

REC.ORDINARIO(c/a) núm.: 692/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. Rosario Maldonado

Picón--

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Sexta
Sentencia núm. 917/2025

Excmos. Sres.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D. Carlos Lesmes Serrano

D. Francisco José Navarro Sanchís

En Madrid, a 3 de julio de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo registrado con el numero 692/2024, interpuesto por el Procurador de los Tribunales Jorge Andrés Pajares Moral, en nombre y representación de las Asociaciones Judiciales Francisco de Vitoria y Foro Judicial Independiente, bajo la dirección letrada de Cristina Sánchez Blanco, contra la Instrucción 1/2024, de 6 de noviembre, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, relativa a las formalidades a las que se ha de sujetar, en las elecciones a Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia, la entrega de la documentación de voto de un elector que no pueda hacerlo personalmente



Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por el Procurador de los Tribunales Jorge Andres Pajares Moral, en nombre y representación de las Asociaciones Judiciales Francisco de Vitoria y Foro Judicial Independiente se interpuso con fecha 12 de noviembre de 2024 , recurso contencioso-administrativo, contra la Instrucción 1/2024, de 6 de noviembre, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 20 de septiembre de 2024 por el que se convocan elecciones a Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia, solicitando a la Sala la medida cautelar de suspensión del acto recurrido, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor:

«INSTRUCCIÓN

Primero. Autorización para que otra persona pueda entregar la documentación de voto de un elector que no pueda hacerlo personalmente.

Los electores que no puedan acudir personalmente a la mesa electoral a fin de depositar de manera presencial su voto, y que no deseen o no puedan enviar el voto por correo ordinario o similar, podrán entregar el sobre a la compañera o compañero de su confianza, para que se pueda presentar ante la mesa electoral.

El elector que opte por esta modalidad de voto, análoga a la del voto por correo, deberá introducir su papeleta en el sobre de votación y éste, junto con la fotocopia de su documento nacional de identidad, pasaporte u otro documento oficial identificativo, lo incluirá en otro sobre en el que hará constar la indicación: «Elecciones para la Sala de Gobierno».

El sobre así preparado y debidamente cerrado/sellado, será presentado por la persona autorizada a la Presidencia del Tribunal correspondiente. La persona autorizada también entregará al presidente del Tribunal un documento, firmado por él, indicando la identidad de los votantes cuyos votos ha portado y entrega.

Segundo. Publicación en el BOE y entrada en vigor.

En virtud de lo dispuesto, con carácter supletorio, en el artículo 18.6 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, la presente Instrucción será publicada en el «Boletín Oficial del Estado» y surtirá efectos a partir del día siguiente al de dicha publicación.»»



SEGUNDO.- Por diligencia de ordenación de 12 de noviembre de 2024 se tiene por interpuesto el recurso contencioso-administrativo, requiriéndose al Consejo General del Poder Judicial la remisión del expediente.

TERCERO.- La Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó auto el 19 de noviembre de 2024, cuya parte dispositiva dice:

«Suspender cautelarmente la ejecución de la Instrucción 1/2024, de 6 de noviembre, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, relativa a las formalidades a las que se ha de sujetar, en las elecciones a Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia, la entrega de la documentación de voto de un elector que no pueda hacerlo personalmente»

QUINTO. Por diligencia de ordenación de 21 de noviembre de 2024 se tiene por recibido el expediente administrativo y por personada al Procurador de los Tribunales Jorge Andrés Pajares Moral en nombre y representación de la Asociación Judicial Francisco de Vitoria y Foro, haciéndose entrega a la parte demandante para que en el plazo de veinte días proceda a formalizar la demanda.

SEXTO.- La representación procesal de las Asociaciones Judiciales Francisco de Vitoria y Foro Judicial Independiente formalizó la demanda por escrito de 13 de diciembre de 2024, en el que alegó los hechos y fundamentos de derecho que consideró oportunos y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

«Tenga por presentado este escrito en unión de los documentos y copias adjuntadas, se digne admitirlos, me tenga por comparecida y parte en la representación que acredito de **ASOCIACION JUDICIAL FRANCISCO DE VITORIA y FORO JUDICIAL INDEPENDIENTE**, bajo la dirección jurídica de la Letrada Doña Cristina Sánchez Blanco, teniendo por formulada en legales tiempo y forma **DEMANDA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA**, frente al **CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL**, y entrando a conocer el fondo del asunto, previos los trámites legales de rigor, incluido el recibimiento del pleito a prueba, que desde este momento dejamos interesado, dicte en su día sentencia por la que estimando la pretensión deducida, declaren o ajustada a derecho y anule dejando sin efecto la Instrucción 1/2024 de 06 de noviembre, y condene al Consejo General del Poder Judicial demandado, a estar y pasar por dicho pronunciamiento.



En cuanto a la imposición de costas, se solicita que sean impuestas al CGPJ demandado. En ningún caso sean impuestas a esta parte, y, excepcionalmente, en caso de que fueran impuestas a esta parte se solicita que lo sean en la cuantía mínima posible.»

SÉPTIMO.- Por diligencia de ordenación de 19 de diciembre de 2024 se dió traslado de la demanda a la parte demandada para que conteste en un plazo de 20 días. El Abogado del Estado contestó a la demanda por escrito de fecha 3 de febrero de 2025, en que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

<<que, teniendo por presentado este escrito en tiempo y forma, lo admita y se sirva tener por evacuado el escrito de contestación a la demanda para que, previa la tramitación legal oportuna, dicte sentencia en su día por la que inadmita o, subsidiariamente, se desestime el recurso contencioso-administrativo interpuesto, todo ello con expresa imposición de costas. >>

OCTAVO.- El Letrado de la Administración de Justicia dictó Decreto el 16 de febrero de 2025, por el que acuerda fijar la cuantía del presente recurso contencioso-administrativo en indeterminada y se declaran conclusas las mismas y quedan pendientes de señalamiento para votación y fallo.

NOVENO.- La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó Auto el 11 de febrero de 2025, cuya parte dispositiva dice literalmente:

«Recibir el recurso a prueba habida cuenta de la disconformidad en los hechos y siendo éstos de trascendencia para la resolución del pleito:
-Respecto a los medios de prueba solicitados por la parte recurrente no ha lugar a la Documental núm. 1 por lo expuesto en el razonamiento jurídico primero. Y admitir la Documental núm. 2 propuesta.
-Respecto a los medios de prueba solicitados por la parte demandada procede admitir la Documental núm. 1 y Documental núm. 2 propuestas por ésta. »

DECIMO.- La representación procesal de la parte demandante, presento escrito de conclusiones el 11 de marzo de 2025 en que tras efectuar las manifestaciones que estimo pertinentes, lo concluyó con el siguiente suplico:



«Tenga por presentado este escrito, se digne admitirlo, tener por evacuado en tiempo y forma el trámite de conclusiones conferido y en su día, tras los trámites legales oportunos dictar sentencia de conformidad con el suplico de nuestra demanda »

UNDECIMO.- Por diligencia de ordenación de 11 de marzo de 2025, se tiene por evacuado el trámite de conclusiones conferido a la parte recurrente, dando traslado del mismo a la parte demanda, otorgándole el plazo de diez días para que presente las suyas

El Sr. Abogado del Estado presento escrito de conclusiones el 27 de marzo de 2025, en el que tras alegar cuanto estimo pertinente lo concluyó con el siguiente suplico:

«que teniendo por presentado este escrito en tiempo y forma se sirva admitirlo y, previos los trámites legales oportunos, dicte sentencia en su día por la que se inadmita o, subsidiariamente, se desestime el recurso contencioso-administrativo, todo ello con expresa imposición de costas.»

DUODECIMO.- Por providencia de 28 de mayo de 2025 se designa Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, y se señala para la votación y fallo de este recurso contencioso-administrativo el día 26 de junio de 2025

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El objeto del recurso contencioso-administrativo: El asunto litigioso relativo a la impugnación de la Instrucción 1/2024, de 6 de noviembre, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial.

El recurso contencioso-administrativo que enjuiciamos, interpuesto por la representación procesal de la Asociación Judicial Francisco de Vitoria y de



la Asociación Foro Judicial Independiente, tiene por objeto la pretensión de que se declare no ajustada a derecho, se anule y se deje sin efecto la Instrucción 1/2024, de 6 de noviembre, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, relativa a las formalidades a las que se ha de sujetar, en las elecciones a Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia, la entrega de la documentación de voto de un elector que no pueda hacerlo personalmente.

La citada Instrucción 1/2024, en su apartado primero, que lleva como rubrica «Autorización para que otra persona pueda entregar la documentación de voto de un elector que no pueda hacerlo personalmente», establece:

“Los electores que no puedan acudir personalmente a la mesa electoral a fin de depositar de manera presencial su voto, y que no deseen o no puedan enviar el voto por correo ordinario o similar, podrán entregar el sobre a la compañera o compañero de su confianza, para que se pueda presentar ante la mesa electoral. El elector que opte por esta modalidad de voto, análoga a la del voto por correo, deberá introducir su papeleta en el sobre de votación y éste, junto con la fotocopia de su documento nacional de identidad, pasaporte u otro documento oficial identificativo, lo incluirá en otro sobre en el que hará constar la indicación: «Elecciones para la Sala de Gobierno». El sobre así preparado y debidamente cerrado/sellado, será presentado por la persona autorizada a la Presidencia del Tribunal correspondiente. La persona autorizada también entregará al presidente del Tribunal un documento, firmado por él, indicando la identidad de los votantes cuyos votos ha portado y entrega”.

En el Preámbulo de la Instrucción se exponen los motivos y circunstancias que justifican su adopción, en los siguientes términos:

"El artículo 151.1.1.ª de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial establece las modalidades de votación permitidas para las elecciones a Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia, admitiéndose tanto el voto presencial como por correo, debiendo garantizarse elementos inmanentes a todo tipo de elección, como lo son que el voto sea personal, libre, igual, directo y secreto.

Por su parte el artículo 40 del Reglamento 1/2000, de los Órganos de Gobierno de los Tribunales, aprobado por Acuerdo de 26 de julio del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, precisa la forma de remisión del sobre de votación en el que está introducida la



papeleta en el voto por correo, admitiéndose el envío a la Presidencia del Tribunal correspondiente por correo ordinario o por medio análogo.

A raíz de la convocatoria de las elecciones a Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia, a celebrar el 26 de noviembre de 2024 (Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 20 de septiembre de 2024, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de fecha 22 de octubre de 2024), se han elevado al Consejo numerosas consultas de diversos Tribunales Superiores de Justicia y de Asociaciones Judiciales, recabando el parecer de este órgano constitucional a fin de resolver las dudas que actualmente podría plantear la práctica que, al amparo del citado artículo 40 del Reglamento de Órganos de gobierno, ha resultada aceptada y utilizada ampliamente en pasados procesos electorales, y es el de emitir el voto entregando el sobre cerrado, con las formalidades previstas en la norma, bien a miembros de la carrera judicial vinculados a las diferentes asociaciones profesionales judiciales, bien a través de cualquier otro elector (sea o no candidato) que fuera de confianza de quien no puede desplazarse a la mesa electoral o formalizar el voto por correo ordinario.

El Consejo General del Poder Judicial, conforme a lo dispuesto en el artículo 22 del Reglamento 1/2000, de Órganos de Gobierno de Tribunales, tiene atribuida la competencia de evacuar las consultas que le sean elevadas para la correcta realización del proceso electoral.

A la vista de las consultas presentadas y al objeto de dotar al proceso electoral de la seguridad jurídica exigida atendida la trascendencia de la materia, el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, considera necesario hacer uso de la potestad que le atribuye el artículo 151.3 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial de manera que procede el dictado de la presente Instrucción, a fin de garantizar la correcta realización del proceso electoral, aportando a las distintas Juntas Electorales un criterio uniforme que evite la proliferación de respuestas diferentes ante situaciones idénticas o similares."

SEGUNDO.- La demanda de la Asociación Judicial Francisco de Vitoria y de la Asociación Foro Judicial Independiente.

En en escrito de demanda, la defensa letrada de las Asociaciones judiciales impugnantes aduce, en primer termino, la nulidad de pleno derecho de la Instrucción 1/2024, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por incumplir el artículo 151 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que, en su apartado 1.1^a, establece, en relación con la elección de miembros de las Salas de Gobierno, que "La elección se llevará a cabo mediante voto personal, libre,



igual, directo y secreto, admitiéndose el voto por correo”. Consideran que solo se contemplan dos formas de votación: la presencial y el voto por correo.

Argumenta que la Instrucción impugnada introduce una modalidad de voto a través de compañero que, pese a afirmarse en la Instrucción ser análoga al voto por correo conforme a la previsión del artículo 40 del Reglamento 1/2000, de los Órganos de Gobierno de los Tribunales, en realidad ni hay similitud ni existen las mismas garantías en el proceso de entrega e introducción del voto, remitiéndose como criterio de comparación a la Instrucción 5/2023, de 8 de junio, de la Junta Electoral Central, sobre la interpretación del artículo 73.3 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en lo que se refiere a la exigencia de la identificación personal del elector en la entrega de la documentación del voto por correspondencia en las oficinas de Correos.

Alega que la Instrucción lleva a cabo una desnaturalización del voto por correo, convirtiéndolo en una puerta abierta a cualquier tipo de votación, señalando que las modalidades de votación alternativas a la presencial deben garantizar, con carácter general, esos principios de universalidad, personalidad, autenticidad, libertad, secreto, igualdad, facilidad de expresión y efectividad de voto. Se afirma que es evidente que la instrucción no cumple con las mínimas garantías de trazabilidad del voto de los artículos 72 y 73 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, ni es un sistema análogo al voto por correo, pues sería necesario que este se emitiera a través de una empresa o entidad como Correos que preste esos servicios, no por medio de personas físicas, aunque sean compañeros.

Se señala que cualquier modalidad de voto no ejercitado ante las mesas electorales debe tener un carácter necesariamente excepcional. Y justifican que la amplitud con la que se configura el voto por correo permite por sí solo facilitar su utilización, siendo suficiente como alternativa al voto presencial. Pero el voto a través de compañero quiebra los principios que rigen el proceso electoral. No es un voto directo como exige el artículo 151.1 de la



Ley Orgánica del Poder Judicial ni se garantiza que sea secreto ni que el voto sea emitido por el elector al que se le imputa el ejercicio del derecho de sufragio.

Añade que la Instrucción adolece de motivación y resulta innecesaria, dado que de su dicción parece desprenderse que está dirigida a aquellos que no puedan ejercer el voto personalmente, sin embargo, para eso estaría el voto por correo.

En último termino, aduce la nulidad de pleno derecho de la Instrucción por falta de competencia, al considerar que el Consejo General del Poder Judicial se ha excedido de sus competencias al introducir vía Instrucción un sistema de votación no previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial ni en el Reglamento, dado que lo que puede llevar a cabo es dictar Instrucciones en lo que se refiere a la organización del proceso, pero no alterar la forma de votación.

TERCERO.- La contestación a la demanda del Abogado del Estado.

El Abogado del Estado postula, en primer lugar, en su escrito de contestación a la demanda, que se declare la inadmisión del recurso, al amparo del artículo 69.c) LJCA, al considerar que la Instrucción recurrida no es un acto susceptible de impugnación. Argumenta que no nos encontramos ante una disposición de carácter general, sino ante una mera Instrucción, desprovista de carácter normativo, que participa de la naturaleza y de las notas propias de las circulares u órdenes de servicio, al no contener previsiones *ad extra* que vinculen o afecten a terceros. A su entender, sus únicas destinatarias serían las Juntas Electorales con el fin de dotar a estas de unos criterios interpretativos de la norma, sin que se pueda considerar, por otro lado, que innove el ordenamiento jurídico, limitándose a interpretar qué ha



de entenderse por “medio análogo”, que es la expresión que utiliza el artículo 40 del Reglamento 1/2000, de los Órganos de Gobierno de los Tribunales [“El elector que vote por correo introducirá la papeleta en el sobre de votación, y éste, junto con fotocopia de su documento nacional de identidad o carné profesional, lo incluirá en otro sobre en el que hará constar la indicación: «Elecciones para la Sala de Gobierno». El sobre así preparado se remitirá por correo ordinario o medio análogo a la Presidencia del Tribunal correspondiente (...)”].

Postula en segundo lugar y con carácter subsidiario, que se inadmita el recurso contencioso-administrativo al amparo de lo dispuesto en el artículo 69.b) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, al entender que las asociaciones recurrentes carecen de legitimación, al no ostentar un interés legítimo, al no advertirse qué ventaja o utilidad jurídica obtendrían en caso de prosperar su pretensión.

También, subsidiariamente, en cuanto al fondo del asunto, solicita la desestimación del recurso al sostener la conformidad a Derecho de la Instrucción controvertida. Pone de manifiesto que “esta modalidad de voto ha de entenderse como un medio análogo al correo ordinario para la remisión del sobre electoral”, y que no nos encontraríamos, por lo tanto, “ante una modalidad de emisión del voto, sino exclusivamente, ante una forma de remisión del voto ya emitido al órgano correspondiente”.

Aduce que la Ley Orgánica del Régimen Electoral General no resulta de aplicación a las elecciones a Salas de Gobierno, al no existir en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en el Reglamento laguna alguna que haya de colmarse acudiendo a dicha norma.

Concluye señalando los “actos propios” de las actoras, dada su “aquiescencia con el empleo habitual en las elecciones precedentes de la modalidad de voto por compañero que ahora vienen a criticar”.

CUARTO.- Sobre la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por tratarse de actuación no susceptible de impugnación.



Esta Sala considera que procede analizar, en primer termino, la causa de inadmisibilidad formulada por la Abogacía del Estado, al amparo de lo dispuesto en el artículo 69 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, basada en el argumento de que la Instrucción 1/2024, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, no es un acto susceptible de impugnación, en la medida que no nos hayamos ante una disposición de carácter general, sino ante una mera Instrucción desprovista de carácter normativo, y que participa de la naturaleza y de las notas propias de las circulares, instrucciones u ordenes de servicio.

Para abordar adecuadamente esta cuestión hemos de partir de la consolidada doctrina jurisprudencial de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, formulada en las sentencias de 14 de diciembre de 2015 (RCA 727/2015) y de 26 de enero de 2021 (RCA 3439/2019), que mantiene el criterio de que, con independencia del *nomen iuris* que revista la actuación administrativa impugnada, solo en aquellos supuestos en los que se evidencie de forma palmaria la ausencia de carácter normativo de la actuación administrativa, por su eficacia meramente interna, y sin efectividad respecto de terceros distintos de las unidades y órganos administrativos a los que vaya dirigida, esto es, sin incidencia en los derechos de los ciudadanos, la misma carecería de encaje en el concepto de actividad administrativa impugnabile, en los términos de lo dispuesto en los artículos 1 y 25 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y, por tanto, sería merecedor de un pronunciamiento de inadmisibilidad conforme al artículo 69 c) de la mencionada Ley Jurisdiccional.

También hemos sostenido que la determinación del carácter normativo que haya de atribuirse a una concreta decisión administrativa no depende solo de la clase de materia de la que trate, sino que lo verdaderamente decisorio es el juicio acerca del alcance y significación de su contenido.



En el caso que enjuiciamos, consideramos que la Instrucción 1/2024, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, impugnada, tiene una indudable eficacia *ad extra*, en cuanto que afecta no solamente a las Juntas Electorales, constituidas conforme a lo dispuesto en el artículo 151.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, para velar por la pureza del proceso electoral, sino también a todos los electores, miembros de la carrera judicial, convocados a participar en las elecciones a Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia, en la medida en que entendemos que -tal como aducen las Asociaciones judiciales recurrentes- se configura y articula una modalidad de voto, que, si bien, se le califica como análoga a la del voto por correo, permite a los electores que no puedan acudir personalmente a la mesa electoral a fin de depositar de manera presencial su voto, y que no deseen o no puedan enviar el voto por correo ordinario o similar, entregar el sobre a una compañera o compañero de su confianza, para que se pueda presentar ante la mesa electoral, lo que permite descartar que se trate de una mera orden de servicio sin contenido normativo como propugna la Abogacía del Estado.

Y cabe referir, al respecto, que es precisamente la controversia jurídica acerca de si dicha modalidad de voto puede considerarse un medio análogo al voto por correo ordinario, o si, por el contrario, tiene un carácter innovador, no previsto en el artículo 151.1.1ª de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la cuestión jurídica que debemos resolver a través del presente proceso, lo que pone de manifiesto que se está cuestionando la normatividad y alcance regulatorio de la Instrucción 1/2024, razón por la cual hemos de rechazar esta primera alegación de inadmisión del recurso contencioso-administrativo, en cuanto apreciamos que no concurre el presupuesto de inadmisibilidad del artículo 69 c) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa.

Cabe significar que acoger la tesis que defiende la Abogacía del Estado, consistente en que se declare la inadmisión del recurso contencioso-administrativo por considerar que la Instrucción 1/2024 no es un acto



susceptible de impugnación, supondría avalar un espacio de deferencia e inmunidad exento del control judicial de la actividad normativa o administrativa del Consejo General del Poder Judicial que no tiene cobertura en los artículos 24, 106, 117, 122 y 123 de la Constitución, y que se revelaría contrario a los postulados del Estado democrático de Derecho, que garantiza el derecho de toda persona a acceder a un tribunal para satisfacer su derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión.

Y, en este sentido, procede recordar que el derecho fundamental a la tutela efectiva, consagrado en el artículo 24 de la Constitución, comprende el derecho a obtener una resolución fundada y motivada en derecho de los órganos jurisdiccionales, y legitima impugnar la actividad de este órgano constitucional ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo a través de un juicio de plena jurisdicción, en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en los artículos 1.3 b) y 19 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

QUINTO.- Sobre la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por carecer de legitimación las asociaciones judiciales recurrentes.

Procede, también, rechazar la causa de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo formulada por la Abogacía del Estado con el amparo del artículo 69 b) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, basada en la alegación de que las Asociaciones judiciales recurrentes carecen de interés legítimo, en cuanto que consideramos que este planteamiento de inadmisión carece manifiestamente de fundamento.

Nuestra doctrina jurisprudencial exige, a efectos del reconocimiento de título legitimador, que la actuación impugnada afecte a un interés de la parte recurrente, que viene determinado por la invocación en el proceso de la titularidad de un derecho o interés legítimo que se vea afectado y suponga una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de



manera que la estimación del recurso produzca un beneficio o la eliminación de un perjuicio que no necesariamente han de revestir un contenido patrimonial.

En el caso que enjuiciamos, cabe poner de relieve que las asociaciones profesionales de jueces y magistrados gozan de reconocimiento en el artículo 127 de la Constitución, lo que les confiere una especial legitimación para ejercitar acciones ante los Juzgados y Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, en nombre de los jueces y magistrados asociados, que redunden en la esfera de los derechos e intereses legítimos del colectivo judicial que representan, así como para defender ante la jurisdicción el núcleo de intereses propios de la asociación.

El Tribunal Supremo ha extendido el concepto estricto de interés profesional, en el sentido de que no cabe limitarlo a aspectos como son los relativos a la promoción en la carrera judicial y a los intereses económicos inherentes a la misma, de modo que cabe entender que también las asociaciones judiciales están legitimadas cuando la cuestión litigiosa verse sobre aspectos relacionados con el estatuto jurídico que regula la función profesional que ejercen los asociados, por ser precisamente esta función la que constituye la razón de ser de las Asociaciones judiciales..

Esta Sala jurisdiccional del Tribunal Supremo considera que, en el caso que enjuiciamos, resulta evidente el interés de las asociaciones judiciales recurrentes para impugnar la Instrucción 1/2024, del Pleno del Consejo del Poder Judicial, porque las asociaciones profesionales de jueces y magistrados tienen una participación activa en el proceso electoral, en cuanto pueden presentar o avalar candidatos y candidaturas en las elecciones a Jueces Decanos y a miembros electivos de Salas de Gobierno (conforme previene el artículo 15.1 del Reglamento 1/2011, de 28 de febrero, de asociaciones judiciales profesionales), y porque, incluso, desde el punto de vista puramente económico, no les puede resultar indiferente el resultado del proceso electoral, al establecer el artículo 19.1 del citado Reglamento que al margen de las



subvenciones expresadas en el artículo anterior, el Consejo General del Poder Judicial otorgará una subvención anual a favor de las Asociaciones Judiciales, en función de los resultados de las respectivas últimas elecciones a Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia.

Ratificamos, por tanto, el criterio mantenido en nuestro auto de 19 de noviembre de 2024, en que, resolviendo la pieza pieza separada de medidas cautelares de este recurso contencioso-administrativo, acordamos suspender la ejecución de la Instrucción 1/2024 controvertida, y sostuvimos, al respecto que las elecciones a las Salas de Gobierno de los Tribunales son de especial interés e importancia para las asociaciones judiciales, pues a través de ellas pueden integrarse sus asociados en dichas Salas, participando de la tarea de gobierno de Juzgados y Tribunales, y, a su vez, les sirve para obtener una representatividad dentro de la Carrera Judicial que puede hacerse valer ante el Consejo General del Poder Judicial y ante la sociedad en general. No les es, por tanto, indiferente el resultado que pueda producirse en dicho proceso electoral, como tampoco les es indiferente que el proceso electoral no se desarrolle con transparencia y objetividad.

SEXTO.- El juicio de la Sala sobre las cuestiones de fondo.

Antes de examinar los concretos motivos de impugnación formulados contra la Instrucción 1/2024, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, procede dejar constancia de algunas consideraciones acerca de la posición institucional de las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia, que configuran el sistema de gobierno interno de los órganos jurisdiccionales que integran el poder judicial, y a las que se les encomienda un amplio elenco de atribuciones y competencias, de las que se infiere su relevancia y transcendencia para el regular funcionamiento de los órganos jurisdiccionales.



El artículo 151 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece las reglas conforme a las cuales se llevará a cabo la elección de miembros de las Salas de Gobierno.

En su apartado 1.1^a se dispone que:

“La elección se llevará a cabo mediante voto personal, libre, igual, directo y secreto, admitiéndose el voto por correo. Deberá convocarse con dos meses de antelación a la terminación del mandato de los anteriores miembros electivos”.

Del contenido de este precepto orgánico podemos inferir el enunciado de un principio o una regla general, consistente en que la modalidad ordinaria de votación es la emisión del voto personalmente por el juez o magistrado elector ante la mesa electoral, en cuanto se dispone que el voto habrá de ser voto personal, que libre, igual, directo y secreto. Y, en segundo lugar, el principio o regla referida a que se admite la posibilidad de que los electores voten por correo.

La regulación se completa con el Reglamento 1/2000, de 26 de julio, del Consejo General del Poder Judicial, de los Órganos de Gobierno de los Tribunales.

En su artículo 18.2 se señala el carácter supletorio de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, al disponer:

“Las elecciones que se convoquen para cubrir plazas en las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia se efectuarán de conformidad con lo dispuesto en los artículos 151 y concordantes de la Ley Orgánica del Poder Judicial y en el presente Reglamento. En todo lo no previsto por dichas normas regirá, en cuanto resulte aplicable, la legislación electoral general”.

En el artículo 39 del mencionado Reglamento se dispone lo siguiente:

“1. Con el fin de facilitar el ejercicio del derecho de sufragio y garantizar el buen funcionamiento del servicio, la votación en las elecciones a las Salas de Gobierno podrá realizarse por correo.

2. A tal fin, desde el día siguiente de la publicación de la lista provisional de electores, y antes de los seis días anteriores al de la votación, la correspondiente Junta acordará que se remitan la papeleta y el sobre para votación por correo a todos los electores.

3. No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, el elector que desee emitir su voto personalmente, haya recibido o no la documentación necesaria para el voto por correo, podrá efectuarlo el día de la votación. En tal caso el único voto que podrá computarse será el emitido personalmente”.

El propio Reglamento confiere preferencia al voto personal frente al voto por correo (apartado tercero del artículo 39 transcrito).

Por su parte, el artículo 40 del Reglamento señala:

“El elector que vote por correo introducirá la papeleta en el sobre de votación, y éste, junto con fotocopia de su documento nacional de identidad o carné profesional, lo incluirá en otro sobre en el que hará constar la indicación: «Elecciones para la Sala de Gobierno»”.

El sobre así preparado se remitirá por correo ordinario o medio análogo a la Presidencia del Tribunal correspondiente, cuyo Secretario de Gobierno conservará todos los sobres recibidos hasta el día de la votación, en cuya fecha hará entrega de los mismos a la Mesa Electoral, en el momento de su constitución. Del mismo modo irá haciendo entrega a la Mesa Electoral de los que se reciban ese mismo día hasta el momento de cerrarse la votación”.

Partiendo de este cuerpo normativo orgánico y reglamentario, cabe considerar que de la regulación del sistema de votación aplicable a las elecciones de Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional, y de los Tribunales Superiores de Justicia contenida en el artículo 151 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y en el Reglamento de Órganos de Gobierno de los Tribunales, se desprende, a la luz de los principios esenciales reguladores de los procesos electorales que establece la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, que solo caben dos modalidades de emisión del voto, personalmente por el elector o por correo, de modo que el Consejo General del Poder Judicial no puede extralimitarse en el ejercicio de sus



potestades de organización instituyendo una modalidad de votación, consistente en la entrega del sobre de votación a una compañera o compañero de confianza para su presentación ante la mesa electoral, en la medida que supone una innovación que no tiene cobertura ni encaje preciso en la mencionada Ley Orgánica del Poder Judicial.

Debe precisarse, al respecto, que el artículo 151.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial solo habilita al Consejo General del Poder Judicial para dictar las instrucciones necesarias para la organización y para la concreta realización del proceso electoral, sin que, por tanto, dicha cláusula competencial pueda interpretarse de forma exorbitante, comprensiva del reconocimiento de la capacidad del Consejo para adoptar instrucciones sobre las modalidades de voto admisibles, que, por su propia naturaleza, trascienden del ámbito objetivo de las facultades organizativas del proceso electoral.

Por ello, no compartimos la tesis que desarrolla la Abogacía del Estado, que aduce la conformidad de la Instrucción 1/2024 con el artículo 151 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y con el artículo 40 del Reglamento de Órganos de Gobierno de los Tribunales, con base en el argumento de que el voto por medio de compañero no afecta a la emisión del voto sino únicamente a la forma de remisión, por lo que -a su juicio- respetaría las exigencias de que el voto sea personal, pues de ningún modo podemos entender que el voto por medio de compañera o compañero de su confianza cumpla con la lógica de los principios de personalidad, intransferibilidad e indelegabilidad que caracterizan el acto de votar personal y directo, tal como exigen la Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

Cabe referir, al respecto, que el ejercicio del derecho de sufragio activo en el ámbito de las elecciones de los miembros de las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia, debe instrumentalizarse a través del establecimiento de un sistema de votación transparente, que garantice plenamente el principio de personalidad,



intransferibilidad e indelegabilidad del voto, así como que se preserven los requisitos y presupuestos formales referidos a la acreditación de la emisión del voto libre, igual, directo y secreto.

El principio de personalidad del voto constituye una garantía inherente para la salvaguarda del principio democrático, cuyo cumplimiento y observancia vincula a todos los poderes públicos, de modo que solo se justifica la emisión del voto por correo a través del mecanismo del servicio público de correos que no ofrezca ningún género de dudas sobre la intransferibilidad e inalterabilidad del voto emitido.

Cabe, asimismo, subrayar que el Reglamento de Órganos de Gobierno de los Tribunales no incorpora ninguna modalidad nueva (lo que entendemos no podría hacerlo el Consejo General del Poder Judicial sin contravenir la regulación contenida en el precepto orgánico) y únicamente dispone en su artículo 40, párrafo segundo, que el sobre preparado conforme al párrafo primero, "se remitirá por correo ordinario o medio análogo".

Resulta, por tanto, incuestionable que el citado artículo 40 del Reglamento 1/2000, de 26 de julio, no trata de ampliar las modalidades de emisión y remisión del voto, sino que tiene como objeto que la posibilidad prevista en el artículo 151.1.1ª de la Ley Orgánica del Poder Judicial de llevar a cabo el voto por correo, pueda ser ejercitada no solo mediante el correo ordinario (al que se refiere expresamente dicho artículo 40), sino a través de un medio análogo como puede ser el servicio certificado o alguna de las otras fórmulas previstas en la normativa de los servicios postales, lo que deberá llevarse a cabo con el estricto cumplimiento de las garantías formales y materiales establecidas en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General para evitar cualquier riesgo de fraude electoral en el desarrollo del proceso de votación. Téngase en cuenta la clasificación entre los tipos de envíos que establece el Real Decreto 437/2024, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios postales, en desarrollo de lo establecido por la



Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal.

Ha de tomarse en consideración, además, que la citada Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que como hemos indicado tiene carácter supletorio, no prevé más que el voto personal o el voto por correspondencia, sin que, en ningún caso, se permita el voto a través de tercera persona, que establece la Instrucción 1/2024 del Pleno del Consejo General del Poder Judicial recurrida, que tiene el riesgo de desnaturalizar el correcto desarrollo del proceso electoral.

Y no podemos ignorar el carácter nodal de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, que tiene en el desarrollo de los procesos electorales, en cuanto dicha Ley Orgánica se dicta en desarrollo de los derechos reconocidos en el artículo 23 de la Constitución, y regula materias que son el contenido primario del régimen electoral, y que tienen como finalidad garantizar la transparencia y objetividad de los procesos electorales, según sostuvimos en las sentencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2009 (RC 2145/2007), 19 de julio de 2012 (RC 2484/2009) y 23 de octubre de 2012 (RC 6346/2009),

Con base en las consideraciones expuestas, y teniendo en cuenta la ausencia de cobertura normativa para establecer una modalidad de voto que no puede considerarse análoga a la del voto por correo, cabe acoger el motivo de impugnación formulado fundamentado en la infracción del artículo 151 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, lo que hace innecesario que nos pronunciemos sobre los motivos de impugnación basados en la ausencia de motivación y en la innecesariedad de la Instrucción, así como de la falta de competencia, y, en consecuencia, procede estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por las Asociaciones Judiciales Francisco de Vitoria y Foro Judicial Independiente contra la Instrucción 1/2024, de 6 de noviembre, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, relativa a las



formalidades a las que se ha de sujetar, en las elecciones a Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia, la entrega de la documentación de voto de un elector que no pueda hacerlo personalmente, que declaramos nula por ser disconforme a Derecho.

SÉPTIMO.- Sobre las costas procesales.

Conforme a lo establecido por el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, imponemos a la parte demandada las costas de este recurso. A tal efecto, la Sala, haciendo uso de la facultad reconocida en el apartado 4 de ese precepto legal, señala como cifra máxima a que asciende la imposición de costas por todos los conceptos la de 4.000 euros.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido:

Primero.- Estimar el recurso contencioso-administrativo n.º 692/2024, interpuesto por la representación procesal de la Asociación Judicial Francisco de Vitoria y de la Asociación Foro Judicial Independiente contra la Instrucción 1/2024, de 6 de noviembre, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, relativa a las formalidades a las que se ha de sujetar, en las elecciones a Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia, la entrega de la documentación de voto de un elector que no pueda hacerlo personalmente, que declaramos nula por ser disconforme a Derecho.

Segundo.- Imponer a la parte demandada las costas de este recurso contencioso-administrativo en los términos señalados en el último de los fundamentos jurídicos.





Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

