

Roj: STS 2305/2010  
Id Cendoj: 28079130042010100213  
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 4  
Nº de Recurso: 26/2007  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: CONTENCIOSO  
Ponente: CELSA PICO LORENZO  
Tipo de Resolución: Sentencia

### **SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a veintiocho de Abril de dos mil diez.

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 **26/2007**, interpuesto por la Confederación General del Trabajo, representados por la Procuradora de los Tribunales Doña Valentina López Valero, contra el Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación infantil. **Ha sido 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 7 de febrero de 2007, la Confederación General del Trabajo, interpuso recurso contencioso administrativo contra 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 15 de marzo 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 22 de enero de 2008, se da traslado a la parte recurrente para que en el plazo de veinte días deduzca la demanda.

**TERCERO.-** Por escrito de 22 de febrero de 2008, se cumplimenta el trámite de demanda, suplicando se dicte sentencia por la cual se declaren nulos la Disposición Adicional Única en sus apartados 1, 2, 3 y 4 del Real Decreto 1630/2006 de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación Infantil.

**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 .

**QUINTO.-** **Con fecha de 30 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 la disposición recurrida del Reales Decreto impugnado, rechazando asimismo el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad.**

**SEXTO.-** Tras los trámites procesales pertinentes, se señaló para votación y fallo el 21 de abril de 2010, en cuya fecha tuvo lugar el referido acto.

Siendo Ponente la Excm. Sra. D<sup>a</sup>. **Celsa Pico Lorenzo**, Magistrada de la Sala

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** La representación procesal de la Confederación General del Trabajo, interpone recurso contencioso administrativo contra el Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación infantil.

1. Aduce que la Disposición Adicional única del Real Decreto impugnado, denominada "Enseñanza de Religión" apartados 2º y 3º es nula por ser contraria al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE en relación con el 103.1 CE).

Apoya su argumento en que obliga a los padres a manifestar su credo religioso, y no establece las consecuencias de la elección sobre enseñanza de religión o no, ni delimita las consecuencias de no proceder a manifestar su elección, ni establece qué debe entender el Centro escolar ante una no manifestación por parte de los padres o alumnos, ni tampoco se concreta qué enseñanzas recibirán los alumnos que no opten por la enseñanza de religión en la escuela.

Añade que tampoco se concreta si esas enseñanzas de religión se realizarán en horario lectivo pues remite a cada uno de los Centros Escolares a efectos de establecer las medidas organizativas correspondientes para los alumnos que no reciban enseñanza de religión en la escuela, ni que aprendizaje se evaluará.

2. Un segundo motivo impugnatorio sostiene que la Disposición Adicional vulnera el artículo 16 CE. Alega obliga a los padres o tutores, o en su caso, a los alumnos, a que manifiesten la elección que realicen entre enseñanza religiosa o no.

3. En tercer lugar invoca que la Disposición Adicional Primera es contraria al principio de igualdad ante la ley, artículo 14 de la CE, en relación con el artículo 27.2 CE, todo ello en relación con la Declaración Universal de Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 y Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 19 de diciembre de 1966.

4. Luego plantea la nulidad de la reiterada Disposición Adicional Primera al reputarla contraria al principio de laicidad positiva, consagrado en el artículo 16.3 CE en relación con la sentencia del Tribunal Constitucional de 15 de febrero de 2001.

5. Finalmente pide que se proceda al planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad de la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica 2/2006, de la que trae causa directa la Disposición impugnada, y además, se declare la nulidad de esta Disposición Adicional Unica del Real Decreto 1630/2006.

**SEGUNDO.-** 1. Con carácter previo el Abogado del Estado opone la falta de legitimación del Sindicato que recurre, artículo 58.1 en relación con el 51.1.b) de la Ley 29/1998, LJCA y el artículo 19.1. b) de la misma.

Argumenta la Administración 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.

Destaca que la lectura de la demanda no arroja ninguna luz sobre cual pueda ser ese derecho o interés.

Sostiene no afecta a los miembros del sindicato recurrente. Dice que tampoco se explica cual es el interés que se trata de defender. Afirma que lo único que aquí se hace es una genérica defensa de la legalidad insuficiente en nuestro Derecho, para fundar la legitimación activa.

Cita la Sentencia de 4 de febrero de 2004, refiriéndose a asociaciones profesionales pero sobre la base de consideraciones perfectamente trasladables a sindicatos como el presente.

2. La antedicha alegación de no admisibilidad del recurso ha sido conocida por el Sindicato recurrente. Se le ha dado traslado de la contestación a la demanda efectuada por el Abogado del Estado. Y ha dejado caducar el trámite para la formulación de conclusiones sin presentar escrito alguno.

**TERCERO.-** La Unión Sindical Independiente de Trabajadores-Empleados Públicos ha comparecido como parte codemandada negando asimismo la legitimación a la parte recurrente. En cuanto al fondo se opone a las pretensiones ejercitadas.

**CUARTO.-** A la vista de lo opuesto por la parte demandada y codemandada procede despejar lo primero la viabilidad o no de la causa de inadmisibilidad.

Para resolver tal cuestión hemos de reiterar lo que dijimos en nuestra sentencia de 24 de julio de 2009, recurso 25/2007 en que el Sindicato aquí actor impugnaba el RD 1513/2006, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria.

**"TERCERO.-** La Sala con carácter previo debe resolver el criterio de delimitación de la legitimación fundado en la existencia de un derecho o interés legítimo (art. 19.1. a LJCA 1998), como superador del inicial interés directo (art. 28 LJCA 1956), que en el orden contencioso-administrativo ha sido reiteradamente declarado por el Tribunal Constitucional (entre otras SSTC 60//2001, de 29 de enero, 203/2002, de 28 de octubre, y 10/2003, de 20 de enero). Derecho e interés legítimo colectivo que se reconoce asimismo a los sindicatos (art. 19.1 b) LJCA).

Así la STC 52/2007, de 12 de marzo, FJ 3 nos recuerda que en relación al orden contencioso-administrativo, ha precisado "que el interés legítimo se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, que se materializaría de prosperar ésta. O, lo que es lo mismo, el interés legítimo es cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida (SSTC 252/2000, de 30 de octubre, FJ 3; 173/2004, de 18 de octubre, FJ 3; y 73/2006, de 13 de marzo, FJ 4; con relación a un sindicato, STC 28/2005, de 14 de febrero, FJ 3)".

El máximo intérprete constitucional remarca que el derecho a la tutela judicial efectiva está imponiendo a los órganos judiciales la obligación de interpretar con amplitud las fórmulas que las leyes procesales utilicen en la atribución de legitimación activa para acceder a los procesos judiciales (STC 73/2004, de 22 de abril, FJ 3 STC 226/2006, de 17 de julio, FJ 2). Mas también ha dicho que el principio "pro actione" no implica, en modo alguno, una relativización o devaluación de los presupuestos y requisitos procesales establecidos por las leyes, ni debe entenderse como la forzosa selección de la interpretación más favorable a la resolución del problema de fondo de entre todas las posibles (STC 45/2004, de 23 de marzo, FJ 4 y ATC 430/2004, de 12 de noviembre, FJ 4).

**CUARTO.-** 1. En el concreto ámbito sindical el Tribunal Constitucional ha reiterado en su STC 358/2006, de 18 de diciembre FJ 4 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)".

La antedicha sentencia pone de relieve que ha reconocido ese interés específico en diversas sentencias. Así recordaba en la STC 203/2002, de 28 de octubre, expresamente invocada por la recurrente que "hemos reconocido la existencia de ese interés específico para recurrir un Acuerdo de la Junta de Gobierno de una Universidad aprobatorio de la dotación de determinadas plazas de profesorado (STC 101/1996, de 11 de junio FJ 3); para impugnar el sistema de provisión de una plaza de Jefe de la policía local en un Ayuntamiento (STC 7/2001, de 15 de enero, FJ 6); para impugnar las bases de la convocatoria de un concurso-oposición para la provisión de plazas de bomberos de una Diputación Provincial (STC 24/2001, de 29 de enero, FJ 4); o para recurrir el Acuerdo del Pleno de un Ayuntamiento que aprobaba la plantilla orgánica del mismo (STC 84/2001, de 26 de marzo, FJ 4). En todos estos supuestos entendimos acreditado tal interés por la conexión entre los fines y la actividad del sindicato (la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores) y el objeto del pleito, centrado en actividades relacionadas con la organización administrativa. Es más, expresamente declaramos que el hecho de que un acto sea manifestación de la potestad organizativa de la Administración poco o nada explica sobre la existencia o inexistencia de legitimación procesal, porque poco o nada dice de la titularidad de intereses legítimos del sindicato (STC 7/2001, de 15 de enero, FJ 6)".

2. Por su parte nuestra Sala de lo Contencioso Administrativo ha reconocido la negociación como parte del derecho de libertad sindical y, por ende, la legitimación sindical respecto un Acuerdo de modificación de la plantilla orgánica de los puestos de trabajo de los funcionarios de carrera, del personal laboral y del eventual adoptado por un Pleno de un Ayuntamiento (STS de 11 de mayo de 2004, recurso de casación 1490/1997).

No se discutió la legitimación de una Confederación Sindical respecto a la impugnación de la Orden de constitución y designación de los órganos de Gobierno de los Centros Docentes Concertados en una Comunidad Autónoma al haber omitido en su articulado la regulación del procedimiento a seguir para la elección de tales órganos de (STS de 24 de marzo de 1997, recurso de apelación 1268/1989).

Y se aceptó la legitimación sindical para impugnar el acuerdo de crear una empresa mixta en forma de sociedad anónima con participación de una Universidad. Se tomó en consideración que la central sindical era la mayoritaria en el ámbito universitario de la Comunidad Autónoma, tenía representantes en la Junta de Gobierno de la Universidad, y en el consejo Social de la Universidad, es decir que una persona nombrada por la entidad sindical hace valer sus intereses en los órganos de Gobierno. Y, por ello, se entendió que las diversas actuaciones para la creación y funcionamiento de la antedicha sociedad anónima no es ajena a los intereses económicos y profesionales de los trabajadores de la Universidad pues podrían sustraerse al colectivo determinados puestos de trabajo perjudicándose de tal modo las expectativas profesionales (STS 6 de marzo de 2007, recurso de casación 7411/2001).

Supuestos los anteriores en que se puso en evidencia el vínculo entre el Sindicato y el objeto de debate en el pleito.

3. Si se negó la legitimación a la Federación de una organización sindical para impugnar el Real Decreto 396/1996, de 1 de marzo por cuanto la impugnación perseguía exclusivamente garantizar la legalidad vigente sin que se infringiera el interés exigido por nuestra norma procedimental (STS 16 de marzo de 1999, recurso ordinario 688/1996).

La STS de 19 de enero de 2000, recurso ordinario 233/1997, niega legitimación a una Confederación de Sindicatos de Trabajadores de la Enseñanza y una Federación de Enseñanza de una organización sindical para impugnar el Real Decreto 366/1997, de 14 de marzo por el que se regula el régimen de elección de centro educativo.

Asimismo se ha rechazado la legitimación sindical para impugnar un informe justificativo de la conveniencia de proceder a la concesión a la iniciativa privada de la gestión de las escuelas de educación infantil de un municipio así como el Pliego de Condiciones Técnicas particulares y el de cláusulas administrativas particulares del concurso para la concesión de dicha gestión (STS 12 de julio de 2005, recurso de casación 8590/1999) pues las meras expectativas contra supuestos agravios futuros no bastan para reconocer la legitimación activa.

En el mismo sentido negador de legitimación por ausencia del nexo entre el sindicato y el objeto del debate en el pleito se ha pronunciado este Tribunal en su STS 3 de julio de 2007, recurso de casación 10100/2004, respecto de la impugnación de un Decreto autonómico sobre control de calidad de los centros y servicios de acción social y entidades evaluadoras en una Comunidad Autónoma.

Finalmente resulta oportuno reseñar la STS 8 de octubre de 2007, rec. casación 4923/05, confirma la resolución de instancia negando legitimación para impugnar una norma autonómica que aprueba la elección de centro, criterios de admisión de alumnos sostenidos con fondos públicos y acceso a determinadas enseñanzas, al no ser suficiente la alegación de que miembros del sindicato son profesores en los meritados centros ni que el Sindicato forma parte del Consejo Escolar de La Rioja. Se rechazan las prolijas argumentaciones efectuadas de forma genérica y desvinculada del supuesto concreto.

En estos otros no se justificó ese nexo al que antes hemos hecho mención.

4. Vemos, por tanto, que este Tribunal ha venido insistiendo (por todas STS de 24 de mayo de 2006, recurso de casación 957/2003, y sentencia de 22 de mayo de 2007, recurso de casación 6841/2003, con cita en ambas de la STS de 30 de enero de 2001) en que la respuesta al problema de la legitimación debe ser casuística, de modo que no es aconsejable ni una afirmación ni una negación indiferenciadas para todos los casos.

**QUINTO.-** Expuesta la doctrina constitucional y de esta Sala acerca de la legitimación en general, y de la legitimación sindical en concreto, hemos de concluir que el alegato de inadmisibilidad del Abogado del Estado se ajusta a la doctrina.

Partiendo de que se reconoce a los sindicatos legitimación para impugnar ante los órganos del orden jurisdiccional contencioso administrativo decisiones que afecten a los trabajadores, funcionarios públicos y personal estatutario es preciso, además, que exista un vínculo concreto entre los fines del sindicato y el objeto del debate en el recurso. Esta esencia es la que subyace en los pronunciamientos constitucionales antes citados que proclamaron la legitimación pretendida.

Y, en el presente caso, no se vislumbra cual es la ventaja o beneficio cierto, o, en su caso eliminación de un perjuicio, que derive para la defensa de los intereses de los funcionarios integrados en la Confederación

General del Trabajo recurrente por la prosperabilidad de su acción frente al Real Decreto 1513/06, de 7 de diciembre sobre Enseñanzas Mínimas de la Educación Primaria.

Acabamos de exponer el objeto del Decreto y para su impugnación no basta con alegar el contenido de los Estatutos y que afecta a los intereses legítimos de la recurrente. La breve argumentación del sindicato acerca de su legitimación es genérica. No analiza individualizadamente con relación a su pretendida legitimidad en el caso concreto. Es insuficiente lanzar a este Tribunal una serie de sentencias que le han reconocido legitimación en otros supuestos. Es preciso analizar cómo en el supuesto preciso se goza de la legitimación esgrimida.

Debe añadirse 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 1467/07, de 2 de noviembre sobre estructura del bachillerato y enseñanzas mínimas.

Por último, debemos añadir, en cuanto al fondo, que esta Sala se ha pronunciado en distintas sentencias sobre la conformidad a Derecho de las disposiciones recurridas u otras muy similares de normas reguladoras de enseñanzas mínimas en otros ciclos académicos. Así 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".

**QUINTO.-** Debemos añadir que también en la sentencia de 23 de julio de 2009, recurso 30/2007, se declaró la falta de legitimación de otros sindicatos para impugnar un conjunto de Decretos entre los que se encontraba el aquí impugnado, en tal caso se hallaban 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.

**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.

Por lo expuesto, en nombre de Su Majestad el Rey y por la potestad que nos confiere la Constitución,

## **FALLAMOS**

No ha lugar a la admisión del recurso num. **26/2007** interpuesto por la Confederación General del Trabajo, frente a la Disposición Adicional Unica del Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se fijan 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 lo pronunciamos, mandamos y firmamos **PUBLICACION.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por la Excm. Sra. Magistrada Ponente de la misma, Doña Celsa Pico Lorenzo, hallándose celebrando audiencia pública, ante mi la Secretaria, certifico.