



Roj: STS 5192/2009
Id Cendoj: 28079130042009100401
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 4
Nº de Recurso: 27/2007
Nº de Resolución:
Procedimiento: CONTENCIOSO
Ponente: ENRIQUE LECUMBERRI MARTI
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 27/2007, interpuesto por la Confederación General del Trabajo** que actúa representada por la Procuradora D^a Valentina López Valero contra el Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria.

Siendo parte demanda 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 07 de febrero de 2007, la Confederación General del Trabajo interpuso recurso contencioso administrativo contra el Real Decreto 1631/2006 de 29 de diciembre y por providencia de 27 de febrero de 2007, se admite a trámite el recurso contencioso administrativo y se reclama a la Administración el expediente.

SEGUNDO.- Una vez recibido el expediente por diligencia de ordenación de 31 de julio de 2008, se da traslado a la parte recurrente para que en el plazo de veinte días deduzca la demanda.

TERCERO.- Por escrito de 17 de septiembre 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 del referido Real Decreto.

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. La representación procesal de la **Unión Sindical Independiente de Trabajadores-Empleados Públicos**, en su escrito de contestación a la demanda también interesó la inadmisión del recurso por falta de legitimación y en su caso, su desestimación.

QUINTO.- Tras los trámites procesales pertinentes, se señaló para votación y fallo el 21 de julio de 2009, en cuya fecha tuvo lugar el referido acto

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Enrique Lecumberri Marti,

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Por la Confederación General del Trabajo, representada por la Procuradora D^a Valentina López Valero se interpone 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.

SEGUNDO.- En su escrito de demanda la parte recurrente señala que la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto impugnado es nula por ser contraria al principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE en relación con el 103.1 CE), dado 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. Tampoco se concreta al entender de la recurrente 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.

Señala la recurrente como segundo motivo impugnatorio que la Disposición Adicional vulnera el artículo 16 CE , pues se 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.

En tercer lugar alega el recurrente que la Disposición Adicional Segunda es contraria al principio de igualdad ante la ley que el artículo 14 de la CE garantiza, 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 .

Y por último, se plantea la nulidad de la reiterada Disposición Adicional Segunda por cuanto es 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 .

Finaliza peticionando que se proceda al planteamiento de la correspondiente 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 Segunda del Real Decreto 1631/2006 en sus apartados 1,2, 3, 4, 5 y 6.

TERCERO.- Al contestar la demanda y con carácter previo la Abogacía 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".

Igual excepción procesal es invocada por la representación procesal de la parte codemandada la Unión Sindical Independiente de Trabajadores-Empleados Públicos.

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 Real Decreto recurrido que se refiere a la enseñanza de la religión en la Educación Secundaria Obligatoria.

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 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 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".

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 y por la representación procesal de la Unión Sindical Independiente de Trabajadores-Empleados Públicos; por otro lado, ha dejado caducar el trámite para la formulación de la conclusiones sin presentar escrito alguno en tal sentido.

QUINTO.- 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 Segunda del Real Decreto 1631/2006 por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria.

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)".

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 la Disposición Adicional controvertida del Real Decreto 1631/2006, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria, posee o no la legitimación necesaria para ello.

Ya expresamos en su momento cómo la representación y defensa del Estado niega esa legitimación. En su demanda el Sindicato señalaba que la su legitimación procedía de la defensa de los intereses generales de los trabajadores, en este caso, del profesorado de enseñanza en los centros docentes del Estado, pues la disposición recurrida afecta a la organización de los Centros Escolares, la estructura de los claustros de Profesores y directamente el profesorado de religión de las Escuelas Públicas.

Como hemos señalado, conocida la alegación de no admisión del proceso que efectuó la Administración demandada el recurrente no ofrece respuesta ulterior alguna.

En este caso la justificación de la actuación sindical que nos ocupa es pues que se interpone por un sindicato que agrupa o puede agrupar a profesores de religión un recurso frente a una Disposición Adicional de un Real Decreto que se refiere a la enseñanza de la religión. 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 1467/97, 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.



Por lo expuesto, en nombre de Su Majestad el Rey, y en ejercicio de la potestad de juzgar que emanada del pueblo español, nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

No ha lugar a la admisión del recurso num. **27/2007** interpuesto por la Confederación General del Trabajo, frente a la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se fijan las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria. No hacemos condena en costas.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACION.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don Enrique Lecumberri Martí, en audiencia pública celebrada en el día de la fecha, de lo que yo, la Secretaria, doy fe.

FONDO DOCUMENTAL • CENDOJ