



Roj: **STS 183/2026 - ECLI:ES:TS:2026:183**

Id Cendoj: **28079130042026100009**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **20/01/2026**

Nº de Recurso: **5305/2024**

Nº de Resolución: **28/2026**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **MANUEL DELGADO-IRIBARREN GARCIA-CAMPERO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 3360/2024,**  
**ATS 4811/2025,**  
**STS 183/2026**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Cuarta**

**Sentencia núm. 28/2026**

Fecha de sentencia: 20/01/2026

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 5305/2024

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 13/01/2026

Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero

Procedencia: SECCION 7ª DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por: PMN

Nota:

R. CASACION núm.: 5305/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Cuarta**

**Sentencia núm. 28/2026**

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Luis María Díez-Picazo Giménez, presidente



D.ª María del Pilar Teso Gamella  
D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo  
D. Francisco José Sospedra Navas  
D.ª María Alicia Millán Herrandis  
D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero  
D. Antonio Narváez Rodríguez

En Madrid, a 20 de enero de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado con el nº 5305/2024 interpuesto por la Administración del Estado, representado y asistido por el Abogado del Estado, frente a la sentencia nº 341/2024, de 14 de marzo, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso contencioso-administrativo nº 341/2020. Ha comparecido como parte recurrida la Asociación Sindical de Secretarios de la Administración de Justicia.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.**-La Asociación Sindical de Secretarios de la Administración de Justicia interpuso el recurso contencioso-administrativo nº 341/2020 ante la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, contra la resolución de la Secretaría General de la Administración de Justicia de 5 de diciembre de 2019, relativa a la solicitud deducida por dicha organización sindical de creación de una unidad electoral que englobe única y exclusivamente a los Letrados de la Administración de Justicia ("LAJs") para las elecciones a las Juntas de Personal y demás órganos de representación de los funcionarios de la Administración de Justicia.

**SEGUNDO.** -Dicho recurso fue estimado por sentencia 341/2020, de 14 de marzo, cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

*"Que debemos estimar y estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la ASOCIACIÓN SINDICAL DE SECRETARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, contra la resolución dictada por la Secretaría Gral. de la Administración de Justicia en fecha 5 de Diciembre de 2019, la cual anulamos por no ser conforme a derecho; y en consecuencia, condenamos a la Administración demandada, Ministerio de Justicia, a llevar a cabo las actuaciones correspondientes de modo que se dé cumplimiento a lo solicitado por ASSEJUS en escrito de 05/03/2019 en orden a la creación de una Unidad Electoral exclusiva para los Letrados de la Administración de Justicia. Sin costas."*

**TERCERO.**-Notificada la sentencia, se presentó ante dicha Sala escrito por la Abogacía del Estado, informando de su intención de interponer recurso de casación y, tras justificar en el escrito de preparación la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identificar la normativa a su parecer infringida y defender que concurre en el caso interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los términos que señala en su escrito, la Sala sentenciadora, por auto de 14 de junio de 2024, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

**CUARTO.** -Recibidas las actuaciones en este Tribunal y personados la Administración del Estado como recurrente y la Asociación Sindical de Secretarios de la Administración de Justicia como recurrido, la Sección de Admisión de esta Sala acordó, por auto de 21 de mayo de 2025, lo siguiente:

«1º) Admitir el recurso de casación n.º 5305/2024, preparado por la representación procesal de la Abogacía del Estado, contra la sentencia n.º 305/2024, de 14 de marzo, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Séptima) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el procedimiento ordinario n.º 341/2020 .

2.º) Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar si cabe, y en su caso, en qué medida y por qué vías, exigir a la Administración que el derecho de negociación colectiva y a la libertad y representación sindical de los Letrados de la Administración de Justicia se deba articular a través de una unidad electoral de ámbito nacional propia y diferenciada del resto de funcionarios de la Administración de Justicia, a través de la cual se elijan las Juntas de Personal que son de ámbito provincial.



3.º) *Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación: Los artículos 34, 39 y 40 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público; el artículo 12.3 del Real Decreto-Ley 20/2012; los artículos 444 y 496 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y en los artículos 82 y 82 bis del Real Decreto 1608/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales y el artículo 28 de la Constitución Española. Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 LJCA.*»

**QUINTO.** -Por diligencia de ordenación de 22 de mayo de 2025, se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Cuarta para su tramitación y decisión y se confirió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición.

**SEXTO.** -El Abogado del Estado, en representación de la Administración del Estado, evacuó dicho trámite mediante escrito de 3 de julio de 2025, y su pretensión es que se fije por esta Sala la siguiente doctrina casacional:

«(...) es a la jurisdicción contencioso-administrativa a quien corresponde enjuiciar la conformidad a Derecho del oficio o comunicación de 5 de diciembre 2019 de la Secretaría General de Justicia y enjuiciarla, por ejemplo, si es que en lo sustantivo responde al ejercicio de la potestad administrativa de adecuación mencionada en el anterior Fundamento de Derecho Cuarto.9, o bien, si se ajusta a la respuesta prevista en el artículo 11.3 de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición o, en fin, si responde a otro eventual supuesto sujeto a Derecho Administrativo. Sea la hipótesis que sea, lo cierto es que la pretensión ejercitada es ajena a una incidencia derivada de un proceso electoral y afecta al régimen jurídico en el que tales procesos se desarrollan.»

Y, en consecuencia, se dicte sentencia por la que se declare:

» 1º) *Que estime este recurso de casación y anule la sentencia impugnada.*

2º) *Que desestime la pretensión del demandante en la instancia y confirme la legalidad de la actuación administrativa impugnada.*

3º) *Todo ello conforme a la interpretación que ha sido defendida en este escrito de interposición de los preceptos a los que se refiere el Auto de admisión de la casación y, en concreto, declarando que corresponde al poder legislativo la creación de unidades electorales en el ámbito de los órganos de representación en la Administración General del Estado y en la Administración de Justicia, así como que no cabe exigir a la Administración que articule a través de una unidad electoral de ámbito nacional propia y diferenciada del resto de funcionarios de la Administración de Justicia el derecho de negociación colectiva y la libertad y representación sindical de los Letrados de la Administración de Justicia.»*

**SÉPTIMO.**-Por providencia de 8 de julio de 2025, se acordó tener por interpuesto el recurso de casación y en aplicación del artículo 92.5 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA), dar traslado a la parte recurrida y personada para que presentase escrito de oposición en el plazo de treinta días, lo que efectuó la representación procesal de la Asociación Sindical de Secretarios de la Administración de Justicia, mediante escrito de 19 de septiembre de 2025, interesando la desestimación del recurso, por las razones que expone en dicho escrito.

**OCTAVO.** -Conclusas las actuaciones y considerándose innecesaria la celebración de vista pública, mediante providencia de 9 de octubre de 2025 se señaló este recurso para votación y fallo el 13 de enero de 2026, fecha en que tuvo lugar tal acto y se designó Magistrado ponente al Excmo. Sr. D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **PRIMERO.- Los términos del litigio y la sentencia recurrida.**

1.- La Asociación Sindical de Secretarios de la Administración de Justicia interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, contra la resolución de la Secretaría General de la Administración de Justicia de 5 de diciembre de 2019, que denegó su solicitud de creación de una unidad electoral que englobe única y exclusivamente a los Letrados de la Administración de Justicia (LAJ) para las elecciones a las Juntas de Personal y demás órganos de representación de los funcionarios de la Administración de Justicia.

La resolución administrativa recurrida se basó sustancialmente en que la creación de unidades electorales para la representación de funcionarios no corresponde en ningún caso a la Administración, sino que debe



hacerse mediante norma de rango legal, de conformidad con el artículo 12.3 del Real Decreto-ley 20/2012 y el artículo 31.1 de la Ley 9/1987.

2.- La sentencia recurrida estimó el recurso, anulando la resolución impugnada y condenando "a la Administración demandada, Ministerio de Justicia, a llevar a cabo las actuaciones correspondientes de modo que se dé cumplimiento a lo solicitado por ASSEJUS en escrito de 05/03/2019 en orden a la creación de una Unidad Electoral exclusiva para los Letrados de la Administración de Justicia".

En su razonamiento comenzó exponiendo la legislación vigente, afirmando que los LAJ tienen reconocido el derecho a la negociación colectiva y a la libertad y representación sindical, por prescripción expresa de los arts. 444 y 496 de la LOPJ, por el artículo 82,e) del Real Decreto 1608/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales, y por el artículo 31 del Estatuto Básico del Empleado Público, de acuerdo todos ellos con lo establecido en los arts. 23 y 28 de la CE.

Continúa recordando que el derecho a la libertad sindical y negociación colectiva de los funcionarios públicos se articula a través de los órganos de representación relacionados en el artículo 39 del TREBEP, que en su apartado 4 dispone que el establecimiento de las unidades electorales se regulará por el Estado y por cada Comunidad Autónoma dentro del ámbito de sus competencias legislativas (como regla general); pero añadiendo como excepción que, previo acuerdo con las organizaciones sindicales legitimadas en los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas podrán modificar o establecer unidades electorales en razón del número y peculiaridades de sus colectivos, adecuando la configuración de las mismas a las estructuras administrativas o a los ámbitos de negociación constituidos o que se constituyan. Habilidadación que también recoge el artículo 7.5 de la Ley 9/1987. En el ámbito de la Administración de Justicia esta previsión normativa ha sido concretada por el artículo 12.3 del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio.

De ello se desprende que el sistema de representación de los empleados públicos se articula en torno al concepto de unidad electoral. La unidad electoral es el ámbito en el que se produce la elección de los órganos de representación correspondientes y se constituyen en función de las peculiaridades de determinados colectivos, de las estructuras administrativas o de los ámbitos de negociación constituidos o que se constituyan. Pues bien, "la transferencia de personal al servicio de la Administración de Justicia a las CCAA ha creado una situación distinta en las CCAA que ya han asumido competencias (la mayoría), y aquellas que aún no las han asumido, pero en los dos supuestos, se ha creado una situación irregular y discriminatoria para los LAJ, porque la negociación de las condiciones laborales de los funcionarios de la Administración de Justicia, se lleva a cabo a través de unas Juntas de Personal y de las distintas mesas que existan en dichas Comunidades Autónomas (generales o sectoriales de Justicia) en las que los LAJ nada pueden negociar porque no dependen de las respectivas Administraciones autonómicas, ni orgánica ni funcionalmente, por prescripción expresa del artículo 444 LOPJ, como ya hemos dicho. En consecuencia, las CCAA con competencias transferidas, en modo alguno podrán ejercer respecto de los Letrados de la Administración de Justicia las funciones que corresponden en todo caso al Ministerio de Justicia, por lo que la inclusión de éstos en el mismo censo electoral que el resto de los funcionarios de la administración de justicia, vacía de contenido sus derechos laborales y sindicales". Añadiendo que "en las pocas CCAA que aún no han asumido las transferencias en materia de justicia, se produce una situación muy similar a la anteriormente descrita, puesto que los derechos a la negociación colectiva y a la libertad y representación sindical, se arbitran a través de las Juntas de Personal de la provincia correspondiente, que sería la competente para negociar con la Gerencia Territorial de Justicia correspondiente para el personal al Servicio de la Administración de Justicia, sin que dichas Gerencias puedan negociar con los LAJ, que, reiteramos, dependen única y exclusivamente de la Administración del Estado".

Pues bien, para que los LAJ no se vean privados de facto de esos derechos, la sentencia recurrida concluye que el artículo 39.4 del TREBEP, "al decir literalmente que los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas podrán modificar o establecer unidades electorales en razón del número y peculiaridades de sus colectivos, no solo contiene una potestad de adecuación, sino de creación de unidades electorales, lo cual sería menos laborioso y más rápido que hacerlo a través del poder legislativo, para terminar con la situación en que se encuentran actualmente los LAJ que se ven privados de facto del ejercicio de sus derechos laborales y sindicales".

#### **SEGUNDO. - La cuestión de interés casacional.**

La Sección de Admisión de esta Sala acordó, por auto de 21 de mayo de 2025, declaró que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en "determinar si cabe, y en su caso, en qué medida y por qué vías, exigir a la Administración que el derecho de negociación colectiva y a la libertad y representación sindical de los Letrados de la Administración de Justicia se deba articular a través



*de una unidad electoral de ámbito nacional propia y diferenciada del resto de funcionarios de la Administración de Justicia, a través de la cual se elijan las Juntas de Personal que son de ámbito provincial".*

**TERCERA. - Las alegaciones de las partes.**

*A) El recurso de casación del Abogado del Estado.*

Comienza su escrito afirmando que la interpretación de la sentencia recurrida contradice lo declarado por la sentencia de 21 de marzo del 2023 de esta Sala, puesto que en ella se señala que la creación de las unidades electorales corresponde al poder legislativo conforme a la normativa reguladora de la materia. Por ello, cabe descartar la posibilidad de exigir a la Administración que el derecho de negociación colectiva y a la libertad y representación sindical de los Letrados de la Administración de Justicia se haya de articular a través de la creación de una unidad electoral de ámbito nacional propia y diferenciada del resto de funcionarios de la Administración de Justicia. De lo que se deriva que la creación de una unidad electoral como la solicitada escapa al conocimiento tanto de la jurisdicción contencioso-administrativa como de la social, por tratarse de una decisión legislativa.

Recuerda que las unidades electorales se configuran en el artículo 12 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, siguiendo principios territoriales y de estructura administrativa, de ninguna manera bajo esquemas corporativos. El sistema electoral no se estructura por cuerpos de funcionarios, sino por organización administrativa; agrupando a los funcionarios que presten sus servicios en el mismo departamento o ente o en el mismo lugar (provincia generalmente). Una unidad electoral exclusiva para los LAJ quebraría por completo la estructura de las elecciones sindicales de empleados públicos del Estado, introduciendo una unidad especial para un cuerpo de funcionarios específicos, lo cual no encaja de ninguna manera ni en el sistema electoral ni de representación ni de negociación legislativamente establecido.

Por otra parte, tanto en unas Comunidades Autónomas como en otras, los LAJ se encuentran representados a través de las correspondientes Juntas de Personal de la Administración de Justicia de cada provincia y la negociación sindical se encauza en la forma regulada por los citados artículos 33 y siguientes y disposición adicional duodécima del EBEP, a través de las correspondientes mesas; la defensa de sus intereses profesionales específicos y propios se desarrolla a través del ámbito asociativo, al igual que ocurre con el resto de cuerpos de funcionarios, sin que se aprecie ningún menoscabo para los derechos sindicales de los LAJ.

Finalmente aduce que la facultad de adecuación establecida en el artículo 39.4 del EBEP tiene carácter potestativo y no obligatorio, y tiene un sentido finalista: adecuar la configuración de las unidades electorales a las estructuras administrativas o a los ámbitos de negociación constituidos o que se constituyan. La sentencia impugnada no solo no precisa cuál es la estructura administrativa o cuál el ámbito de negociación funcional o territorial que requiere una adecuación de las unidades electorales, ni la razón de tal necesidad, sino que simplemente prescinde de esa exigencia. Por todo ello solicita su anulación en los términos que se recogen en el antecedente sexto de esta sentencia.

*B) La oposición de la Asociación Sindical de Secretarios de la Administración de Justicia.*

Se opone al recurso por considerar que la sentencia impugnada no incurre en infracción alguna del ordenamiento jurídico. El artículo 39.4 del EBEP permite que la Administración proceda a crear una unidad electoral para el Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia como garantía de su derecho a la negociación colectiva y a la libertad y representación sindical garantizada por el artículo 28 CE.

Aduce que la sentencia de esta Sala 382/2023, lejos de avalar la tesis de la Administración, respalda la línea seguida por la sentencia del TSJ recurrida en este proceso, que perfiló la excepción del artículo 39.4 del EBEP, que permite, atendidas las peculiaridades del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia, el establecimiento por la Administración de una unidad electoral específica.

Recuerda las peculiaridades del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia, como cuerpo único, de carácter nacional y dependiente exclusivamente del Ministerio de Justicia, a diferencia del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia, cuya gestión está transferida en su inmensa mayoría a la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas. Esa asimetría lesiona los derechos de los Letrados de la Administración de Justicia si no se crea una unidad electoral específica, tal como razona la sentencia recurrida.

El ámbito negociador real de los LAJ es estatal. En consecuencia, una unidad electoral específica evita que su representación quede atomizada en Juntas de Personal autonómicas cuyos acuerdos y mesas no se proyectan sobre su único empleador, el Ministerio de Justicia ( arts. 435.4, 440 y, en lo que aquí interesa, 444 LOPJ). Su participación en los procesos electorales de las Juntas de Personal provinciales, por su escaso número frente a los otros cuerpos, queda diluida y se frustra que de forma material y con trascendencia real, que puedan ejercer las funciones que se encuentran previstas en el artículo 40 del EBEP.



Por ello, solicita la desestimación del recurso y la confirmación de la sentencia cuestionada.

#### **CUARTO. - El juicio de la Sala. La doctrina casacional.**

1.- Con carácter previo es preciso recordar que el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), en su artículo 31 distingue entre tres derechos colectivos de los empleados públicos: a la negociación colectiva, a la representación y a la participación institucional. Mientras el primero tiene por contenido *"el derecho a negociar las condiciones de trabajo de los empleados de la Administración Pública"* (artículo 31.2 EBEP), y se encauza mediante Mesas de Negociación (artículo 33 EBEP), el de representación consiste en *"la facultad de elegir representantes y constituir órganos unitarios a través de los cuales se instrumente la interlocución entre las Administraciones Públicas y sus empleados"* (artículo 31.2 EBEP), y sus instrumentos específicos son los Delegados de Personal y las Juntas de Personal (artículo 39 EBEP). Son a estos últimos a los que se refiere este litigio, que, como se ha indicado, no tienen funciones de negociación colectiva sino de representación, en los términos establecidos en el artículo 40 del EBEP. Distinción que no siempre aparece perfilada en la sentencia impugnada.

2.-La sentencia recurrida basa su decisión en lo dispuesto en el artículo 39.4 del EBEP. En dicho precepto, tras recordar que los órganos específicos de representación de los funcionarios son los Delegados de Personal y las Juntas de Personal, regula las unidades electorales en torno a las cuales se configuran estos órganos de representación. Y en su apartado 4 señala lo siguiente:

*"El establecimiento de las unidades electorales se regulará por el Estado y por cada Comunidad Autónoma dentro del ámbito de sus competencias legislativas. Previo acuerdo con las Organizaciones Sindicales legitimadas en los artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas podrán modificar o establecer unidades electorales en razón del número y peculiaridades de sus colectivos, adecuando la configuración de las mismas a las estructuras administrativas o a los ámbitos de negociación constituidos o que se constituyan"*.

En consecuencia, debe ser una norma de rango legal la que establezca las unidades electorales para la elección de Juntas de Personal (o de Delegados de Personal si el número de funcionarios es inferior a 50, conforme al artículo 39.2 del EBEP). Y en el ámbito de la Administración de Justicia es el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad quien lo ha hecho en su artículo 12.3 en los términos siguientes:

*"En la Administración de Justicia, se elegirá una Junta de Personal en cada provincia, y en las ciudades de Ceuta y de Melilla, para todo el personal funcionario a su servicio. Además de las anteriores, en Madrid se elegirá otra Junta de Personal para el personal adscrito a los órganos centrales de la Administración de Justicia"*.

El legislador ha optado, por tanto, por una configuración territorial de las unidades electorales, con carácter general de ámbito provincial, con unidades específicas en Ceuta, Melilla, y otra en Madrid para el personal de los órganos centrales de la Administración de Justicia.

Pero ese mismo precepto legal ha previsto que los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas puedan modificar o establecer estas unidades electorales en razón del número y peculiaridades de sus colectivos, adecuando la configuración de estas a las estructuras administrativas o a los ámbitos de negociación constituidos o que se constituyan. Habilita, por tanto, al Gobierno a modificar las unidades electorales creadas legalmente o a establecer otras si entiende que concurren las circunstancias previstas en el apartado 4 del artículo 39 del EBEP. Pero lo hace en términos potestativos, atribuyendo esa facultad al órgano del gobierno competente, que es quien debe apreciar si se producen los presupuestos legales para modificar la regulación establecida en una norma legal.

No obstante, la sentencia recurrida convierte esa facultad en obligación, imponiendo al Gobierno el deber de utilizar esta habilitación legal para establecer una unidad electoral exclusiva para los Letrados de la Administración de Justicia. Dicho de otro modo, para que configure una Junta de Personal exclusiva para ese colectivo de funcionarios. Considera que de lo contrario se anulan y quedan vacíos de contenido los derechos a la negociación colectiva y a la libertad y representación de los integrantes de este cuerpo de funcionarios de la Administración de Justicia.

3.- La Sala no puede compartir este criterio del tribunal de instancia por diferentes motivos que se exponen a continuación.

(i) *En primer lugar, por los términos inequívocos en que está redactado el artículo 39.4 del EBEP, que configura una potestad, no una obligación*

En efecto, dicho precepto establece una reserva legal para la regulación de las unidades electorales y, a la vez, permite que los órganos de gobierno competentes puedan exceptuar esa regulación y modificar esas unidades



electorales si entiende que concurren los presupuestos legales para ello. Pero se trata de una apreciación que corresponde hacer a esos órganos de gobierno, y que no puede ser sustituida por un órgano jurisdiccional, pues es en esos términos de facultad y no obligación como está prevista legalmente.

Cabe en ese sentido recordar que la inactividad de la Administración que el artículo 29 de la LJCA permite fiscalizar a la jurisdicción contencioso-administrativa se refiere a obligaciones de realizar prestaciones concretas en virtud de una disposición general, o de un acto, contrato o convenio. No hay tal obligación en el presente caso.

(ii) *Tampoco aprecia la Sala que la regulación vigente haya producido un vaciamiento de los derechos colectivos de los LAJ, como sostiene el tribunal de instancia.*

A) Para hacer esta apreciación debemos comenzar por recordar cuales son esos derechos colectivos reconocidos legalmente.

En primer lugar, el artículo 444 de la LOPJ hace una referencia explícita a los derechos de los LAJ en estos términos:

**"1. Los funcionarios del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia tendrán iguales derechos individuales, colectivos y deberes, que los establecidos en el Libro VI de esta Ley, rigiendo con carácter supletorio lo dispuesto en el Estatuto Básico del Empleado Público y el resto de la normativa estatal sobre función pública.**

**2. Sin perjuicio de su desarrollo y concreción en el reglamento orgánico, se reconocen los siguientes derechos profesionales:**

a) **Libranzas, en aquellos casos en que se preste una dedicación o servicio no retribuido, en los términos que se determinen reglamentariamente.**

b) **Especialización profesional en aquellos ámbitos, órdenes y materias que reglamentariamente se determinen.**

**c) Libre asociación profesional.**

**d) A que sus asociaciones profesionales sean oídas en todas aquellas materias que afecten a su estatuto orgánico.**

**3. El régimen establecido en los apartados anteriores será aplicable a los Letrados de la Administración de Justicia sustitutos, en la medida en que la naturaleza del derecho lo permita".**

En el Libro VI de la LOPJ, al que se remite el citado art. 444.1, el art. 496 detalla así esos derechos colectivos:

**"Los funcionarios tienen los siguientes derechos colectivos, en los términos establecidos por la Constitución y las leyes:**

a) **A la libre asociación profesional.**

b) **A la libre sindicación.**

c) **A la actividad sindical.**

d) **De huelga, en los términos contenidos en la legislación general del Estado para funcionarios públicos, garantizándose el mantenimiento de los servicios esenciales de la Administración de Justicia.**

**e) A la negociación colectiva, a la participación en la determinación de las condiciones de trabajo, para lo cual se establecerán los marcos adecuados que permitan una mayor y más intensa participación de los representantes de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, a través de grupos de trabajo, mesas o cualquier otro foro de diálogo y negociación.**

f) **De reunión".**

Finalmente, el Real Decreto 1608/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales (ROCSJ), desarrolla estas previsiones legales y en su artículo 82 bis detalla los derechos de las asociaciones profesionales de los LAJ, entre los que nos interesa destacar los que recogen sus apartados 4 y 5:

(...)

4) **"De acuerdo con la Ley Orgánica del Poder Judicial, todas ellas tienen derecho a ser oídas en todas aquellas cuestiones retributivas, estatutarias, de organización de la oficina judicial o de modificaciones legales que afecten al servicio del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia. Para poder disfrutar de interlocución con el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, es necesario que la asociación posea**



**un grado de implantación efectiva igual o superior al 2 por 100 de las y los integrantes del Cuerpo en servicio activo.** Para el cálculo anual de dicho porcentaje se tomarán como referencia las listas de personas asociadas cerradas a 30 de septiembre, que las asociaciones deberán presentar ante el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes.

5) La audiencia a las asociaciones profesionales se realizará en todo caso **con carácter previo a la adopción de las decisiones del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes** sobre las materias referidas en el apartado anterior".

A esa regulación específica debe añadirse la normativa general de funcionarios públicos, aplicable de forma supletoria ( art. 444.1 LOPJ). De la que cabe subrayar lo dispuesto en el ya citado Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), en concreto los apartados 1 a 4 de su artículo. 31.

1." Los empleados públicos tienen derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional para la determinación de sus condiciones de trabajo.

2. Por negociación colectiva, a los efectos de esta ley, se entiende el derecho a negociar la determinación de condiciones de trabajo de los empleados de la Administración Pública.

3. Por representación, a los efectos de esta ley, se entiende la facultad de elegir representantes y constituir órganos unitarios a través de los cuales se instrumente la interlocución entre las Administraciones Públicas y sus empleados.

4. Por participación institucional, a los efectos de esta ley, se entiende el derecho a participar, a través de las organizaciones sindicales, en los órganos de control y seguimiento de las entidades u organismos que legalmente se determine".

(...)

Después, esa normativa detalla la forma y el contenido de esos derechos: a la negociación colectiva mediante Mesas de Negociación ( arts. 32 a 38 del EBEP); a la representación por medio de Delegados de Personal y Juntas de Personal ( arts. 28 a 44 del EBEP), entre los que se encuentra la regulación de las unidades electorales, objeto de esta controversia; y a la participación institucional, que debe prever la legislación que establezca entidades y organismos de esta naturaleza.

B) De la normativa expuesta se infiere que los derechos colectivos de los LAJ tienen las siguientes características y contenido:

1º.- Son los establecidos con carácter general para los funcionarios de la Administración de Justicia en el Libro VI de la LOPJ, así como, con carácter supletorio, los previstos en el Estatuto Básico del Empleado Público y el resto de la normativa estatal sobre función pública.

2º.- En consecuencia, *el derecho a la negociación colectiva* se encauza, como el resto de los funcionarios públicos, mediante las Mesas de Negociación previstas en el EBEP. En ese sentido, la disposición adicional duodécima del EBEP prevé una Mesa de Negociación para el personal de la Administración de Justicia, para las cuestiones que deban ser objeto de negociación comprendidas en el ámbito competencial del Ministerio de Justicia. Es esta, y no las juntas de Personal, la que ejerce funciones de negociación colectiva.

3º.- *El derecho a la representación* se articula mediante Juntas de Personal, que el legislador ha configurado mediante un criterio territorial y no corporativo. En el ámbito de la Administración de Justicia, el artículo 12. 3 del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, señala que "*en la Administración de Justicia, se elegirá una Junta de Personal en cada provincia, y en las ciudades de Ceuta y de Melilla, para todo el personal funcionario a su servicio. Además de las anteriores, en Madrid se elegirá otra Junta de Personal para el personal adscrito a los órganos centrales de la Administración de Justicia*".

Las unidades electorales son de ámbito provincial, con la excepción de Ceuta, Melilla y una unidad específica en Madrid para el personal adscrito a los órganos centrales. Los LAJ, como el resto de los funcionarios de la Administración de Justicia, tienen derecho a elegir y a ser candidatos en las elecciones a las Juntas de Personal del ámbito territorial en que prestan sus servicios. No hay un criterio corporativo en la configuración de estos órganos de representación funcional.

4º.- En cuanto al *derecho a la participación institucional*, cabe reseñar que el artículo 463.4 de la LOPJ ha establecido que "*como instrumento de participación democrática del colectivo del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia, se constituirá un Consejo del Secretariado en el seno del Ministerio de Justicia, con funciones consultivas en las materias que afecten al mencionado cuerpo. Su organización, funcionamiento y competencias se desarrollarán reglamentariamente*". El ya citado Real Decreto 1608/2005, de 30 de diciembre,



por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales, lo desarrolla en los artículos 22 a 25.

5º.- Pero además, de forma específica, las asociaciones profesionales de LAJ con un grado de implantación efectiva igual o superior al 2 por 100 de quienes estén en servicio activo tienen el *derecho a ser oídas* por el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, *con carácter previo a la toma de decisiones* sobre cuestiones retributivas, estatutarias, de organización de la oficina judicial o de modificaciones legales que afecten al servicio del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia ( artículo 444.2 d) LOPJ y artículo 82 bis ROCSJ) . Es en este punto específico en el que el legislador orgánico ha reconocido una interlocución corporativa directa y específica a las asociaciones profesionales de LAJ con una mínima implantación en el Cuerpo. Y lo hace de forma singularizada y en términos muy amplios.

Ese reconocimiento no se hace respecto de las Juntas de Personal, que tienen un criterio de configuración legal diferente, como órganos de naturaleza unitaria y no corporativa -esto es, reúnen a todo el personal- y con una estructura territorial, según el lugar de prestación de servicios. Pero con unas funciones, preciso es repetirlo, no de negociación colectiva -son las mesas negociadoras las competentes para ello- sino de recepción de información y de audiencia en materia de política de personal ( artículo 40 EBEP). Y no debe olvidarse que esas mismas facultades de recibir información y ser escuchadas también las tienen reconocidas las asociaciones profesionales de LAJ con una mínima implantación para todas las cuestiones retributivas, estatutarias, de organización de la oficina judicial o cualquier modificación legal que afecte al servicio del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia ( artículo 444.2 d) LOPJ y artículo 82 bis ROCSJ), conforme se ha indicado.

C) En suma, no hay vaciamiento ni anulación de derechos colectivos de los LAJ, sino que estos se ejercen, en los términos que el legislador ha configurado para todo el personal funcionario, y con las especificidades que se les han conferido legalmente -destacadamente, el derecho de audiencia previa y de interlocución directa con la administración de sus asociaciones profesionales y el Consejo del Secretariado. Pero la ley no ha previsto que las Juntas de Personal estén integradas únicamente por quienes integren un cuerpo de funcionarios sino por todo el personal que presta sus servicios en determinadas unidades o lugares. Obligar a la Administración a establecer una Junta de Personal exclusivamente para los LAJ, como hace la sentencia de instancia, resulta, además de contrario al carácter potestativo establecido en el artículo 39.4 del EBEP, poco coherente con la ordenación legal del sistema de Juntas Electorales.

D) Hay que hacer mención finalmente a una cuestión que apunta la asociación recurrida en su escrito de oposición. Se trata de la queja sobre los efectos que el escaso número de LAJ frente a otros cuerpos de funcionarios tiene en las Juntas de Personal, lo que hace que quede diluida su representación. Esto es sin duda cierto, pero no es algo diferente de lo que les sucede a otros cuerpos superiores, o de composición minoritaria, de la Administración. Al optar el legislador por órganos de representación que agrupen a todo el personal, esa consecuencia es inmediata. Pero, en el caso analizado en este proceso, se da circunstancia de que el legislador, para atenuar ese problema, ha articulado otros medios de representación y participación institucional de los LAJ, como es la interlocución directa con la Administración de sus asociaciones profesionales, o la creación del Consejo del Secretariado, en los términos que hemos descrito.

(iii) *La transferencia de competencias materiales y personales a las Comunidades Autónomas no ha modificado sustancialmente estos derechos colectivos, pese a lo que sostiene la Sala de instancia.*

Es cierto que en aquellos supuestos de transferencia de medios materiales y personales relativos a la Administración de Justicia a una Comunidad Autónoma se produce una relación bifronte del Cuerpo de LAJ: con el Ministerio de Justicia, del que dependen como Cuerpo nacional único, a efectos retributivos y estatutarios; y de la Comunidad Autónoma correspondiente, de quien depende el resto del personal judicial y los medios de la Oficina Judicial cuya dirección técnico-procesal les está legalmente encomendada ( arts. 440 y 457 LOPJ). Esto, sin duda, puede dar lugar a dificultades y problemas. Pero en nada disminuye ni vacía sus derechos colectivos. Podrá cambiar la Administración que sea interlocutora según la competencia de que se trate. Pero se mantienen los mismos derechos atribuidos legalmente. Sus asociaciones profesionales mantendrán la relación directa con el Ministerio de Justicia y deberán sean oídas por el Ministerio de Justicia con carácter previo a la adopción de decisiones sobre materias que afecten a su estatuto orgánico ( artículo 444.2 d) de la LOPJ y al artículo 82 bis del ROCSJ). Y podrán participar en las elecciones a las Juntas de Personal en la que se informará de la política de personal de quienes integran las Oficinas Judiciales, cuya dirección técnico-procesal dirigen.

3.- Lo razonado nos permite dar respuesta a la doctrina casacional que se nos plantea en el sentido siguiente: *"con la legislación vigente no cabe exigir a la Administración que el derecho de negociación colectiva y a la libertad y representación sindical de los Letrados de la Administración de Justicia se deba articular a través de*



*una unidad electoral de ámbito nacional, propia y diferenciada del resto de funcionarios de la Administración de Justicia".*

**QUINTO. - La aplicación de la doctrina casacional al caso. La estimación del recurso de casación.**

La aplicación de la doctrina casacional al caso lleva a la estimación del recurso de casación y a la anulación de la sentencia recurrida.

Por los mismos motivos procede desestimar el recurso planteado en la instancia por la Asociación Sindical de Secretarios de la Administración de Justicia.

**SEXTO. - Costas.**

1.- Con arreglo al artículo 93.4 de la Ley Jurisdiccional 29/1998, en el recurso de casación soportará cada parte sus propias costas y las comunes por mitad.

2.- En cuanto a las costas de la instancia y de conformidad con el artículo 139.1 de la LJCA, no procede la imposición de costas por las dudas de derecho suscitadas.

**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 de casación interpuesto por el Abogado del Estado, en nombre y representación de la Administración General del Estado contra la sentencia 341/2024, de 14 de marzo, dictada por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso contencioso-administrativo nº 341/2020, que casamos y anulamos.

**SEGUNDO.** -Desestimar el recurso contencioso-administrativo nº 341/2020, interpuesto por la Asociación Sindical de Secretarios de la Administración de Justicia ante la de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, contra la resolución de la Secretaría General de la Administración de Justicia de 5 de diciembre de 2019.

**TERCERO.** -En lo relativo a las costas procesales, estar a lo que se recoge en el último Fundamento de esta resolución.

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

Así se acuerda y firma.