

Roj: STS 327/2009
Id Cendoj: 28079130042009100015
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 4
Nº de Recurso: 188/2007
Nº de Resolución:
Procedimiento: CONTENCIOSO
Ponente: SANTIAGO MARTINEZ-VARES GARCIA
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintiocho de enero de dos mil nueve

Visto por la Sección Cuarta, de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, compuesta por los Excmos. Sres. Magistrados anotados al margen, el **recurso contencioso administrativo número 188 de 2007, interpuesto por el Procurador Don José Antonio Sandín Fernández en nombre y representación de Unión Sindical Independiente de Trabajadores - Empleados Públicos (USIT-EP), contra la disposición adicional tercera del Real Decreto 1467/2007 de fecha 2 de noviembre de dos mil siete, por el que se establece la estructura de bachillerato y se fijan sus enseñanzas mínimas.** Como Administración demandada compareció la del Estado, representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El doce de noviembre de dos mil siete, se registró en este Tribunal el escrito de interposición del recurso. El día veintidós de noviembre de dos mil siete, y por Diligencia de Constancia se tuvo por presentado el recurso y se designó Magistrado Ponente dándose cuenta de la interposición. En fecha once de diciembre de dos mil siete, se dictó Providencia por la que se tuvo por personado y parte al Procurador Don José Antonio Sandín Fernández, en nombre y representación de Unión Sindical Independiente de Trabajadores-Empleados Públicos, entendiéndose con él las sucesivas diligencias. Al tiempo, la Sala requirió a la Administración demandada la remisión del expediente administrativo en los términos que establece el artículo 48 de la Ley de la Jurisdicción, ordenándole la práctica de los emplazamientos previstos en el artículo 49 de la misma norma.

SEGUNDO.- El seis de mayo de dos mil ocho, se dictó Providencia en la que se tuvo por recibido el expediente administrativo y por personado y parte, al Sr. Abogado del Estado en nombre de la Administración demandada entendiéndose con él, las sucesivas actuaciones.

TERCERO.- El veinticuatro de junio de dos mil ocho, la Sala dictó Providencia, teniendo por formalizada en tiempo y forma la demanda y dio traslado al Sr. Abogado del Estado, con entrega del expediente administrativo, para que formule la contestación a la demanda en el plazo legalmente establecido.

CUARTO.- Contestada la demanda en legal forma, por providencia de doce de septiembre de dos mil ocho, se tienen por evacuados los escritos de conclusiones, dejando pendientes los Autos para votación y fallo, para cuando por turno les corresponda.

QUINTO.- Acordado señalar día para la votación y fallo, fue fijado a tal fin el día veintiuno de enero de dos mil nueve, en cuya fecha tuvo lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. SANTIAGO MARTÍNEZ-VARES GARCÍA, Magistrado de la Sala que expresa la decisión de la misma

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- EL Sindicato recurrente Unión Sindical Independiente de Trabajadores-Empleados Públicos (USIT-EP), impugna la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto 1467/2007, de 2 de noviembre, por el que se establece la estructura del bachillerato y se fijan sus enseñanzas mínimas.

La Disposición Adicional Tercera mencionada que se refiere a la "Enseñanzas de religión" expresa que "1 . Las enseñanzas de religión se incluirán en el bachillerato de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación .

2. Las administraciones educativas garantizarán que, al inicio del curso, los alumnos mayores de edad y los padres o tutores de los alumnos menores de edad puedan manifestar su voluntad de recibir o no recibir enseñanzas de religión.

3. La determinación del currículo de la enseñanza de religión católica y de las diferentes confesiones religiosas con las que el Estado español ha suscrito Acuerdos de Cooperación en materia educativa será competencia, respectivamente, de la jerarquía eclesiástica y de las correspondientes autoridades religiosas.

4. La evaluación de la enseñanza de la religión católica se realizará en los mismos términos y con los mismos efectos que la de las otras materias del bachillerato. La evaluación de la enseñanza de las otras confesiones religiosas se ajustará a lo establecido en los Acuerdos de Cooperación en materia educativa suscritos por el Estado español.

5. Con el fin de garantizar el principio de igualdad y la libre concurrencia, las calificaciones que se hubieran obtenido en la evaluación de las enseñanzas de religión no se computarán en la obtención de la nota media a efectos de acceso a la Universidad ni en las convocatorias para la obtención de becas y ayudas al estudio en que deban entrar en concurrencia los expedientes académicos".

La suplica de la demanda solicita que se declare que el RD 1467/2007 de 2 de noviembre, por el que se establece la estructura del bachillerato y se fijan sus enseñanzas mínimas, o el que le sustituya, debe contener necesariamente alternativa educativa para los alumnos que no opten por la religión, en horario simultáneo a las enseñanzas de la Religión, con imposición de costas a quien se opusiere al recurso.

SEGUNDO.- Al contestar la demanda y con carácter previo el Sr. Abogado del Estado alega la falta de legitimación del Sindicato que recurre para interponer el proceso frente a la Disposición Reglamentaria que parcialmente impugna. Invoca para ello el defensor de la Administración del Estado, con cita de los arts. 58.1 en relación con el 51.1.b) de la Ley 29/1998 , reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el art. 19.1. b) de la misma, que dispone que "1 . Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: b) Las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el art. 18 que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos".

Afirma la Administración que a la vista de lo anterior, y dado que la parte demandante "invoca, sin más los preceptos y los apartados transcritos pero no dice absolutamente nada sobre los derechos o intereses legítimos colectivos que, en cuanto sindicato, defiende en este caso.

Por lo demás, la lectura de la demanda no arroja ninguna luz sobre cual pueda ser ese derecho o interés. Como veremos a continuación con mayor detenimiento, la demanda se dirige exclusivamente contra la disposición adicional del RD recurrido que se refiere a la enseñanza de la religión en el Bachiller.

Pues bien, partiendo de lo anterior, no vemos en absoluto como afecta ello a los miembros del sindicato recurrente. Como tampoco se nos explica cual es el interés que se trata de defender por la parte actora, deducimos que lo único que aquí se realiza es una genérica defensa de la legalidad insuficiente en nuestro Derecho, como es de sobra conocido, para fundar la legitimación activa.

En definitiva, como ha declarado reiteradamente esa Sala a la que ahora tenemos el honor de dirigirnos (i.e. Sentencia de 4 de febrero de 2004, RJ 2004/1937), refiriéndose a asociaciones profesionales pero sobre la base de consideraciones perfectamente trasladables a sindicatos como el presente:

"Para la impugnación de disposiciones generales que afectan a intereses profesionales, la jurisprudencia reconoce legitimación a los profesionales y a las entidades sociativas cuya finalidad estatutaria sea atender y promover tales intereses. Exige, sin embargo, que tengan carácter de afectados, en el sentido de que su ejercicio profesional resulte afectado por el reglamento impugnado (sentencias, entre otras, de 214 de febrero de 2000 (RJ 200, 2888), 22 de mayo de 2000 (RJ 2000, 6275), 31 de enero de 2001 (RJ 2001, 1083), 12 de marzo de 2001 (RJ 2001, 1712) Y 12 de febrero de 2002 (RJ 2002, 3160).

Cuando se impugna la totalidad o varios preceptos de un reglamento, la legitimación debe entenderse restringida a la impugnación de aquellos preceptos de la disposición general que afecten directamente al profesional recurrente o a los intereses profesionales representados por la asociación que ejercita la acción (v. gr., sentencia, ya citada, de 12 de marzo de 2001).

Por lo expuesto, entendemos que el recurso debe ser declarado inadmisibile por falta de legitimación activa de la parte demandante".

TERCERO.- Conocida esta alegación de no admisión del recurso por el Sindicato recurrente, éste presentó escrito en 19 de noviembre de 2008 en el que afirmaba que "se encuentra perfectamente legitimado, por la representación que ostenta en el Comité de Empresa de profesores de religión de centros públicos no universitarios de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, como se acredita con los documentos 1,2 y 3 que se adjuntan con este escrito".

Efectivamente en esos documentos se acreditaba que en las elecciones sindicales efectuadas en octubre de 2007 para la elección de los representantes del Comité de Empresa de profesores de Religión de Centros Públicos no universitarios de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid y para cubrir las 23 plazas del mismo, habían sido elegidos cinco miembros del Sindicato recurrente.

CUARTO.- Como es obvio la Sala con carácter previo a cualquier otra consideración debe resolver acerca de la posible causa de falta de legitimación del Sindicato recurrente para impugnar la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto 1467/2007, de 2 de noviembre , por el que se establece la estructura del bachillerato y se fijan sus enseñanzas mínimas.

Pues bien esa alegación debe prosperar con la consecuencia que ello comporta de no admisión del recurso. Esta Sala y Sección en Sentencia de 19 de noviembre de 2008, recurso 1503/2006 , expuso lo que sigue: "De nuevo se plantea ahora en casación esa pretendida inadmisión del recurso. Esta Sala y Sección en varias ocasiones ha tenido oportunidad de enfrentarse a esta cuestión de la legitimación activa de los Sindicatos para recurrir disposiciones generales o actos administrativos, y partiendo de una Jurisprudencia consolidada ha resuelto en cada caso lo procedente, atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada supuesto. Como resumen de esa Jurisprudencia de la Sala apoyada por otra parte en la Doctrina del Tribunal Constitucional sobre la cuestión citaremos nuestra Sentencia de 2 de diciembre de 2005, recurso de casación núm. 4735/2003 en la que expusimos la misma doctrina "plasmada en la sentencia 142/2004, de 13 de septiembre , en la que se efectúa un resumen de ella, tal y como ha sido recogida en la STC 112/2004, de 12 de julio, con remisión a otras anteriores (SSTC 101/1996 , de 11 junio; 7/2001, de 15 de enero, FFJJ 4 y 5; y 24/2001, de 29 de enero, FJ 3), en los siguientes términos: "a) Debemos partir, en primer lugar, de un reconocimiento abstracto o general de la legitimación de los sindicatos para impugnar ante los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo decisiones que afecten a los trabajadores, funcionarios públicos y personal estatutario. Como afirmamos en la STC 210/1994, de 11 de julio , "los sindicatos desempeñan, tanto por el reconocimiento expreso de la Constitución (arts. 7 y 28) como por obra de los tratados internacionales suscritos por España en la materia (por todos, Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales, art. 8 ó art. 5, parte II, Carta social europea), una función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores que, como ya ha sostenido la doctrina de este Tribunal, no descansa sólo en el vínculo de la afiliación, sino en la propia naturaleza sindical del grupo.

La función de los sindicatos, pues, desde la perspectiva constitucional, no es únicamente la de representar a sus miembros, a través de los esquemas del apoderamiento y de la representación del Derecho privado. Cuando la Constitución y la Ley los invisten con la función de defender los intereses de los trabajadores, les legitiman para ejercer aquellos derechos que, aun perteneciendo en puridad a cada uno de los trabajadores uti singulis, sean de necesario ejercicio colectivo (STC 70/1982, FJ 3), en virtud de una función de representación que el sindicato ostenta por sí mismo, sin que deba condicionar necesariamente su actividad a la relación de pretendido apoderamiento ínsita en el acto de afiliación, que discurre en un plano diverso del de la acción propiamente colectiva (SSTC 70/1982, 37/1983, 59/1983, 187/1987 ó 217/1991 , entre otras).

Por esta razón, es posible reconocer en principio legitimado al sindicato para accionar en cualquier proceso en que estén juego intereses colectivos de los trabajadores" (STC 210/1994, de 11 de julio, FJ 3). Queda así clara "la relevancia constitucional de los sindicatos para la protección y defensa, incluso jurisdiccional, de los derechos e intereses de los trabajadores" (STC 7/2001, de 15 de enero, FJ 5).

b) Ahora bien, desde la STC 101/1996, de 11 de junio , venimos exigiendo que esta genérica legitimación abstracta o general de los sindicatos, reconducible a su relevancia constitucional, se proyecte de un modo particular sobre el objeto de los recursos que entablen ante los Tribunales mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada. Y ello porque, según recordamos allí, citando de nuevo la STC 210/1994, de 11 de julio, FJ 4 , "la función constitucionalmente atribuida a los sindicatos no

alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad, cualesquiera que sean las circunstancias en que ésta pretenda hacerse valer".

Se trata, en definitiva, de aplicar a estas personas jurídicas asociativas singulares la misma exigencia que se aplica a cualquier otra persona física o jurídica para reconocerle la posibilidad de actuar en un proceso: ostentar interés legítimo en él. Por tanto, concluimos en la STC 101/1996, de 11 de junio, la legitimación procesal del sindicato en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, en cuanto aptitud para ser parte en un proceso concreto o legitimatio ad causam, "ha de localizarse en la noción de interés profesional o económico; interés que ha de entenderse referido en todo caso a "un interés en sentido propio, cualificado o específico" (STC 97/1991, FJ 2, con cita de la STC 257/1988). Interés que, doctrinal y jurisprudencialmente, viene identificado en la obtención de un beneficio o la desaparición de un perjuicio en el supuesto de que prospere la acción intentada, y que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial" (STC 101/1996, de 11 de junio, FJ 2).

c) En definitiva, hemos señalado con reiteración que para poder considerar procesalmente legitimado a un sindicato no basta con que éste acredite la defensa de un interés colectivo o la realización de una determinada actividad sindical, dentro de lo que hemos denominado "función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores" (STC 101/1996, de 11 de junio, FJ 2). Debe existir, además, un vínculo especial y concreto entre dicho sindicato (sus fines, su actividad, etc.) y el objeto del debate en el pleito de que se trate, vínculo o nexo que habrá de ponderarse en cada caso y que se plasma en la noción de interés profesional o económico, traducible en una ventaja o beneficio cierto, cualificado y específico derivado de la eventual estimación del recurso entablado (SSTC 7/2001, de 15 de enero, FJ 5; y 24/2001, de 29 de enero, FJ 5)".

QUINTO.- Se trata por tanto ahora de confrontar esa doctrina con el supuesto concreto que resolvemos, para dilucidar si en este caso el Sindicato que recurre la Disposición Adicional controvertida del Real Decreto 1467/2007, de 2 de noviembre, por el que se establece la estructura del bachillerato y se fijan sus enseñanzas mínimas, posee o no la legitimación necesaria para ello.

Ya expresamos en su momento cómo la representación y defensa del Estado niega esa legitimación ante la ausencia total de la justificación de la misma por el Sindicato recurrente, que nada dijo en ese sentido en la demanda que formalizó en su momento. Pero, por si ello no fuera bastante, conocida la alegación de no admisión del proceso que efectuó la Administración demandada la respuesta ofrecida por el recurrente adolece de idéntico defecto, puesto que se limita a hacer constar ante la Sala que cinco de sus integrantes fueron elegidos para formar parte del Comité de empresa en el seno de la Consejería de educación de la Comunidad de Madrid como representantes de los profesores de Religión, pero sin ofrecer razón alguna que justificase su legitimación para el ejercicio de la acción que interpuso.

Justificación que no se satisface con dar por supuesto que el Sindicato actúa en defensa de un interés colectivo, o la realización de una determinada actividad sindical, dentro de la denominada "función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores", sino que debe existir, y justificar, además, un vínculo especial y concreto entre dicho sindicato (sus fines, su actividad, etc.) y el objeto del debate en el pleito de que se trata, vínculo o nexo que habrá de ponderarse en cada caso y que se plasma en la noción de interés profesional o económico, traducible en una ventaja o beneficio cierto, cualificado y específico derivado de la eventual estimación del recurso entablado.

En este caso la única justificación que deducimos de la actuación sindical que nos ocupa es que se interpone por un sindicato que agrupa a profesores de religión un recurso frente a una Disposición Adicional de un Real Decreto que se refiere a la enseñanza de la religión, y cuya pretensión es que exista una alternativa educativa a esa enseñanza para aquellos alumnos que no opten por la que ellos enseñan. Del ejercicio de esa pretensión no se deduce vínculo especial y concreto entre dicho sindicato (sus fines, su actividad, etc.) y el objeto del debate en este pleito, la alternativa educativa pretendida, que puede entenderse como una defensa abstracta de la legalidad, pero que no desemboca en interés profesional o económico alguno, que se traduzca en una ventaja o beneficio cierto, cualificado y específico derivado de la eventual estimación del recurso entablado para los miembros del sindicato y los intereses que el mismo representa.

En consecuencia el recurso no puede admitirse y así debe declararse en el fallo de esta Sentencia.

SEXTO.- De conformidad con lo prevenido en el art. 139.1 de la Ley de la Jurisdicción no procede hacer expresa condena en costas al no apreciarse en el recurrente mala fe o temeridad en el planteamiento del proceso.



EN NOMBRE DE SU MAJESTAD

EL REY

Y POR LA AUTORIDAD QUE NOS CONFIERE LA CONSTITUCIÓN

FALLAMOS

No ha lugar a la admisión del recurso num. **188/2007** interpuesto por el Sindicato Unión Sindical Independiente de Trabajadores- Empleados Públicos (USIT-EP), frente a la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto 1467/2007, de 2 de noviembre , por el que se establece la estructura del bachillerato y se fijan sus enseñanzas mínimas. No hacemos condena en costas.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACION.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Don Santiago Martínez-Vares García, Magistrado Ponente en estos autos, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera del Tribunal Supremo el mismo día de la fecha, de lo que como Secretario doy fe.

FONDO DOCUMENTAL • CENDOJ