Roj: STS 7003/2008
Id Cendoj: 28079130042008100635
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 4
Nº de Recurso: 35/2007
Nº de Resolución:
Procedimiento: CONTENCIOSO
Ponente: ANTONIO MARTI GARCIA
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a nueve de diciembre de dos mil ocho.

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 **35/2007**, interpuesto por Izquierda Republicana que actúa representada por el Procurador Dª María Pilar Segura Sanagustin 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 11 de febrero de 2007, Izquierda Republicana interpuso recurso contencioso administrativo contra el Real Decreto 1631/2006 de 29 de diciembre y por providencia de 7 de marzo 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 providencia de 17 de abril de 2007, se da traslado a la parte recurrente para que en el plazo de veinte días deduzca la demanda.

TERCERO.- Por escrito de 11 de junio de 2007, se cumplimenta el tramite demanda, suplicando se dicte sentencia por la cual se declaren nulos los apartados 3, 4, 5 y 6 del referido Real Decreto.

En su escrito de demanda la parte recurrente argumenta sobre su legitimación, y cita en apoyo de su tesis la doctrina de las sentencias de esta Sala del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2005 y de 14 de diciembre de 2005 .

Y en cuanto al fondo del asunto hace las alegaciones que constan en relación con los siguientes puntos: A) Nulidad De la Disposición Adicional Segunda, apartado 3, del Real Decreto 1631/2006 por vulneración de los principios de igualdad y no discriminación del artículo 14 CE , del principio del derecho de libertad ideológica y religiosa del artículo 16.1 CE y de los principios de legalidad y seguridad jurídica del artículo 9.3 CE. B) Nulidad de la Disposición Adicional Segunda, apartado 4, del Real Decreto por vulneración de los principios de igualdad y no discriminación del artículo 14 CE. C) Nulidad de la Disposición Adicional Segunda, apartados 5 y 6 del Real Decreto por vulneración de los artículos 27.2 y 16.3 CE . D) Inconstitucionalidad del Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado español sobre Enseñanza y Asuntos Culturales de 3 de enero de 1979 y de las Disposiciones Adicionales Segunda y Tercera de la Ley Orgánica 2/2006 de Educación .

CUARTO.- El Abogado del Estado en su escrito de contestación a la demanda interesa se dicte sentencia declarando la falta de legitimación activa de la parte recurrente o subsidiariamente se desestime el recurso contencioso administrativo por ser la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 1631/2006 plenamente conforme a derecho.

Y cuestiona la legitimación del recurrente con cita entre otras de la sentencia de 6 de abril de 2004, de esta Sala del Tribunal Supremo y la del Tribunal Constitucional 10/2003 de 20 de enero .

Y en relación con el fondo del asunto hace las alegaciones que constan en relación con los puntos impugnados del Real Decreto 1631/2006 .

QUINTO.-La parte codemandada en su escrito de contestación a la demanda interesa se dicte sentencia que declare la falta de legitimación activa en su vertiente de falta de acción de la parte demandante o subsidiariamente desestime la presente demanda contencioso administrativa en su integridad, rechazando asimismo la pretensión del planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad, por las razones que expone.

SEXTO.- Por providencia de 13 de octubre de 2008, se señaló para votación y fallo el día dos de diciembre del año dos mil ocho, y se terminó la deliberación el día 3 de diciembre del año dos mil ocho.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Antonio Martí García, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Los puntos o extremos que del Real Decreto 1631/2006 resultan impugnados, según la pretensión del recurrente, en el presente recurso contencioso administrativo, son los siguientes: "3.- Los centros docentes dispondrán las medidas organizativas necesarias para proporcionar la debida atención educativa en el caso de que no se haya optado por cursar enseñanzas de religión, garantizando, en todo caso, que la elección de una u otra opción no suponga discriminación alguna. Dicha atención, en ningún caso comportará el aprendizaje de contenidos curriculares asociados al conocimiento del hecho religioso ni a cualquier materia de la etapa. Las medidas organizativas que dispongan los centros deberán ser incluidas en su proyecto educativo para que padres, tutores y alumnos las conozcan con anterioridad. 4.- Quienes opten por las enseñanzas de religión podrán elegir entre las enseñanzas de religión católica, las de aquellas otras confesiones religiosas con las que el Estado tenga suscritos Acuerdos Internacionales o de Cooperación en materia educativa, en los términos recogidos en los mismos, o la enseñanza de historia y cultura de las religiones. 5.- La evaluación de las enseñanzas de la religión católica y de historia y cultura de las religiones se realizará en los mismos términos y con los mismos efectos que las otras materias de la etapa. La evaluación de la enseñanza de las diferentes confesiones religiosas con las que el Estado haya suscrito Acuerdos de Cooperación se ajustará a lo establecido en los mismos. 6.- La determinación del currículo de la enseñanza de religión católica y de los diferentes confesiones religiosas con las que el Estado ha suscrito Acuerdos de Cooperación en materia educativa será competencia, respectivamente, de la jerarquía eclesiástica y de las correspondientes autoridades religiosas. La determinación del currículo de historia y cultura de las religiones se regirá por lo dispuesto para el resto de las materias de la etapa en este Real Decreto.

SEGUNDO.- Es obligado dados los términos de la litis iniciar este análisis por el relativo a la falta de legitimación de la parte recurrente que las partes demandada y codemandada han alegado.

Y procede rechazar la alegación sobre falta de legitimación que aducen las partes demanda y codemandada.

Pues si bien es cierto, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional que el Abogado del Estado aduce, que los partidos políticos no son titulares de una legitimación general para impugnar cualquier acto administrativo, sin embargo en el caso de autos si cabe reconocer tal legitimación a la parte recurrente de acuerdo con la doctrina de esta Sala del Tribunal Supremo expresada en sentencias de 18 de enero de 2005 y de 16 de diciembre de 2005 , que reconocen la legitimación a los partidos políticos cuando se produzca un beneficio o eliminación de un perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial, y cuando persigan en su condición de personas jurídicas unos fines determinados y específicos ,y, en atención a que según sus Estatutos el partido político recurrente es y actúa como un partido laico y lo que se impugna es una norma que regula las Enseñanzas de Religión. Sin olvidar a mayor abundamiento que esta Sala del Tribunal Supremo al resolver el recurso contencioso administrativo 36/2007 , ha tenido ocasión de reconocer a la hoy recurrente Izquierda Republicana legitimación para impugnar una norma similar a la que se impugna en esta litis y por tanto la aplicación del principio de igualdad llevaría a la misma solución. Sin olvidar en fin que también interesa la parte recurrente el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad del Acuerdo entre la Santa Sede y el Estado español sobre Enseñanza y Asuntos Culturales de 3 de enero de 1979 y para ello cabe reconocerle la oportuna legitimación.

Ahora bien se ha también de significar, de acuerdo en ello con la alegación de la parte codemandada, que la legitimación que se le reconoce lo es para una finalidad concreta y que por tanto las alegaciones que en base a ella puede hacer resultan condicionadas por esa especifica legitimación careciendo por tanto de acción para cualquier impugnación fuera del ámbito para el que la legitimación se le reconoce.

TERCERO.- Impugna en primer lugar la parte recurrente el apartado 3 del Real Decreto 1631/2006 , mas atrás citado, por vulneración de los principios de igualdad y no discriminación del artículo 14 de la Constitución Española, del principio de libertad ideológica y religiosa y de los principios de legalidad y seguridad jurídica de los artículos 16.1 y 9.3 de la Constitución Española.

Y procede rechazar tal alegación.

Pues como la vulneración del derecho de igualdad y la discriminación, la predica unas veces en defensa de los que libremente optan por la enseñanza de religión y otras por los que no optan a esa enseñanza y si a la alternativa de la atención educativa, ciertamente que el recurrente, como refiere el Abogado del Estado, en ese particular esta evidenciado la falta de legitimación, que se le ha reconocido por ser un partido laico e impugnar una norma que regula la enseñanza de religión, pues no actúa en esas alegaciones en defensa propiamente del derecho que ha indicado para que se le reconozca la legitimación y si esta actuando con un mero interés de legalidad para el que no esta legitimado.

Pero es que además también en el fondo hubiera procedido su desestimación de acuerdo con la doctrina de esta Sala sobre la vulneración del principio de igualdad en esta materia, expresada entre otras en sentencias de 31 de enero de 1997 , que declara: "es evidente que las actividades alternativas no sería necesario programarlas si no fuese preciso que los poderes públicos estuvieran obligados constitucionalmente a atender a la enseñanza religiosa en los términos que hemos indicado"; y la de 1 de abril de 1998 que declara: "Pues en el supuesto de que no se les impusiese tales actividades alternativas, ello supondría una penalización de la Religión y un motivo disuasorio en contra de ella pues se dejaría a los alumnos que no opten por ninguna enseñanza religiosa en una situación ventajosa respecto de aquéllos, pues evidentemente tendrían menos horas de clases, y menos actividades a realizar con la posibilidad de dedicar esas horas a juegos y ocio, lo que atraería a la mayoría de alumnos a no optar por ninguna clase de Religión, de lo cual se desprende que no existe la discriminación descrita por los recurrentes".

Y de igual forma hubiera procedido desestimar esas alegaciones sobre vulneración del principio de igualdad y discriminación de acuerdo con la doctrina expresada por el Tribunal Constitucional por auto de 22 de febrero de 1999 que inadmitió un recurso de amparo interpuesto por la parte actora contra la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de abril de 1988 y que se refería a una cuestión planteada en relación con el Real Decreto 2438/94 que regulaba la alternativa a la religión, en el que aparece:"...la alegación de una pretendida vulneración de la igualdad en la ley (art. 14 CE) parte de una premisa inadecuada, toda vez que hace abstracción del marco teleológico del derecho a la educación. Según establece el art. 27.2 CE , donde se plasma el <<ideario educativo de la Constitución>> (STC 5/1981 [RTC 1981\5], fundamento jurídico 10), en términos por lo demás sustancialmente coincidentes con los arts. 26.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948 (ApNDL 3626) y 13.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 19 de diciembre de 1966 (RCL 1977\893 y ApNDL 3630), la educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

Con la finalidad de integrar esos fines, reiterados en los arts. 2 LODE y 1 LOGSE , con el adecuado cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado, tanto en la esfera internacional como en el ámbito del Derecho interno, la disposición adicional segunda de la LOGSE prevé que la enseñanza de la religión se impartirá conforme a lo establecido en el acuerdo sobre enseñanza y asuntos culturales suscrito con la Santa Sede el 3 de enero de 1979 y, en su caso, a lo dispuesto en aquellos otros que pudieran suscribirse con otras confesiones religiosas. En desarrollo de esta previsión, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 2 del Acuerdo de 3 de enero de 1979 precitado, el art. 1 del Real Decreto 2438/1994 establece que la enseñanza de la Religión Católica, de oferta obligatoria para los Centros educativos y de carácter voluntario para los alumnos, se llevará a cabo en condiciones equiparables a las demás disciplinas fundamentales. Del mismo modo, y ajustándose a los acuerdos de cooperación aprobados por las Leyes 24, 25 y 26/1992, de 10 de noviembre, el art. 2 del Real Decreto 2438/1994 garantiza el derecho a recibir enseñanza de otras confesiones religiosas distintas de la católica. Finalmente, el art. 3 del citado Real Decreto se regula el ejercicio del derecho de opción a favor de la enseñanza religiosa, ordenándose a los centros educativos que organicen, para los alumnos que no hubieran ejercido esa opción, unas actividades de estudio alternativas, como enseñanzas complementarias, en horario simultáneo a las enseñanzas de Religión.

En primer lugar debe indicarse que con estas previsiones normativas se persigue garantizar el derecho de todos a la educación, que "se ejerce en el marco de un sistema educativo en el que los poderes públicos determinan los currículos de los distintos niveles, etapas, ciclos y grados de enseñanza, las enseñanzas mínimas y las concretas áreas o materias objeto de aprendizaje organizando asimismo su desarrollo en los

distintos Centros docentes" (SSTC 337/1994 RTC 1994\337, fundamento jurídico noveno y 134/1997 TRTC 1997\134 , fundamento jurídico cuarto) por lo que, en principio y desde esta perspectiva general, ningún reproche ni incostitucionalidad cabe hacer a las mismas. Otro tanto puede afirmarse tras analizar la finalidad y el contenido concreto de esas actividades alternativas y complementarias.

No pudiendo calificarse como discriminatorio el hecho de que, quienes no han ejercido expresamente su derecho de opción a favor de la enseñanza religiosa, reciban unas enseñanzas alternativas y complementarias, que no son objeto de evaluación.

Por ultimo en relación con la vulneración del principio de legalidad y de seguridad el recurrente refiere: Asimismo al no regularse en la Ley Orgánica de Educación la alternativa de la "atención educativa", efectuándose una remisión genérica en el apartado 3 de la Disposición Adicional Segunda a los centros docentes para establecer las medidas organizativas necesarias para su efectividad, se está excediendo el normal ejercicio de la potestad reglamentaria por el Gobierno con arreglo a l a Constitución y a las leyes, según el artículo 97 CE , vulnerando los principios de legalidad y seguridad jurídica del artículo 9.3 de la norma fundamental.

Y para dar respuesta a esa alegación basta de un lado con referirse a las alegaciones del Abogado del Estado que esta Sala acepta y que refieren: "Ya se ha expuesto que la atención educativa alternativa aquí cuestionada existe, bajo una u otra modalidad, desde hace años, mucho antes de que se promulgase el Rd 1631/06 y es consecuencia de los Acuerdos entre el Estado español y la Santa Sede y del desarrollo que se ha hecho de los mismos a partir de los preceptos de la CE, fundamentalmente los arts. 16 y 27 CE . La LOE se remite en su Disposición Adicional Segunda a estos acuerdos aunque no mencione expresamente (como sí hacía por ejemplo, con otra denominación, la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación) la atención educativa alternativa a la que se refiere el RD 1631/2002. Por otra parte, el RD 1631/2006, se dicta en respuesta al mandato contenido en el art. 6.2 LOE , según el cual corresponde al gobierno fijar las enseñanzas mínimas a las que se refiere la disposición adicional primera, apartado 2, letra c) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación. No se ve pues en qué manera se infringen los principios de legalidad y seguridad jurídica a los que tan vagamente se alude. El Reglamento se dicta con plena habilitación legal".

Y también de acuerdo con doctrina expresada por esta Sala del Tribunal Supremo en sentencia 24 de junio de 1994 , que desestimó una alegación similar aunque referida a la antigua Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo, que declara entre otros: 1º) El derecho reconocido en el artículo 27.3 de la Constitución no tiene por qué ser citado ni desarrollado en la LOGSE, ya que, como hemos visto, su protección se realiza a través del establecimiento y protección de otros derechos. Con independencia de ello, tal derecho es expresamente citado en los artículos 4.c) y 18.1 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio , reguladora del derecho a la educación. 2º) conforme a lo dicho, la disposición adicional 2ª de la LOGSE no es un desarrollo específico y completo del derecho reconocido en el artículo 27. 3 de la Constitución, sino exclusivamente, una previsión sobre la enseñanza de algunas religiones, que no agota en absoluta tal derecho. 3º) La enseñanza de la religión, cuando se trata de religiones inscritas en el Registro correspondiente (artículo 5.1 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio de Libertad Religiosa y con las cuales el Estado ha concluido acuerdos de cooperación (antedichos acuerdos, pues de otra forma se incumpliría el mandato de cooperación que dispone el artículo 16.3 de la Constitución. 4º) Y no por ello se viola la reserva de Ley Orgánica para el desarrollo de los derechos fundamentales (artículo 81.1 de la Constitución), primero , porque la remisión a los acuerdos es una remisión hecha por Ley Orgánica (a saber, la disposición adicional segunda de la LOGSE) y segundo , porque, según lo antes dicho, tal disposición adicional no es un desarrollo específico y concreto del derecho reconocido a los padres en el artículo 27.3 de la Constitución. Otra cosa es que esa disposición, al remitirse a los acuerdos con las distintas confesiones religiosas, afecta al derecho fundamental de que se trata, lo que es perfectamente normal a la vista de lo dispuesto en el artículo 94.1 .c) de la Constitución, que permite que los Tratados puedan afectar a los derechos y deberes fundamentales, siempre que exista autorización de las Cortes Generales (los Acuerdos con la Santa Sede y con otras religiones han sido, en efecto, aprobados por las Cortes Generales). En cualquier caso, no es cierto que con la remisión que contiene la disposición adicional 2ª de la LOGSE se deje en manos de otra potencia la configuración de un derecho constitucional (pagina 21 de la demanda), porque un Pacto, un Acuerdo o un Tratado no son imposiciones de Estados extranjeros, sino ejercicio de la propia soberanía.

CUARTO.- En segundo lugar impugna la parte recurrente el aparado 4 del Real Decreto 1631/2006, por vulneración de los principios de igualdad y no discriminación del artículo 14 de la Constitución Española.

Y procede rechazar tal alegación.

De una parte porque al remitirse el recurrente a los argumentos esgrimidos al impugnar el apartado anterior procede sin mas remitirse a lo ya valorado dado que la impugnación del apartado anterior ha sido rechazada.

De otra, porque alega discriminación para los alumnos que hayan elegido la enseñanza de religión y al margen de no estar amparada esa alegación con la legitimación reconocida, ya que es como se ha visto la de un partido laico para impugnar la enseñanza de religión, y no parece coherente con ello que se defienda a los alumnos que opten por la enseñanza de religión, es lo cierto que esa opción aparece y es voluntaria y de libre elección lo que de por si excluye cualquier discriminación.

Y en fin porque las alegaciones que hace en relación con el contenido adecuado del currículo común, además de que no son el objeto del proceso, su determinación y concreción corresponde hacerlas en su caso a las autoridades educativas y no obviamente a la parte recurrente, sin perjuicio de que en su condición estricta de partido político pueda en el momento y tramite oportuno hacer las consideraciones que estime oportunas.

QUINTO.- En tercer lugar la parte recurrente impugna los apartados 5 y 6, mas atrás citados del Real Decreto 1631/2006, por vulneración de los artículos 27.2 y 16.3 de la Constitución Española.

Alegando entre otros que los citados preceptos establecen una dejación por parte del Estado de alguna de sus funciones básicas y que el que el Estado refrende esa valoración confesional confiriéndole valor académico vulnera esa principio constitucional, articulo 16.3 .

Y procede rechazar tal alegación.

De una parte porque junto al carácter no confesional del Estado la Constitución garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto, señalando el artículo 16.3 que los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones" y en la misma línea aparece la Ley Orgánica 7/1980 de 5 de julio, de Libertad Religiosa .

De otra parte, porque los apartados aquí impugnados no hacen sino recoger el contenido de los Acuerdos entre el Estado Español y la Santa Sede, así como los suscritos por el Estado con otras confesiones, y por tanto la vía de su impugnación seria la de la impugnación de tales Acuerdos y es por ello por lo que el recurrente, pretende se plantee las cuestión de inconstitucionalidad respecto al Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede de 3 de enero de 1987, porque ciertamente tal Acuerdo da plena cobertura al contenido de los apartados aquí impugnados.

Y en fin porque entre otros en sentencia de 15 de febrero de 2007, el Tribunal Constitucional ha declarado "el derecho de libertad religiosa y el principio de neutralidad religiosa del Estado implican que la impartición de la enseñanza religiosa asumida por el Estado en el marco de su deber de cooperación con las confesiones religiosas se realice por las personas que las confesiones consideren cualificadas para ello y con el contenido dogmático por ellas decidido".

SEXTO.- Por ultimo y en relación con lo mas atrás valorado procede rechazar la petición que sobre el planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad hace la parte recurrente en relación con el Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales de 3 de enero de 1979.

Pues no es solo que a lo largo de su dilatado periodo de vigencia el citado Acuerdo de 3 de enero de 1979 ha sido avalado por reiterada doctrina de esta Sala del Tribunal Supremo, entre otras sentencias de 31 de enero de 1997 y 1 de abril de 1998 y del Tribunal Constitucional , sentencias de 13 de febrero de 1981 y de 28 de febrero de 1994 , sino que esta Sala del Tribunal Supremo en sentencia de 3 de julio de 2001 , rechaza expresamente el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad frente al citado Acuerdo y el Tribunal Constitucional en sentencia de 15 de febrero de 2007 , se pronunció expresamente rechazando una cuestión de inconstitucionalidad planteada contra los Acuerdos entre el Estado Español y la Santa Sede por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias.

SEPTIMO.- Las valoraciones anteriores junto con las expresadas en la sentencia que resuelve el recurso contencioso administrativo nº 36/2007 , que resuelve una cuestión similar, obligan a desestimar el recurso contencioso administrativo.

Sin que sean de apreciar temeridad ni mala fe en ninguna de las partes a los efectos de una concreta imposición de costas.

FALLAMOS

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso administrativo, interpuesto por Izquierda Republicana que actúa representada por el Procurador Dª María Pilar Segura Sanagustin, contra los apartados 3, 4, 5 y 6 del Real Decreto 1631/2006 de 29 de diciembre , por aparecer los mismos ajustados a derecho. Sin que haya lugar a expresa condena costas.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa , lo pronunciamos, mandamos y firmamos PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente de la misma, Excmo. Sr. D. Antonio Martí García, hallándose celebrando audiencia pública, ante mí, el Secretario. Certifico.

FONDO DOCUMENTAL • CENDOJ