



Roj: **STS 12527/1994** - ECLI: **ES:TS:1994:12527**

Id Cendoj: **28079130011994104939**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **1**

Fecha: **24/06/1994**

Nº de Recurso:

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Recurso contencioso-administrativo**

Ponente: **PEDRO JOSE YAGÜE GIL**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Núm. 2.506.-Sentencia de 24 de junio de 1994

PONENTE: Excmo. Sr. don Pedro José Yagüe Gil.

PROCEDIMIENTO: Única instancia.

MATERIA: Disposiciones generales. Impugnación el Real Decreto 1006/1991, de 14 de junio .

Constitucionalidad. Legalidad. Proceso contencioso-administrativo. Inadmisibilidad. Legitimación.

NORMAS APLICADAS: Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa . Constitución Española. Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio . Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio .

DOCTRINA: El derecho reconocido en el art. 27.3 de la Constitución no es un derecho de protección directa, ya que los poderes públicos no pueden garantizar que en todos y cada uno de los puntos del territorio nacional existen colegios o centros de enseñanza que respondan a las preferencias religiosas y morales de todos y cada uno de los padres españoles.

En la villa de Madrid, a veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y cuatro.

En el recurso contencioso-administrativo núm. 1.644/91, promovido por la Procuradora Sra. Barallat López, en nombre y representación de la entidad Acción Familiar frente a la Administración General del Estado, representada por el Sr. Abogado del Estado, contra el Real Decreto 1006/1991, de 14 de junio, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación primaria . Es Magistrado Ponente el Excmo. Sr. don Pedro José Yagüe Gil.

Antecedentes de hecho

Primero: Por el recurrente expresado se interpuso recurso contencioso-administrativo mediante escrito presentado en fecha 19 de agosto de 1991 contra la disposición antes mencionada, acordándose su admisión por providencia de fecha 7 de octubre de 1991, en la que se ordenó la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del anuncio correspondiente y la reclamación del expediente administrativo.

Segundo: En el momento procesal oportuno la parte actora formalizó demanda mediante escrito presentado en fecha 19 de febrero de 1992, en el cual, tras alegar los hechos y fundamentos de Derecho que estimó oportunos, terminó suplicando la estimación del recurso, y, en concreto, se satisfaga el siguiente pedimento: «I. Que plantee la cuestión de inconstitucionalidad respecto de los arts. 1.º, 2.º, 13, 14, 18, 19 y 20 y en la disposición adicional segunda de la Ley de Organización General del Sistema Educativo . II. Subsidiariamente, que plantee la cuestión de inconstitucionalidad respecto de sólo la disposición adicional segunda de la Ley de Organización General del Sistema Educativo. III. Que declare inconstitucional, y por tanto nulo, el Reglamento de 14 de junio de 1991 (Real Decreto 1006/1991 , «Boletín Oficial del Estado» del 26), por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación primaria. IV. Subsidiariamente a la anterior petición



(«C»), que declare inconstitucional, y por tanto nulo el art. 14 del Reglamento. VI. En todo caso, por falta de publicación, que declare la nulidad de los Anexos a que hacen referencia los arts. 4.º y 5.º del Reglamento. VII. Subsidiariamente, que se declare la necesaria inaplicación (no suspensión, sino inaplicación) de los Reglamentos por ser mediatamente inconstitucionales, pues se basan en una Ley inconstitucional, y continúan su inconstitucionalidad, proyectándola sobre sí mismos. VIII. Subsidiariamente, declaración de nulidad de los arts. 5.º y 6.º por falta de publicación de los Anexos. IX. No se atienda a la petición formulada extemporánea y extraprocesalmente por la Subdirección General de Recursos del Ministerio de Educación y Ciencia».

Tercero: El Sr. Abogado del Estado contestó a la demanda mediante escrito presentado con fecha 4 de mayo de 1992 en la cual, tras alegar los hechos y fundamentos jurídicos que estimó aplicables, terminó suplicando la inadmisibilidad de este recurso, y, en otro caso, la desestimación del mismo.

Cuarto: No solicitado el recibimiento a prueba, se dio traslado para conclusiones a la parte actora, y después al Sr. Abogado del Estado, quienes las evacuaron en sendos escritos, en los que se reiteraron en sus respectivos pedimentos.

Quinto: Por providencia de fecha 21 de abril de 1994, se señaló para votación y fallo de este recurso el día 17 de junio de 1994, en que se deliberó y votó, habiéndose observado en la tramitación las prescripciones legales.,

Fundamentos de Derecho

Primero: Se impugna en el presente recurso contencioso-administrativo el Real Decreto 1006/1991, de 14 de junio, («Boletín Oficial del Estado» de 26 de junio de 1991), por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación primaria.

Segundo: El Sr. Abogado del Estado opone al recurso la causa de inadmisibilidad de falta de legitimación de la entidad recurrente, de conformidad con lo dispuesto en el art. 82.b) de la Ley Jurisdiccional, y esa es una cuestión que debemos resolver en primer lugar. Y lo haremos en el sentido de rechazar tal obstáculo procesal, pues la entidad actora (que es una asociación privada creada al amparo del derecho de asociación reconocido en el art. 22.1 de la Constitución Española y en la Ley de Asociaciones de 24 de diciembre de 1964) tiene, entre otros fines, y según sus Estatutos, «el apoyo y la defensa de la libertad de enseñanza», concepto amplio en el que se incluye el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (art. 27.3 de la Constitución Española), derecho que la parte actora considera violado por el Real Decreto 1006/1991 (y también, según veremos, por la propia Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo, Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre), de suerte que, vista esa conexión entre los fines de la entidad recurrente y el motivo por el que impugna la disposición recurrida, no puede negársele la legitimación requerida en el art. 28.1.b) de la Ley Jurisdiccional para impugnar disposiciones de carácter general.

Tercero: La parte actora impugna en este recurso: A) En primer lugar, el art. 14 del Real Decreto 1006/1991. B) En segundo lugar, el propio Real Decreto. C) En tercer lugar, sus arts. 4.º, 5.º y 7.º D) En cuarto lugar, los anexos dichos en los arts. 5 y 6 del propio Real Decreto 1006/1991.

Cuarto: A excepción de la impugnación de los anexos referidos (que se fundamenta en una alegada -e incierta- falta de publicación) el resto de las pretensiones se basan (y así se dice expresamente repetidas veces) en la inconstitucionalidad de algunos preceptos de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo de 3 de octubre de 1990 (en adelante LOGSE), y, consecuentemente con esa postura, se nos solicita directamente y sin ambages que planteemos al Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad sobre varios preceptos de dicha Ley.

Quinto: Según el art. 35.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1979, la sospecha de inconstitucionalidad para el planteamiento de la cuestión al Tribunal Constitucional puede originarse en el órgano judicial «de oficio o a instancia de parte», y, en consecuencia, es procesalmente correcto que el recurrente razone en su demanda sobre la posible inconstitucionalidad de la Ley y solicite expresamente el planteamiento de la cuestión; en los casos en que ese sea el único motivo de impugnación del acto o del Reglamento, la respuesta del órgano judicial habrá de ser una de estas dos: a) Plantear la cuestión de inconstitucionalidad si cree razonablemente que los preceptos legales en que el precepto reglamentario o el acto administrativo se funda pueden ser anticonstitucionales, b) No plantear dicha cuestión si cree que no existen visos de inconstitucionalidad, con la consiguiente y necesaria desestimación del recurso contencioso-administrativo. En cualquiera de los dos casos, el órgano judicial ha de realizar un somero examen de los argumentos esgrimidos por el recurrente, a fin de poder dar una de las dos respuestas anunciadas. Decimos examen somero porque no corresponde a los Tribunales ordinarios decidir sobre la regularidad constitucional



de las leyes, así que nuestros argumentos tendrán una finalidad mucho más molesta, a saber, apoyar la decisión de plantear o no plantear cuestión de inconstitucionalidad.

Sexto: Ya desde ahora anunciamos que no plantearemos dicha cuestión, por los argumentos que seguidamente exponemos.

Séptimo: El art. 27.3 de la Constitución (sobre el que gira toda la argumentación de la parte actora) dispone que «los poderes públicos garantizan el derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones». Ahora bien, este no es un derecho de protección directa, porque, como se comprenderá, los poderes públicos no pueden garantizar que en todos y cada uno de los puntos del territorio nacional existan Colegios o Centros de enseñanza que respondan a las preferencias religiosas y morales de todos y cada uno de los padres españoles, pues eso sería tanto como exigir la existencia de cientos, miles o millones de colegios, tantos cuantos progenitores con ideas religiosas o morales distintas existan en una localidad determinada. Se trata, en consecuencia, de un derecho de protección indirecta, que se consigue a través del establecimiento y protección de otros derechos constitucionales, como el derecho a la libertad de enseñanza (art. 27.1 de la Constitución), el derecho de creación de centros docentes (art. 27.6 de la misma), el derecho a la libertad de cátedra (art. 20.1.c), y la neutralidad ideológica de los centros públicos (art. 18.1 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación). Es a través de estos preceptos como se hace efectivo el derecho reconocido en el art. 27.3 de la Constitución, sin necesidad, por lo tanto, de que exista una regulación propia, específica y concreta del mismo.

Octavo: El argumento expuesto hace ineficaces los que la parte actora esgrime en su demanda. Y así: 1.º) El derecho reconocido en el art. 27.3 de la Constitución no tiene por qué ser citado ni desarrollado en la Ley de Organización General del Sistema Educativo, 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 arts. 4.c) y 18.1 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación. 2.º) Conforme a lo dicho, la Disposición Adicional 2.ª de la Ley de Organización General del Sistema Educativo no es un desarrollo específico y completo del derecho reconocido en el art. 27.3 de la Constitución, sino exclusivamente, una previsión sobre la enseñanza de algunas religiones, que no agota en absoluto tal derecho. 3.º) La enseñanza de la religión, cuando se trata de religiones inscritas en el Registro correspondiente (art. 5.º 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 (art. 16.3 de la Constitución), es lógico que se haga conforme a lo pactado en dichos acuerdos, pues de otra forma se incumpliría el mandato de cooperación que dispone el art. 16.3 de la Constitución. 4.º) Y no por ello se viola la reserva de Ley Orgánica para el desarrollo de los derechos fundamentales (art. 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 Ley de Ordenación General del Sistema Educativo) 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 art. 27.3 de la Constitución. Otra cosa es que esa disposición, al remitirse a los acuerdos con las distintas confesiones religiosas, afecte al derecho fundamental de que se trata, lo que es perfectamente normal a la vista de lo dispuesto en el art. 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 Españolas). En cualquier caso, no es cierto que con la remisión que contiene la disposición adicional segunda de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo se deje en manos de otra potencia la configuración de un derecho constitucional (página 21 de la demanda), porque un Pacto, un Acuerdo o un Tratado no son imposiciones de Estados extranjeros, sino ejercicio de la propia soberanía. 5.º) De lo dicho se deduce que no es disconforme a Derecho el art. 14 del Real Decreto 1006/1991, que desarrolla las previsiones de la disposición adicional segunda de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo.

Noveno: Tampoco son anticonstitucionales los arts. 1.º, 2.º, 13, 14, 18, 19 y 20 de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo. La parte actora afirma lo contrario porque esos preceptos no recogen el derecho del art. 27.3 de la Constitución con un fin, un principio o una capacidad a desarrollar en el alumno, si los padres lo desean. Ya queda dicho que ese derecho es un derecho de protección indirecta, que se desarrolla por medio de la regulación de otros derechos. Pero, además, figura en los arts. 4.º.c) y 18.1 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, que es la específica Ley que desarrolla los principios que, en materia de educación, contiene la Constitución Española, (tal como se dice expresamente en su preámbulo), de suerte que no hay razón para que esos designios se repitan en otros lugares, como quiere la entidad actora. Siendo tales preceptos de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo perfectamente constitucionales, también lo es, en su conjunto, el Real Decreto 1006/1991, que los desarrolla.

Décimo: Dice a renglón seguido la entidad recurrente que son disconformes a Derecho los arts. 4.º, 5.º y 7.º del Real Decreto 1006/1991 porque se basan en un precepto (el art. 4.º.2 de la Ley de Ordenación General del



Sistema Educativo) que al dejar en manos del Gobierno los aspectos básicos del currículo deslegaliza una materia que, por formar parte de la configuración de un derecho fundamental (suponemos que del derecho general a la educación, pues la parte recurrente no es muy precisa en este punto), está sometida al principio de reserva de Ley. Desde luego que este argumento es equivocado. El currículo, según el art. 4.º 1 de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo , es «el conjunto de objetivos, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada uno de los niveles, etapas, ciclos, grados y modalidades del sistema educativo que regulan la práctica docente», y, por su mismo carácter técnico, no puede pensarse que ese conjunto forme parte intrínseca del núcleo básico de ningún derecho fundamental atinente a la educación. (Piénsese, por ejemplo, en los métodos pedagógicos o en los contenidos de las diferentes etapas: se trata de aspectos puntuales y técnicos que son más propios de la regulación reglamentaria que de la regulación legal). Tal artículo, por lo tanto, remite al Gobierno la regulación de esos aspectos periféricos y con ello no incurre en inconstitucionalidad alguna; por la misma razón, los arts. 4.º, 5.º y 7.º del Real Decreto 1006/1991 son conformes a Derecho.

Decimoprimeramente: Finalmente, la solicitud de que se declaren nulos los Anexos anunciados en los arts. 5 y 6 del Reglamento impugnado por falta de publicación, cae por su base desde el momento en que dicha falta es incierta, puesto que los Anexos se publicaron en el «Boletín Oficial del Estado» del día 26 de junio de 1991.

Decimosegundo: La última petición que se contiene en el suplico de la demanda no es atendible, puesto que lo solicitado por la Subdirección General de Recursos del Ministerio de Educación y Ciencia se refiere a la pura relación instrumental de la Secretaría de esta Sala del Tribunal Supremo con dicho Ministerio, que deja intactas las funciones de la Abogacía del Estado como representante procesal de la Administración.

Decimotercero: A los puros efectos indicativos, consignaremos que esta misma Sala, en Sentencia de fecha 9 de junio de 1944 -recurso núm. 7.300/92, interpuesto por la Confederación Católica Nacional de Padres de Familia y Padres de Alumnos-, ha anulado el art. 14 del Real Decreto 1006/1991 , por motivos totalmente distintos a los que contra tal precepto se han esgrimido en este recurso.

Decimocuarto: No existen razones que aconsejen una condena en costas.

Por lo ello, en nombre de Su Majestad el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

FALLAMOS:

Que rechazando la causa de inadmisibilidad opuesta por el Sr. Abogado del Estado, desestimamos el presente recurso contencioso-administrativo. Y sin costas.

ASI por esta nuestra sentencia firme, que se insertará en la COLECCIÓN LEGISLATIVA, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.- Carmelo Madrigal García.- Pedro José Yagüe Gil.-Benito Santiago Martínez San juán.-Rubricados.

Publicación: Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. don Pedro José Yagüe Gil, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Secretario, certifico.-Palencia Guerra.-Rubricado.