quería analizar.

**2º. Los límites a la actuación como acusación popular.** Ciertamente la acción popular no es ilimitada, la propia LECRIM establece algunas condiciones, como la necesaria interposición de querrela (art. 270 LECRIM) o la posibilidad de que el órgano judicial exija alguna fianza (en la cuantía y forma adecuada para responder de las resultas de la acción) para su ejercicio (280 LECRIM). O también la limitación a los delitos públicos, pero no a los considerados

privados, que solo pueden motivar acciones de las víctimas (art. 104 LECRIM). Pero además, en no pocas ocasiones, se ha opuesto a la actuación sindical – y de otras personas y entidades – la concepción de la actuación penal como medida de último recurso, por lo que si las presuntas actuaciones ilegales pueden tener corrección por otras vías (por ejemplo administrativas o ante otras jurisdicciones) se entiende improcedente la acción penal, como puede verse, por ejemplo, en el Auto del TSJ Madrid de 16/12/2020, Rec. 305/2020 (impugnación sindical de servicios mínimos en huelga abusivos). Esta circunstancia puede concurrir en bastantes temas laborales en los que las organizaciones sindicales pueden valorar la posibilidad de actuaciones penales ante la posibilidad de que se entienda, por ejemplo, suficiente la actuación de la Inspección de Trabajo.

Por si lo anterior fueran pocos límites, el Tribunal Supremo en la famosa doctrina Botín (STS 17/12/2007) supeditó la acción popular a la particular y a la del Ministerio Fiscal, entendiendo que, cuando había particulares perjudicados si estos no sostenían la acusación ni tampoco el fiscal, no cabía que la acusación popular se convirtiese en el único acusador, lo que solo era admisible en delitos que dañaban claramente intereses colectivos (STS 08/04/2008, doctrina Atutxa). Por más cuestionable que resulte lo anterior, sin duda entraña un límite adicional importante a la acusación popular. No parece, pues, que las organizaciones sindicales tengan una ilimitada capacidad para actuar como acusaciones públicas, sino más bien una capacidad bastante razonable y limitada.

**3º. El contenido y razones de la pretendida reforma.** Pese a lo anterior, la proyectada reforma, excluye radicalmente la posibilidad de que la acusación popular sea ejercida por las organizaciones sindicales (art. 121.1.d) del anteproyecto). La justificación para ello parece encontrarse en la exposición de motivos del anteproyecto cuando se refiere al respecto en el número XXIII, señalando: *"Sin embargo, la utilidad de la acción popular en este concreto sentido no puede ensombrecer la evidencia de que, como más de una vez se ha puesto de manifiesto, a veces se convierte en un medio de instrumentalización de la justicia al servicio de intereses ajenos al bien común"*, lo que se concreta en el número XXIV por lo que hace a las organizaciones sindicales señalando: *"Por otra parte, se considera que los partidos políticos y los sindicatos, por su peculiar inserción en el orden constitucional como organizaciones de relevancia pública y por el especial riesgo de instrumentalización del proceso que dimana de su intervención activa en el debate político, deben estar también excluidos del ejercicio de esta acción."*

Aunque luego haré las valoraciones, no deja ya de sorprender que la justificación sea un riesgo de uso desviado, frente al que hay mecanismos correctores suficientes o, en su caso, se podrían ampliar sin necesidad de llegar al extremo de excluir totalmente esta posibilidad de actuación. Incluso es cuestionable también que en el listado de delitos que permiten la acusación popular (art.122 del anteproyecto) no se contemplen, al menos, algunos de los delitos contra los derechos de los trabajadores, cuando en ellos, en muchos casos los intereses colectivos y difusos que se protegen más allá de los de los directamente afectados justificarían la acusación popular. Posiblemente, una explicación de la reforma esté en el proyectado número 4 del art. 113 que dispone: *"Para la defensa de los intereses que les son propios, se reconoce a los sindicatos el derecho a ejercitar la acción penal constituyéndose como acusación particular"*. Una interpretación lógica y coherente con la función constitucional de las organizaciones sindicales debería llevar a estimar que concurre esa situación siempre que una conducta delictiva puede afectar a intereses colectivos o gozar de la pluriofensividad característica de ciertas conductas en el ámbito laboral que, aunque se dirijan contra unas personas concretas, buscan un efecto reflejo sobre la acción sindical, perjudicando al sindicato. Si así se interpreta, la limitación de la actuación sindical no sería tan extrema como parecería a primera vista, pero claro se entra entonces en el terreno de la interpretación y, por tanto, de una mayor inseguridad. Con ello paso al último apartado que quería abordar.

**4º. Una valoración sobre los posibles efectos de la reforma.** Como avancé, una característica del derecho procesal moderno, y más en un Estado Social, ha sido admitir progresivamente la legitimación de las asociaciones para la defensa de los intereses colectivos o difusos, precisamente como medio de igualar posiciones frente a quienes puedan tener una posición de fuerza, también en el proceso. Así se establece en general en el art. 7.3 de la LOPJ que reconoce la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para la defensa y promoción de esos intereses colectivos.

Lógicamente en la jurisdicción social esa legitimación está ampliamente contemplado, así la Ley 36/2011, de 10 de octubre, cuyo art. 17.2 determina que los sindicatos de trabajadores tendrán legitimación para la defensa de los intereses sociales que les son propios, y en concreto que los sindicatos con implantación suficiente en el ámbito del conflicto están legitimados para accionar en cualquier proceso en el que estén en juego intereses colectivos de los trabajadores, siempre que exista un vínculo entre dicho sindicato y el

objeto del pleito, desarrollando posteriormente dicha capacidad se intervención en los conflictos colectivos, procesos de ejecución, etc.

En el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, el art. 19.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de esa jurisdicción, establece expresamente la legitimación de los sindicatos que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos, ampliándola luego en materia de igualdad de trato entre mujeres y hombres.

Incluso en el ámbito civil, la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en su art. 11 legitima a las asociaciones de consumidores y usuarios para la defensa de los intereses colectivos o difusos de estos y en el art. 11 bis, a los sindicatos más representativos para la defensa del derecho a la igualdad de trato, cuando los afectados sean una pluralidad de personas indeterminada o de difícil determinación.

A la vista de lo anterior se entiende mal que se prive en el ámbito penal de la acción popular a las organizaciones sindicales, sobre todo si se corre el riesgo de una interpretación restrictiva de los supuestos en los que se les podría reconocer como acusación particular en cuanto perjudicados y defensores de los intereses colectivos que les son propios. Es cierto que, lo contrario a esto último, es decir una interpretación amplia de esa posibilidad, disminuiría las consecuencias negativas de la privación a estas organizaciones de la posibilidad de ser acusación popular. Pero esto no es lo más seguro, pues deja en manos de la interpretación judicial, y por tanto en un relativo margen de inseguridad, la amplitud de su legitimación en el proceso penal, lo que puede conducir, en el peor de los supuestos, a una restricción de la misma en contradicción con el camino seguido en los restantes órdenes jurisdiccionales. Por ello sería mejor solución no eliminar la posibilidad, pues las cautelas que ya existen pueden evitar un uso abusivo, e incluso se pueden completar, por ejemplo restringiendo la legitimación a las organizaciones sindicales más representativas y, en su caso, a las que acrediten alguna conexión directa o interés reflejo en el proceso en el que desean ser admitidas como acusación popular. Es decir, existen vías intermedias, que seguramente pueden evitar situaciones abusivas, sin necesidad de excluir totalmente la posibilidad de que estas entidades ejerciten la acción pública, ni someter su legitimación en el proceso penal a la inseguridad de la interpretación judicial. La actitud responsable y moderada en el uso de estas acciones penales por las organizaciones sindicales de mayor representatividad, y la importante labor social que desarrollan, merece, sin duda, una mejor consideración legal.