



Roj: STS 5053/2009
Id Cendoj: 28079130042009100373
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 4
Nº de Recurso: 30/2007
Nº de Resolución:
Procedimiento: CONTENCIOSO
Ponente: SANTIAGO MARTINEZ-VARES GARCIA
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veintitrés de julio de dos mil nueve

Visto por la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, compuesta por los Excmos. Sres. anotados al margen, el recurso contencioso administrativo nº **30/2007**, interpuesto por la Confederación de Sindicatos de Trabajadores de la Enseñanza- Intersindical, por siglas STEs-i; de la Unión Sindical de Treballadors y Troballadors de l#Ensenyament de Catalunya-Federació Sindical de l#Ensenyament, por siglas ESTEC-STES; y Sindicato de Trabajadores de Enseñanza de Euskadi-Euskadiko IraskasKuntzake Langlieen Sindicatos, por siglas STEES-EiLAS, representados por el Procurador Don Antonio Ramón Rueda López, contra el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria, el Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre , por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Primaria y el Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de educación infantil.

Siendo parte demandada la Administración del Estado que actúa representada por el Abogado del Estado y parte codemandada la Unión Sindical Independiente de Trabajadores-Empleados Públicos que actúa representada por el Procurador D. Antonio Sandin Fernández.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito de 8 de febrero de 2007, la Confederación de Sindicatos de Trabajadores de la Enseñanza-Intersindical, por siglas STEs-i; de la Unión Sindical de Treballadors y Troballadors de l#Ensenyament de Catalunya-Federació Sindical de l#Ensenyament, por siglas ESTEC-STES; y sindicato de Trabajadores de Enseñanza de Euskadi-Euskadiko IraskasKuntzake Langlieen Sindicatos, por siglas STEES-EiLAS, interpusieron recurso contencioso administrativo contra el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria, el Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre , por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Primaria y el Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de educación infantil y por providencia de 13 de noviembre de 2007, se admitió a trámite el recurso contencioso administrativo y se reclamó a la Administración el expediente

SEGUNDO.- Una vez recibido el expediente por Providencia de 12 de diciembre de 2007, se da traslado a la parte recurrente para que en el plazo de veinte días deduzca la demanda.

TERCERO.- Por escrito de 23 de enero de 2008, se cumplimenta el trámite de demanda, suplicando se dicte sentencia por la cual se declaren nulos los apartados 1, 2, 3, 4, 5 y 6 de la Disposición Adicional Primera del Real Decreto 1513/2006, los apartados 1, 2 y 4 del Real Decreto 1630/2006 y los apartados 1, 2, 3, 4, 5 y 6 del Real Decreto 1631/2006 y se plantee cuestión de inconstitucionalidad de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 2/2006, de Educación , así como contra el Acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado Español

CUARTO.- Por el Abogado del Estado se ha formulado contestación a la demanda en la que solicita la inadmisión del recurso por falta de legitimación y en todo caso su desestimación, así como rechazar la pretensión de planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad de la Disposición Adicional Segunda de la

Ley Orgánica 2/2006 y del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos culturales entre la Santa Sede y el Estado Español.

QUINTO.- Con fecha de 18 de julio de 2008, por la representación procesal de la Unión Sindical Independiente de Trabajadores- Empleados Públicos (USIT-EP) se formula contestación a la demanda, en la que también cuestiona la legitimación del recurrente, y tras exponer sus argumentos sobre el fondo del asunto, finaliza peticionando que se declare la falta de legitimación activa del recurrente o, subsidiariamente, se desestime el recurso formulado, declarando conformes a derecho las enseñanzas de religión de las Disposiciones recurridas de los Reales Decretos impugnados, rechazando asimismo el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad.

SEXTO.- Tras los trámites procesales pertinentes, se señaló para votación y fallo el 22 de julio de 2009, en cuya fecha tuvo lugar el referido acto.

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.- Por la representación procesal de la Confederación de Sindicatos de Trabajadores de la Enseñanza-Intersindical, por siglas STEs-i; de la Unión Sindical de Treballadors y Troballadors de l'Ensenyament de Catalunya-Federació Sindical de l'Ensenyament, por siglas ESTEC-STES; y sindicato de Trabajadores de Enseñanza de Euskadi-Euskadiko IraskasKuntzake Langlieen Sindicatos, por siglas STEES-EiLAS, se interpuso recurso contencioso administrativo contra el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria, el Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Primaria y el Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de educación infantil.

SEGUNDO.- En su escrito de demanda la parte recurrente impugna en primer lugar el apartado 1 común de las tres disposiciones adicionales impugnadas; señala que la configuración preceptiva de incluir la enseñanza de la religión en la educación implica una auténtica vulneración de los principios constitucionales que menciona: artículos 16 de la Constitución, contenido preconstitucional de los acuerdos en materia de enseñanza con la Santa Sede, que vulneran además principios constitucionales básicos, así como el principio de igualdad con respecto a los miembros de otras confesiones (evangélicos, judíos y musulmanes), artículo 27.2 de la Constitución, que establece una única ética o moral aceptable en el sistema educativo común y obligatorio y el principio de Estado laico, que es incompatible con la existencia de un Derecho Eclesiástico del Estado, sobre todo si dicho Derecho se sitúa por su carácter de tratado internacional (acuerdos Estado-Santa Sede) al mismo nivel de que la Constitución, como un artículo invisible de la misma que la hipoteca de manera permanente.

Se impugna también el apartado 2 del la Disposición Adicional Primera del Real Decreto 1513/2006, el apartado 2 de la Disposición Adicional Única del Real Decreto 1630/2006 y los apartados 2 y 4 del Real Decreto 1631/2006, alegando que imponen la obligación de declarar las propias creencias, contrariando así el artículo 16.2 del texto constitucional y el derecho a la libertad religiosa en la interpretación del mismo efectuada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en las sentencias que cita, así como en distintas resoluciones del Tribunal Constitucional español y en la jurisprudencia de este Tribunal Supremo. Cita también sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña.

En tercer lugar, impugna el apartado 3º del Real Decreto 1315/2006 (SIC), y el apartado 3 del Real Decreto 1631/2006 por vulneración del principio de legalidad, pues en la Ley Orgánica de Educación no se impone la obligación de que los alumnos que no elijan enseñanza de religión tengan que recibir a cambio la debida atención educativa, y esta exigencia sí aparece en los apartados mencionados.

También se incluye como cuarto motivo impugnatorio, la dejación de funciones de las Administraciones Públicas a favor de confesiones religiosas, vulnerando lo que establece la propia Ley Orgánica de Educación y el artículo 14 de la Constitución, pues no se puede dejar a las autoridades religiosas la determinación de los currículos académicos.

Impugna el recurrente asimismo el apartado 5 de la Disposición Adicional Primera del Real Decreto 1315/06 (SIC) y el apartado 5 de la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 1631/2006 cuestionando la plena igualdad de la evaluación y con los mismos efectos, de las enseñanzas de religión y las demás áreas, pues se crean dos currículos distintos.

Finaliza peticionando que se proceda al planteamiento de la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad de la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica 2/2006 , y del acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales suscrito entre la Santa Sede y el Estado Español, y además, se declare la nulidad de la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 1631/2006 en sus apartados 1,2, 3, 4, 5 y 6, de la Disposición Adicional Primera del Real Decreto 1513/2006 en sus apartados 1, 2, 3, 4 y 5 y finalmente de los apartados 1, 2 y 4 del Real Decreto 1630/2006 .

TERCERO.- Al contestar la demanda y con carácter previo el Sr. Abogado del Estado alega la falta de legitimación de los Sindicatos que recurren para interponer recurso frente a la Disposición Reglamentaria que parcialmente impugnan. 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 los distintos niveles de la Educación.

Pues bien, partiendo de lo anterior, no vemos en absoluto como afecta ello a los miembros de los sindicatos demandantes. 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), 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 asociativas 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 24 de febrero de 2000, 22 de mayo de 2000, 31 de enero de 2001, 12 de marzo de 2001 y 12 de febrero de 2002 .

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".

CUARTO.- Esta alegación de no admisión del recurso ha sido conocida por el Sindicato recurrente, pues se le ha dado traslado de la contestación a la demanda efectuada por el Abogado del Estado.

QUINTO.- Como es obvio, la Sala con carácter previo a cualquier otra consideración debe resolver acerca de la posible causa de falta de legitimación de los Sindicatos recurrentes.

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 afirmó 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 legitimación 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).

SEXTO.- 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 las Disposiciones Adicionales controvertidas de los Reales Decretos 1631/2006, 1513/2006 y 1630/2006 poseen o no la legitimación necesaria para ello.

Ya expresamos en su momento cómo la representación y defensa del Estado niega esa legitimación. Y en el mismo sentido se pronuncia el sindicato codemandado. En su demanda el recurrente señalaba que su legitimación procedía de que algunos de los afiliados tendrían que impartir la enseñanza de la historia o cultura de las religiones, lo que les obligará a manifestar su ideología o creencias, y además tendrán que formar parte de la Junta de Evaluación que evalúe esa asignatura, y que entre sus fines están los de luchar por una enseñanza pública gratuita, obligatoria, democrática, no discriminatoria, no sexista, científica, pluralista, laica y de calidad, así como defender los intereses económicos y sociopolíticos de los trabajadores y luchar por la mejora de sus condiciones de vida y trabajo.

Del ejercicio de la pretensión anulatoria instada no se deduce vínculo especial y concreto entre dicho sindicato (sus fines, su actividad, etc.) y el objeto del debate en este pleito 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. Por otro lado, debemos señalar que los criterios aquí seguidos en relación con la legitimación sindical para la impugnación de los Reales Decretos sobre enseñanzas mínimas en cuanto al alcance de la enseñanza de la religión son los mismos que los que fundamentan nuestra decisión de inadmisión en la sentencia de 28 de enero de 2009 dictada en el recurso contencioso administrativo 188/2007 en la que resolvíamos la impugnación efectuada por una organización sindical del Real Decreto 1467/2007, de 2 de noviembre sobre estructura del bachillerato y enseñanzas mínimas.

Sin perjuicio de lo anterior, y en cuanto al fondo de la impugnación, esta Sala se ha pronunciado con reiteración sobre la conformidad a Derecho de las disposiciones recurridas en distintas sentencias, entre las que cabe señalar las de 10 de diciembre de 2008, recaída en el recurso contencioso administrativo 36/2007 y 9 de diciembre de 2008, dictada en el recurso 35/2007, en las que también se pedía el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad de la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica de Educación.

SEPTIMO.- 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. **30/2007**, interpuesto por la Confederación de Sindicatos de Trabajadores de la Enseñanza-Intersindical, por siglas STES-i; de la Unión Sindical de Treballadors y Troballadors de l'Ensenyament de Catalunya- Federació Sindical de l'Ensenyament, por siglas ESTEC-STES; Y Sindicato de Trabajadores de Enseñanza de Euskadi- Euskadiko IraskasKuntzake Langlieen Sindicatos, por siglas STEES-EiLAS, representados por el Procurador Don Antonio Ramón Rueda López, contra el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria, el Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Primaria y el Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de educación infantil. 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