

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección TERCERA

Núm. de Recurso: 0000203/2006
Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Núm. Registro General: 01415/2006
Demandante: UNIÓN PROGRESISTA DE SECRETARIOS JUDICIALES (UPSJ)
Procurador: DOÑA MARIA ISABEL TORRE RUIZ

Demandado: MINISTERIO DE JUSTICIA

Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. DIEGO CORDOBA CASTROVERDE

SENTENCIA N°:

Ilmos/as. Sres/Sras.:

Presidente:
D. DIEGO CORDOBA CASTROVERDE

Magistrados:
D. EDUARDO MENÉNDEZ REXACH
D. FRANCISCO DIAZ FRAILE
D. JOSÉ LUIS TERRERO CHACÓN
D^a. ISABEL GARCÍA GARCÍA-BLANCO

Madrid, a diecisiete de enero de dos mil ocho.

Vistos por la Sala, constituida por los Sres. Magistrados relacionados al margen, los autos del presente recurso contencioso-administrativo numero 203/2006, interpuesto por la procuradora de los Tribunales doña Maria Isabel Torre Ruiz, actuando en nombre y representación de la Unión Progresista de Secretarios Judiciales (UPSJ), contra la Resolución de la Secretaría de Estado

de Justicia de 15 de julio de 2005 por la que se regula la duración de la jornada general de trabajo para el cómputo anual y de las jornadas en régimen de dedicación especial para el personal al servicio de la Administración de Justicia. Ha sido parte la Administración del Estado, asistida y representada por el Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el presente recurso y previos los oportunos trámites, se confirió traslado a la parte actora por término de veinte días para formalizar la demanda, lo que verificó por escrito presentado el 4 de septiembre de 2006 en el que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, solicita sentencia estimatoria del recurso por la que se declare:

1º La nulidad de pleno derecho de la Resolución de la Secretaría de Estado de Justicia de 15 de julio de 2005 en cuanto se refiere al Cuerpo Superior Jurídico de Secretarios Judiciales.

2º Subsidiariamente se dicte sentencia declarando la anulabilidad de la citada Resolución antes mencionada en cuanto se refiere en la misma al Cuerpo Superior Jurídico de Secretarios Judiciales.

3º Subsidiariamente a las anteriores, se dicte sentencia declarando la nulidad de pleno derecho del artículo 2 de la Resolución de la Secretaria de Estado de Justicia de 15 de julio de 2005 en cuanto se refiere al Cuerpo Superior Jurídico de Secretarios Judiciales.

SEGUNDO.- La Administración demandada, una vez conferido el tramite pertinente para contestar la demanda, presentó escrito en el que alegó los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, solicitando una sentencia en la que se declare la conformidad a derecho de las resoluciones impugnadas.

TERCERO.- Presentados los oportunos escritos quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, fijándose al efecto el día 8 de Enero del presente año, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

Siendo **PONENTE** el Magistrado ILMO. SR. D. Diego Córdoba Castroverde.

FUNDAMENTOS JURIDICOS

PRIMERO.- El presente recurso tiene por objeto la Resolución de la Secretaría de Estado de Justicia de 15 de julio de 2005 por la que se regula la duración de la jornada general de trabajo para el cómputo anual y de las jornadas en régimen de dedicación especial para el personal al servicio de la Administración de Justicia.

La parte recurrente fundamenta su recurso en las siguientes alegaciones:

1) La Resolución se ha dictado por órgano incompetente, puesto que el Secretario de Estado de Justicia no tenía, con arreglo a lo dispuesto en la normativa vigente (art. 500.1 de la LOPJ, art. 14 de la Ley 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y art. 2 del Real Decreto 1475/2004 de 18 de junio por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia) competencia para dictar la resolución impugnada. Competencia que, a su juicio, correspondía al Ministro de Justicia por aplicación de lo dispuesto en el art. 12.1 y 12.2.a) de la Ley 6/1997, de 14 de abril de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Sin que en el supuesto que nos ocupa conste que la citada resolución del Secretario de Estado ha sido dictada por delegación del Ministro de Justicia, ni que el vicio de competencia ha sido posteriormente convalidado.

2º Infracción de las normas de procedimiento, al no haberse negociado con las organizaciones sindicales más representativas, tal y como dispone el art. 500 de la LOPJ, dado que en el proceso de elaboración de esta disposición no se ha negociado en nombre y representación del Cuerpo de Secretarios Judiciales, sin que sea suficiente la participación en el proceso de elaboración de esta resolución de los sindicatos que representan al personal al servicio de la Administración de Justicia, dado que dichos sindicatos no defiende los derechos e intereses del Cuerpo de Secretarios Judiciales.

3º Se solicita la nulidad de pleno derecho del artículo segundo de la citada resolución por la transferencia o delegación de competencias que en él se contiene a favor de las Comunidades Autónomas para fijar el calendario laboral y los horarios de los Secretarios Judiciales destinados en una Comunidad Autónoma con competencias asumidas en materia de Justicia. Y ello por entender que la resolución administrativa dictada por el Secretario de Estado esta transfiriendo por norma reglamentaria competencias estatales hacia las Comunidades Autónomas vulnerando los artículos 149 y 150 de la Constitución, y también por carecer el Secretario de Estado de competencia para verificar esta transferencia. Y aun cuando se considerase una delegación para la que hipotéticamente fuera competente el Secretario de Estado, la delegación de competencia esta exclusivamente prevista a favor de órganos de la misma Administración y no a favor de una Administración distinta.

4º Finalmente se solicita la nulidad del artículo segundo de la resolución impugnada al privar a los Secretarios Judiciales del derecho a la negociación colectiva. Razona al efecto que el derecho de negociación colectiva de los Secretarios Judiciales (reconocido en el art. 444.1 en relación con el art. 496.e) de la LOPJ) ha de cumplirse con la Administración Pública de la que depende el funcionario correspondiente, que en el caso de los Secretarios Judiciales ha de ser la Administración del Estado, de modo que al establecerse en el artículo segundo que la jornada de trabajo y horario en la Administración de Justicia en cada Comunidad Autónoma, previamente a su aprobación, se negociaran colectivamente en las Mesas de negociación que se constituyan en cada una de ellas, se está excluyendo a los Secretarios Judiciales puesto que estos en ningún caso formaran parte de las mesas de negociación que se constituyan en cada Comunidad Autónoma, las cuales estarán formadas por los representante de la Comunidad respectiva y los representantes del personal al servicio de la Administración de Justicia dependiente de esa Administración.

SEGUNDO.- Por su parte el Abogado del Estado se opone al recurso en base a las siguientes razones:

1) La competencia del Secretario de Estado del Ministerio de Justicia para dictar esta resolución se basa en lo dispuesto en el art. 14.1 y 2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y en el art. 2 del Real Decreto 1475/2004, de 18 de junio al señalar esta última norma como competencias del Secretario de Estado de

Justicia “la ordenación, planificación, apoyo y cooperación con la Administración de Justicia y con la Fiscalía en su modernización...”. También considera que el art. 500 de la LOPJ cuando atribuye al órgano competente del Ministerio de Justicia la capacidad para regular esta materia utiliza el término “resolución” por lo que no puede considerarse competente el Ministro de Justicia cuyas disposiciones adoptan la forma de Orden Ministerial (art. 25.f de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre) y porque en algunas ocasiones la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que determinadas competencias deben recaer sobre el Ministro y en otras ocasiones dispone que serán acordadas por el órgano competente. También considera que el art. 5 del Real Decreto 1475/2004 encomienda a la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia el seguimiento del control horario de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, recayendo en el órgano superior, la Secretaria de Estado la fijación de la duración de la jornada de trabajo de conformidad con lo establecido en las Leyes citadas anteriormente. Y finalmente porque no resulta aplicable lo dispuesto el art. 12.2. a) de la Ley 6/1997 porque no estamos ante una disposición reglamentaria sino ante una mera resolución administrativa para regular el horario del personal al servicio de la Administración de Justicia.

2) Se ha negociado con las entidades sindicales más representativas (folio 9 del expediente administrativo), esto es, aquellas que ostentan suficiente representatividad para acudir a la Mesa Sectorial, tal y como exige el art. 500 de la LOPJ. Y los Secretarios Judiciales están comprendidos dentro del personal de la Administración de Justicia y, por lo tanto, sometido a su mismo régimen de representación y negociación colectiva.

3) No existe transferencia o delegación sino que el horario lo establece el Ministerio de Justicia y otra bien distinta es que cuando estén destinados en una Comunidad Autónoma con competencias asumidas respecto al personal de la Administración de Justicia deba acomodarse al calendario laboral que fija la Comunidad Autónoma para estos funcionarios.

4) Considera que el derecho de negociación colectiva de los Secretarios Judiciales debe entenderse articulado a través de las Mesas Sectoriales integradas por las entidades sindicales más representativas.

Por su parte, la Coalición Sindical Independiente de Trabajadores de Madrid-Unión Profesional (CSIT-Unión Profesional) se opone al recurso en similares términos al Abogado del Estado.

TERCERO.- Con carácter previo a toda otra consideración es preciso analizar si la aprobación del nuevo Real Decreto 1608/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales ha determinado la pérdida sobrevenida del objeto del presente procedimiento.

A tal efecto, hemos de empezar por constatar que el nuevo Real Decreto 1608/2005 ha modificado sustancialmente la regulación que se contiene en la Resolución de la Secretaría de Estado de Justicia de 15 de julio de 2005 y la nueva regulación acoge en gran medida las pretensiones que la parte demandante alega en el presente recurso. Así y por lo que respecta a la participación de las asociaciones de Secretarios Judiciales en la negociaciones para determinar las condiciones de trabajo la Disposición Final Segunda en relación con el art. 82. e) del citado Real Decreto permite en estos momentos que se establezcan *“los marcos adecuados que permitan una mayor y más intensa participación de los representantes de los Secretarios Judiciales, a través de grupos de trabajo, mesas o cualquier otro foro de diálogo y negociación”*. Y por lo que respecta a la Administración competente para fijar la jornada laboral y el horario de trabajo en aquellas Comunidades Autónomas con competencias asumidas en materia de Justicia los artículos 103 y 104 acoge en gran medida la pretensión alegada por la parte demandante en el presente recurso al atribuir esta competencia al *“órgano competente del Ministerio de Justicia, previo informe de las Comunidades Autónomas que hayan recibido los trasposos de medios personales al servicio de la Administración de Justicia”*.

Ahora bien, cuando se dio traslado a la Unión Progresista de Secretarios Judiciales para que alegase si a la vista de las nuevas previsiones contenidas en el RD 1608/2005 había quedado sin objeto el presente recurso, esta parte consideró que, a su juicio, el presente recurso no había quedado sin objeto por entender que al amparo de la resolución impugnada algunas Comunidades Autónomas estaban dictado resoluciones reguladoras de la jornada y el horario de los Secretarios Judiciales por lo que su pretensión es expulsar del ordenamiento jurídico dicha disposición, entre otros motivos por falta de competencia del órgano que la dictó, contribuyendo a aclarar las normas vigentes y, por lo tanto, a la seguridad jurídica en este aspecto entre otras razones.

Pues bien, a la vista de lo manifestado por la parte recurrente es preciso concluir que el presente recurso no ha quedado sin objeto, pues si la disposición impugnada sigue produciendo efectos jurídicos o caben dudas razonables sobre su subsistencia, la posible incidencia derogatoria que pudiese tener una norma posterior no determina la desaparición sobrevenida del objeto del proceso. Sobre esta cuestión ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo considerando que no existe una norma general en tales casos y habrá que estar a la incidencia real de la derogación o modificación de los preceptos (SSTC 111/1983, 199/1987, 385/1993, 196/1997 y 233/1999 y SSTS de 5 de julio de 1999, de 13 y 15 de noviembre de 2000, 10 de febrero y 22 de diciembre de 2003 entre otras) y que si bien carece de sentido pronunciarse cuanto el propio ejecutivo expulsa la norma del ordenamiento jurídico de modo total sin ultractividad (SSTC 160/1987, 150/1990 y 385/1993) por idéntica razón puede resultar necesario su enjuiciamiento cuando no puede descartarse una eventual aplicación de la norma impugnada y este es el caso que ahora nos ocupa.

CUARTO.- Descartada pues la pérdida sobrevenida del objeto del presente recurso es preciso entrar a conocer de los distintos motivos de impugnación, comenzando por la alegada falta de competencia del Secretario de Estado para dictar la Resolución impugnada, pues ello determinaría la nulidad de la misma en su totalidad y no solo de alguno de sus apartados.

Ha de partirse, con carácter general, que corresponde al Ministro respectivo ejercer la potestad reglamentaria en materias propias de su departamento ministerial en desarrollo y ejecución de las previsiones legales correspondientes, así lo dispone el art. 12.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado en cuya virtud se dispone que *“Corresponde a los Ministros, en todo caso, ejercer las siguientes competencias: a) Ejercer la potestad reglamentaria en los términos previstos en la legislación específica”*.

Frente a ello, no puede sostenerse que la LOPJ le atribuya esa potestad reglamentaria a otro órgano ministerial diferente al disponer el art. 500 de la LOPJ, tras la modificación operada por la LO 19/2003, que la regulación de esta materia será fijada por *“resolución del órgano competente del Ministerio de Justicia”*, al entender que la utilización del término resolución implica que se le está encomendado la competencia a un órgano diferente al Ministro

respectivo, pues en caso de ser así tendría que haberse utilizado el término Orden Ministerial. Lo cierto es que esta previsión de la LOPJ no está fijando el órgano competente del Ministerio de Justicia ni la forma que esta ha de revestir, sino que se limita a establecer una autorización legal a favor del poder ejecutivo, en este caso, del Ministerio de Justicia para completar y desarrollar esta previsión legal. Es por ello que dicho precepto, con independencia de su mayor o menor fortuna al emplear el término “resolución”, ni condiciona la forma que debe adoptar la posterior regulación ni excluye, como no podía ser de otra manera, que el instrumento jurídico resultante sea suficiente y revista las garantías procedimentales establecidas en nuestro ordenamiento jurídico para que sea válido.

Tampoco se comprende la alegación del Abogado del Estado, al considerar que la competencia viene dado por cuanto el art. 14.1 y 2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y en el art. 2 del Real Decreto 1475/2004, de 18 de junio atribuye al Secretario de Estado de Justicia “la ordenación, planificación, apoyo y cooperación con la Administración de Justicia y con la Fiscalía en su modernización....”, pues la propia lectura del citado precepto permite concluir que se trata de actuaciones de carácter ejecutivo para ordenar y planificar pero en ningún le atribuye la potestad reglamentaria para regular con vocación de permanencia el nuevo régimen jurídico relativo a la jornada y horario del personal de la Administración de Justicia. Lo mismo sucede respecto de la invocación contenida respecto del art. 5 del Real Decreto 1475/2004 que encomienda a la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia el seguimiento del control horario de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, recayendo en el órgano superior, la Secretaria de Estado la fijación de la duración de la jornada de trabajo. Y ello por cuanto el hecho de que se atribuya a dicha Dirección General “el seguimiento del control horario del personal de la Administración de Justicia efectuado por las Gerencias Territoriales” no implica que el Secretario de Estado tenga competencia para fijar la duración de la jornada de trabajo.

Finalmente se aduce por el representante de la Administración que no resulta aplicable lo dispuesto el art. 12.2. a) de la Ley 6/1997 porque no estamos ante una disposición reglamentaria sino ante una mera resolución administrativa para regular el horario del personal al servicio de la Administración de Justicia. Tal conclusión no puede ser compartida. Numerosa

jurisprudencia del Tribunal Supremo (sentencias de 22 de Enero y 5 de Febrero de 1991, 14 de Noviembre de 1991, 21 de Marzo de 1986, 19 de Enero de 1987 y 7 de Febrero de 1991, entre otras) ha venido señalando que para establecer el criterio diferencial entre acto y norma debemos analizar si nos hallamos ante la aplicación de una norma del ordenamiento --acto ordenado-- que agota su eficacia en sí mismo, o sí, por el contrario, se trata de un instrumento ordenador que, como tal, se integra en el Ordenamiento Jurídico, completándolo y exigiéndose en pauta rectora de ulteriores relaciones y situaciones jurídicas, y cuya eficacia no se agota en una aplicación, sino que permanece, situada en un plano de abstracción, y prolonga sus efectos para regular situaciones jurídicas futuras.

En el supuesto que nos ocupa la resolución impugnada establece las previsiones generales para la fijación del calendario y el horario laboral del personal de la Administración de Justicia, incluidos los Secretarios Judiciales, el órgano competente para establecerlo y las previsiones que han de tomarse en consideración para ello. Establece la duración máxima de la jornada de trabajo en la Administración de Justicia en régimen general y en el de dedicación especial o en el de jornada reducida por interés particular, así como las compensaciones horarias por prolongación de la jornada laboral más allá del horario establecido y las jornada de verano. Disposiciones todas ellas que establecen un régimen general con vocación de permanencia en el tiempo por lo que la norma tiene la consideración de una disposición general o reglamentaria y no, como sostiene el representante de la Administración, de una mera resolución singular.

Es por ello que tratándose de una disposición general de naturaleza reglamentaria cuya competencia correspondía al Ministro de Justicia, y dado que la misma ha sido dictada por el Secretario de Estado ha de concluirse que fue dictado por órgano incompetente y puesto que no ha sido objeto de convalidación ha de reputarse nula y sin efecto.

QUINTO.- A los efectos previstos en el art. 139 de la Ley reguladora de esta jurisdicción en materia de costas procesales, no se aprecia temeridad o mala fe en ninguno de los litigantes.

VISTOS los preceptos citados y demás normas de precedente aplicación,

FALLAMOS QUE **ESTIMANDO** el recurso interpuesto por la procuradora de los Tribunales doña Maria Isabel Torre Ruiz, actuando en nombre y representación de la Unión Progresista de Secretarios Judiciales (UPSJ), contra la Resolución de la Secretaría de Estado de Justicia de 15 de julio de 2005 por la que se regula la duración de la jornada general de trabajo para el cómputo anual y de las jornadas en régimen de dedicación especial para el personal al servicio de la Administración de Justicia procede anular la resolución impugnada, sin hacer expresa condena en costas.

Así, por esta nuestra sentencia de la que se llevará testimonio a las actuaciones, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.