



Roj: **STSJ CL 4769/2017 - ECLI:ES:TSJCL:2017:4769**

Id Cendoj: **47186330012017100547**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Valladolid**

Sección: **1**

Fecha: **12/12/2017**

Nº de Recurso: **971/2016**

Nº de Resolución: **1377/2017**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **FELIPE FRESNEDA PLAZA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN

Sala de lo Contencioso-administrativo de VALLADOLID

Sección Primera

**SENTENCIA: 01377/2017**

Equipo/usuario: JVA Modelo: N11600

N.I.G: 47186 33 3 2016 0005697

PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000971 /2016

Sobre: ADMINISTRACION AUTONOMICA

De COAG CASTILLA Y LEON, UNION DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE CYL (UPA CYL)

ABOGADO D. JOSE RAMON PEREZ APARICIO,

PROCURADORA D.ª GLORIA MARIA CALDERON DUQUE,

Contra CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA LETRADO DE LA COMUNIDAD

SENTENCIA N.º 1377

ILMOS. SRES. PRESIDENTE:

DOÑA ANA M. MARTÍNEZ OLALLA

MAGISTRADOS:

DOÑA ENCARNACIÓN LUCAS LUCAS

DON FELIPE FRESNEDA PLAZA

DON LUIS MIGUEL BLANCO DOMÍNGUEZ

En Valladolid, a doce de diciembre de dos mil diecisiete.

Visto por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid el recurso contencioso-administrativo n.º 971/2016, interpuesto por la Procuradora Sra. Calderón Duque, en representación de COAG-CASTILLA Y LEON y de la UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES DE CASTILLA Y LEÓN, siendo parte demandada la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, representada y defendida por Letrado de sus servicios jurídicos, impugnándose el DECRETO 30/2016, de 1 de septiembre, sobre el procedimiento de evaluación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias en la Comunidad de Castilla y León, y habiéndose seguido el procedimiento jurisdiccional ordinario previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 13 de julio de 1998.

## ANTECEDENTES DE HECHO



PRIMERO. La representación procesal de la parte actora interpuso recurso contencioso-administrativo contra resolución expresada en el encabezamiento.

SEGUNDO. Reclamado el expediente administrativo, de conformidad con el artículo 48 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 13 de julio de 1998, y una vez que fue remitido este, se dio traslado a la parte recurrente para que formulara la demanda, lo que hizo en término legal, efectuando las alegaciones que se expresan en la fundamentación jurídica de esta resolución, e interesando en el suplico de la demanda lo siguiente:

"que teniendo por presentado este escrito y documentos en tiempo y forma se sirva admitirlo teniendo por interpuesta demanda contra la norma reglamentaria recurrida, dar al proceso su curso legal, con la preferencia establecida en el artículo 66 de la Ley Procesal, y en su día dictar sentencia por la que estimando la demanda:

1º.- Declare contrario a derecho y en consecuencia anule el Decreto 30/2016, de 1 de septiembre, sobre el procedimiento de evaluación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias.

2º.- Condene a la Administración al pago de las costas procesales que se declare la nulidad del acuerdo recurrido".

TERCERO. La representación procesal de la parte demandada contestó a la demanda, alegando la legalidad del acuerdo recurrido.

CUARTO. Las partes solicitaron el recibimiento del juicio a prueba, habiéndose acordado de conformidad con lo solicitado, y practicado la que consta en las actuaciones.

QUINTO. Se formuló por las partes el escrito de conclusiones previsto en el artículo 62 de la LJCA.

Es ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. FELIPE FRESNEDA PLAZA.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Se plantea en el presente recurso jurisdiccional, la impugnación del Decreto 30/2016, de 1 de septiembre, sobre el procedimiento de evaluación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias en la Comunidad de Castilla y León.

Como consideraciones de carácter inicial que se han de efectuar, para dar resolución a las cuestiones que se suscitan en el presente procedimiento, nos hemos de referir a la naturaleza del proceso que se establece en el Decreto impugnado para la determinación de la representatividad de las organizaciones agrarias. La respuesta que demos a esta cuestión tiene una gran importancia para la resolución de las cuestiones debatidas, ya que de encontrarnos ante un procedimiento de naturaleza electoral, se habrán de tener en cuenta los principios que rigen en esta materia para la determinación de la representatividad objeto de regulación en el procedimiento impugnado.

Al respecto ha de decirse que si se analizan las diversas normas de rango legal y reglamentario que rigen en la materia, tanto las de directa aplicación en el ámbito de la Comunidad autónoma, como las del Estado o incluso las de otras comunidades, se ha de llegar a la conclusión de que el proceso es de carácter electoral. Ello es así, por las siguientes razones:

La expresa declaración que se efectúa sobre el carácter electoral en los artículos de directa aplicación de la Ley 1/2014, de 19 de marzo, Agraria de Castilla y León, que es objeto de desarrollo en el Decreto impugnado. Así el artículo 175, apartados 2 y 3 se refieren a proceso electoral y el artículo 178 se refiere también literalmente a dicho proceso electoral.

La Ley estatal 12/2014, de 9 de julio, que regula el procedimiento para la determinación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias y se crea el Consejo Agrario está también refiriéndose a un proceso electoral, y ello aunque se utilice el término consulta pues todo el procedimiento regulado, tiene tal naturaleza electoral, al existir un censo electoral, actos de votación y escrutinio, proclamación de candidatos y electos.

También la norma impugnada obedece a estos mismos principios, en cuanto se establece cuáles sean los electores a través de un listado existente en la Tesorería General de la Seguridad Social (artículo 5); se determinan las entidades candidatas (artículo 6); se publican las candidaturas (artículo 6); se promocionan las candidaturas (artículo 13); se efectúa la consulta; se hace un recuento de votos; se reconoce la representatividad en función del resultado de la votación obtenido, etc.

De esta forma, aunque se hable de un proceso de consulta, en lugar de elección, deberá estarse a la naturaleza de las cosas, lo que determina que nos encontremos ante un auténtico proceso electoral, cuyos principios son aplicables a los efectos de analizar los motivos de impugnación de las organizaciones recurrentes.

SEGUNDO. Efectuado el planteamiento precedente se han de dar respuesta a los concretos motivos de impugnación que se efectúan por la parte actora.

En el primer motivo de impugnación se interesa la nulidad total del Decreto impugnado en cuanto que se excedería del ámbito de la autorización establecido en el artículo 177 de la Ley 1/2014, de 19 de marzo, Agraria de Castilla y León, al no preverse un auténtico proceso electoral, sino de consulta. El expresado precepto es del siguiente tenor literal:

"La Junta de Castilla y León procederá, cada cinco años, a efectuar una nueva evaluación de la representatividad reconocida a las organizaciones profesionales agrarias, a través del procedimiento que se desarrolle reglamentariamente".

Esta impugnación de carácter general no se puede acoger, pues con independencia de los términos concretos utilizados -elección o consulta- lo que deberá determinarse es si la regulación establecida responde a los principios dimanantes de la legislación electoral, en forma tal que el procedimiento utilizado sea reconocible como un auténtico proceso electoral y permita ponderar con todas las garantías exigibles la representatividad de las distintas organizaciones que concurren al proceso.

Por ello, en términos generales no cabe expresar que el Decreto no permite efectuar un proceso electoral en términos de los que se deduzca la representatividad de las organizaciones concurrentes, ya que como se ha visto y ahora se reitera en el Decreto está presente la determinación de los electores con referencia a un listado existente en la Tesorería General de la Seguridad Social (artículo 5), se prevé la forma en que se establecen las candidaturas (artículo 6), su publicación (artículo 6), la realización de actos de campaña, promocionando las candidaturas (artículo 13), los actos de votación y recuento de votos y como consecuencia de todo ello, a través del procedimiento que se expresa, se reconoce la representatividad en función del resultado obtenido de la votación.

Sobre este aspecto ha decirse, que lo que se expresa en el apartado séptimo de los antecedentes de hecho sobre la circunstancia de que no se contemple "la supletoriedad de la Ley de Régimen Electoral General, ni tan siquiera como legislación supletoria de segundo grado, sino que establece (art. 18.5) la supletoriedad de la normativa reguladora del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas", no entraña la nulidad del Decreto, pues la supletoriedad, es algo que debe deducirse del contenido de la norma, siendo una función a efectuar por el exégeta, en atención a los principios que rigen sobre la aplicación e interpretación de las normas.

De esta forma se deberán analizar los concretos preceptos impugnados para poder deducir de los motivos de impugnación si los mismos son ajustados a derecho.

TERCERO. El primer motivo específico de impugnación del Decreto recurrido es el relativo al artículo 5.11, al entender que la no cesión del listado de electores a las candidaturas concurrentes permite la posibilidad de que existan votantes secretos en cuanto pueden no aparecer en dicho listado aquellos votantes que no autoricen la cesión de sus datos. El precepto, concretamente, establece lo siguiente:

11. Se facilitará copia del listado de electores, en soporte informático, a las organizaciones profesionales agrarias, federaciones y coaliciones de éstas que sean candidatas, con fines exclusivamente de promoción de su candidatura, al menos treinta días antes del día de la consulta, sin que pueda hacerse ningún otro uso del mismo.

En el listado de electores que se les facilite se incluirán las personas físicas y jurídicas que no se hayan opuesto a la cesión de sus datos.

Respecto de las cesiones de datos, ha de estarse a lo previsto en el art. 11 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal que establece:

"los datos de carácter personal, objeto del tratamiento, solo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y cesionario con el previo consentimiento del interesado".

Sin embargo, en relación con los datos del censo electoral es de aplicación lo dispuesto en el artículo 2.3 de dicha Ley de Protección de Datos, el cual prevé lo siguiente:

"Se regirán por sus disposiciones específicas, y por lo especialmente previsto, en su caso, por esta Ley Orgánica los siguientes tratamientos de datos personales:



a) Los ficheros regulados por la legislación de régimen electoral".

El artículo 41.5 de la Ley Electoral , Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, establece sobre el particular lo siguiente:

"5. Los representantes de cada candidatura podrán obtener dentro de los dos días siguientes a la proclamación de su candidatura una copia del censo del distrito correspondiente, ordenado por mesas, en soporte apto para su tratamiento informático, que podrá ser utilizado exclusivamente para los fines previstos en la presente Ley. Alternativamente los representantes generales podrán obtener en las mismas condiciones una copia del censo vigente de los distritos donde su partido, federación o coalición presente candidaturas. Asimismo, las Juntas Electorales de Zona dispondrán de una copia del censo electoral utilizable, correspondiente a su ámbito.

Las Juntas Electorales, mediante resolución motivada, podrán suspender cautelarmente la entrega de las copias del censo a los representantes antes citados cuando la proclamación de sus candidaturas haya sido objeto de recurso o cuando se considere que podrían estar incurso en alguna de las circunstancias previstas en el artículo 44.4 de esta Ley.

6. Excepcionalmente y por razones debidamente justificadas, podrá excluirse a las personas que pudieran ser objeto de amenazas o coacciones que pongan en peligro su vida, su integridad física o su libertad, de las copias del censo electoral a que se refiere el apartado 5 del presente artículo."

Por lo tanto, el supuesto analizado tiene un tratamiento específico en la legislación electoral, de cuyos principios, como se ha dicho, participa.

En la legislación electoral únicamente respecto al denominado censo promocional -previsto en el artículo 31.1 de la Ley Electoral para realizar permanente o esporádicamente la actividad de recopilación de direcciones, reparto de documentos, publicidad, venta a distancia, prospección comercial u otras actividades análogas- se prevé la posibilidad de que los interesados puedan solicitar no figurar en el mismo, mas éste es obvio que no es el supuesto contemplado en el caso analizado, en el que se trata del acceso a la lista de electores por las propias candidaturas.

De esta forma, si hemos reputado que se trata de un proceso electoral por su contenido, es necesario como garantía de su correcto desarrollo que las candidaturas conozcan la lista completa de electores, sin que sea compatible con ello conferir a los electores la facultad de disposición para la aparición en dichas listas, pues según deriva de la legislación electoral general, cuyos principios han de ser aplicables al supuesto que nos ocupa, todas las candidaturas, como garantía de la correcta realización del proceso electoral, han de disponer del censo completo.

Por todo ello, el artículo referido ha de entenderse que no es ajustado a derecho, debiendo declararse su nulidad.

CUARTO. Se impugna también el artículo 15.2 del Decreto, precepto que es del siguiente tenor literal:

"2. Podrán estar presentes en la mesa desde el inicio de la votación los representantes de las organizaciones profesionales agrarias, federaciones o coaliciones que hayan presentado candidaturas, quienes deberán mostrar a la presidencia de la mesa la documentación acreditativa de tal circunstancia. No formarán parte de la mesa de consulta.

Podrán votar en la mesa de consulta en cualquier momento si están inscritos en el listado de electores".

Considera sobre este precepto la parte recurrente, que el hecho de que no se contemple la posibilidad de que estos representantes formen parte de las mesas, en forma análoga a la que ocurre con la figura de los interventores en la legislación electoral, impide el correcto desarrollo de la votación, al no garantizarse su participación en el proceso, reflejando en el acta el desarrollo del reiterado procedimiento.

Sobre el particular ha de decirse que aunque la naturaleza del proceso sea electoral, no supone que deba existir un reflejo mimético de lo establecido en la legislación electoral, acogiendo la figura del interventor ( artículos 78 y 79 de la Ley Orgánica Electoral ), ya que ha de entenderse que siempre que se respeten los principios de la reiterada legislación electoral, puede haber un margen de elección al efectuar la reglamentación del procedimiento, a condición de que quede garantizada su intervención y control. En este caso, dicho control del proceso puede entenderse que queda asegurado con la presencia de los representantes de las candidaturas, en cuyas funciones se puede encontrar una similitud con los apoderados previstos en los artículos 76 y siguientes de la referida Ley , sin necesidad de prever la figura del interventor, pues lo importante es que materialmente quede garantizada la posibilidad de fiscalización del proceso por los representantes, lo que se puede deducir del texto del precepto impugnado.

El motivo de impugnación deberá, consiguientemente, ser desestimado.



QUINTO. Se impugna, asimismo, el artículo 14 del Decreto en cuanto a lo que se denomina votación anticipada. Lo que se reputa es que esta votación se debe efectuar en el servicio de Correos en forma análoga a la prevista en la legislación electoral general.

Este motivo tampoco puede ser acogido, pues lo relevante no es la forma concreta en que se efectúe dicho voto anticipado, sino que quede garantizada la autenticidad del voto, y que este se pueda computar fidedignamente por la mesa. Y a tenor de la regulación efectuada, personándose el elector "en el servicio territorial de agricultura y ganadería correspondiente a su provincia, en horario de atención a la ciudadanía", acreditando su identidad, ante la Secretaria de la Comisión Provincial, que ejerce materialmente funciones públicas, con el régimen de objetividad e imparcialidad a ello inherente, puede entenderse que se regula en forma adecuada la corrección del proceso de emisión de voto anticipado, en forma análoga a las garantías previstas en los artículos 72 y siguientes de la Ley Electoral para el voto por correo.

La alusión a las posibles irregularidades que pudieran haber existido en otros procesos de evaluación de la representatividad, tendrá que ser objeto de enjuiciamiento en los procedimientos en que se han impugnado tales irregularidades, sin que ello por sí mismo pueda justificar la nulidad de la norma impugnada.

Debe, por lo tanto, ser también desestimado el presente motivo de impugnación.

SEXTO. Tampoco puede ser acogido el motivo de impugnación relativo a que no se prevean sanciones a consecuencia de la vulneración de los preceptos del texto reglamentario impugnado, ya que aunque quizás pudiera entenderse que sería preferible una configuración de infracciones y sanciones, con adecuación a los principios que son exigibles para efectuar la misma, la carencia de esta tipificación no puede reputarse que sea constitutiva de una vulneración del ordenamiento jurídico, ya que ello es una opción que corresponde al legislador y al titular de la potestad reglamentaria. Y respecto a éste, que es lo que se fiscaliza en el presente recurso, no puede entenderse que exista una nulidad por omisión de una actuación a la que no le obliga ninguna norma de rango superior.

Por ello, debe también ser desestimado el presente motivo de impugnación.

SÉPTIMO. En los términos que se desprenden de los precedentes razonamientos deberá declararse la estimación parcial de la demanda, declarando la nulidad del artículo 5.11 del Decreto, y desestimando el recurso en todos los demás motivos de impugnación.

OCTAVO. En cuanto a las costas, previene el artículo 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de esta Jurisdicción, en la redacción aplicable a este procedimiento que "En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho". Y, en el presente caso, estimado parcialmente el recurso no procede su imposición a ninguna de las partes.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

## FALLAMOS

Que debemos estimar y estimamos parcialmente el recurso interpuesto por la representación procesal de la parte actora, contra el Decreto 30/2016, de 1 de septiembre, sobre el procedimiento de evaluación de la representatividad de las organizaciones profesionales agrarias en la Comunidad de Castilla y León, declarando la nulidad del artículo 5.11 de dicho decreto, y desestimando el recurso en todos los demás motivos de impugnación, todo ello sin imposición de costas a ninguna de las partes.

Una vez firme la presente sentencia, procédase a la publicación de la misma en el Boletín Oficial de Castilla y León, de conformidad con el artículo 72.2 de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción

Notifíquese esta resolución a las partes, haciéndoles saber que la misma no es firme y que contra ella cabe interponer el recurso de casación previsto en los artículos 86 y siguientes de la Ley Jurisdiccional 29/1998, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015, recurso que, en su caso, se preparará ante esta Sala en el plazo de treinta días contados desde el siguiente a la notificación de la presente sentencia, cumpliendo los requisitos previstos en cada caso en la Ley Jurisdiccional 29/1998.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.