



Roj: **STS 2676/2014** - ECLI: **ES:TS:2014:2676**

Id Cendoj: **28079130042014100162**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **20/06/2014**

Nº de Recurso: **28/2007**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Contencioso**

Ponente: **LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veinte de Junio de dos mil catorce.

Visto por la Sala Tercera, Sección Cuarta del Tribunal Supremo constituida por los señores al margen anotados el presente recurso contencioso-administrativo con el número 28/2007 que ante la misma pende de resolución, interpuesto por la representación procesal de IZQUIERDA UNIDA FEDERAL contra Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria, del Ministerio de Educación y Ciencia. Contra Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación infantil, del Ministerio de Educación y Ciencia y contra Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria, del Ministerio de Educación y Ciencia. Siendo partes recurridas ANPE, SINDICATO INDEPENDIENTE, UNIÓN SINDICAL INDEPENDIENTE DE TRABAJADORES-EMPLEADOS PÚBLICOS (USIT-EP), FEDERACIÓN DE ENSEÑANZA DE CCOO y LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante escrito presentado en este Tribunal Supremo de fecha 8 de febrero de 2007, la representación procesal de Izquierda Unida Federal, interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria, Real Decreto 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de Educación infantil, y Real Decreto 1631/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas de la Educación Secundaria Obligatoria, todos ellos del Ministerio de Educación y Ciencia.

SEGUNDO.- Por Providencia de fecha 27 de mayo de 2008 se tiene por personado y parte recurrente al Procurador D. José Antonio Sandín Fernández, en nombre y representación de Izquierda Unida, y se admite a trámite el recurso contencioso-administrativo interpuesto por esta parte, requiriéndose a la Administración demandada la remisión del expediente administrativo en los términos que establece el artículo 48 de la Ley de esta Jurisdicción (Ley 29/1998, de 13 de julio), y que practique los emplazamientos previstos en el artículo 49 de dicha Ley.

TERCERO.- Por medio de escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal el día 23 de enero de 2009 la representación procesal de Izquierda Unida Federal,

formuló escrito de demanda en el que solicita a la Sala dicte Sentencia mediante la que se declare contrarias a derecho y, en consecuencia se anulen, las normas a las que hace referencia en su escrito.

CUARTO.- Con fecha 12 de marzo de 2009 el Abogado del Estado formula su contestación a la demanda, en la que tras alegar cuanto estima procedente, se opuso a la misma, interesando a la Sala: "... dictar sentencia desestimando el presente recurso contencioso-administrativo en su integridad por ser las disposiciones adicionales recurridas de los RD 1513/06, 1630/06 y 1631/06 plenamente conformes a Derecho".



QUINTO.- Mediante escrito de fecha 22 de abril de 2009 la representación procesal de la Federación de Enseñanza de CCOO solicita a la Sala, que previos los trámites legales oportunos se tenga por apartada a esta parte del procedimiento.

Por Providencia de ocho de mayo de 2009 se tiene por apartada del recurso a la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras.

SEXTO.- Por medio de escrito que tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Supremo el día 5 de mayo de 2009, la Procuradora de los Tribunales D^a Ana Julia Vaquero Blanco, en nombre y representación de Anpe, Sindicato Independiente, formuló su contestación a la demanda, en la que tras alegar cuanto estimó procedente, se opuso a misma interesando sentencia que desestime el recurso interpuesto y se confirme íntegramente en los apartados cuestionados, las resoluciones impugnadas por ser ajustadas a derecho, interesando el recibimiento a prueba del pleito y se evacúe el trámite de conclusiones.

SÉPTIMO.- La representación procesal de la Unión Sindical Independiente de Trabajadores -Empleados Públicos (USIT-EP) en su escrito de contestación a la demanda de fecha 5 de mayo de 2009, suplica a la Sala dicte sentencia por la que se desestime la demanda en su integridad, declarando conforme a derecho las disposiciones recurridas. Por Otrosí solicita se decida el procedimiento sin necesidad del recibimiento a prueba y se considere la cuantía del mismo como indeterminada.

OCTAVO.- La Sala dictó Providencia, en fecha 25 Junio de 2009, en la que se acuerda no haber lugar a recibir el proceso a prueba concediéndose al recurrente el término de diez días para la presentación de escrito de conclusiones sucintas, lo que realiza en escrito de fecha 28 de julio de 2009.

Asimismo mediante Diligencia de Ordenación de fecha 22 de septiembre de 2009, se concede a las partes recurridas el plazo de diez días a fin de que presenten las suyas, lo que llevan a efecto en sendos escritos.

NOVENO.- Por Providencia de la Sala de fecha 15 de diciembre de 2009, se deja en suspenso el trámite del recurso hasta resolución por el Tribunal Constitucional del Conflicto Positivo de Competencia nº 1662/07 , promovido por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña en relación con determinados preceptos del Real Decreto 1513/06, de 7 de diciembre, al que se refieren los presentes autos.

DÉCIMO.- Mediante Providencia de fecha 28 de febrero de 2013 se levanta la suspensión acordada y se da traslado a las partes personadas de la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional, para que en el término de cinco días aleguen lo que a su derecho convenga.

Las partes personadas en el presente recurso evacuaron dicho trámite presentando sendos escritos de alegaciones.

UNDÉCIMO.- Por Providencia de fecha 26 de septiembre de 2013 se dejan sin efecto la Providencia de fecha 28 de febrero y la diligencia de ordenación de 2 de septiembre de 2013, al no haberse resuelto por el Tribunal Constitucional el conflicto positivo de competencia nº 1662/2007 promovido por la Generalidad de Cataluña contra determinados preceptos del Real Decreto 1513/2006, de 7 de diciembre, que es objeto del presente proceso. Acordándose por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo mantener la suspensión del curso del proceso hasta la decisión del citado conflicto.

DUODÉCIMO.- Con fecha 17 de febrero de 2014 la citada Sección dictó Providencia, en la que a la vista de la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional en el conflicto positivo de competencia 1662/2007 , alza la suspensión del procedimiento dándose traslado a las partes personadas de dicha sentencia por término de diez días para que aleguen lo que a su derecho convenga.

DECIMOTERCERO.- Evacuado dicho trámite, se dieron por conclusas las actuaciones, señalándose para votación y fallo la audiencia el día 13 de mayo de 2014, en cuyo acto, haciendo uso del art. 65 LJCA , se dictó providencia, al considerar necesario oír a las partes, sobre si la actora tiene legitimación para impugnar las disposiciones generales que son objeto de este proceso, dejándose sin efecto el señalamiento acordado.

DECIMOCUARTO.- Con fecha 28 de mayo de 2014 el Abogado del Estado presentó escrito de alegaciones en cuyo cuerpo se expone literalmente: "Debemos exponer nuestro parecer favorable a la inadmisión del recurso interpuesto, toda vez que el recurrente carece de la legitimación habida cuenta de que no está defendiendo cuestiones directamente afectantes a sus afiliados, sino la mera legalidad genérica para lo que carece de legitimación".

La representación procesal de Izquierda Unida Federal, en su escrito de alegaciones de fecha 4 de junio de 2014 suplica a la Sala: " se admita, y en su virtud, tenga por realizadas alegaciones sobre la legitimación activa en el presente procedimiento, y en su virtud se acuerde la continuación del procedimiento".



DECIMOQUINTO.- Por Diligencia de Ordenación de fecha 9 de junio de 2014 se tiene por evacuado el traslado conferido mediante resolución de fecha 13 de mayo de los corrientes y se tiene por caducado en el referido trámite a las representaciones procesales de ANPE, Sindicato Independiente y Unión Sindical Independiente de Trabajadores-Empleados Públicos (USIT-EP).

DECIMOSEXTO.- Mediante Providencia de fecha 13 de junio de 2014 se dieron por concluidas las actuaciones, señalándose nuevamente para votación y fallo la audiencia el día 17 de Junio de 2014, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Luis Maria Diez-Picazo Gimenez, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso contencioso-administrativo es interpuesto por la representación procesal de Izquierda Unida Federal contra los Reales Decretos 1513/2006, 1630/2006 y 1631/2006, que establecen las enseñanzas mínimas en educación primaria, segundo ciclo de educación infantil y educación secundaria obligatoria respectivamente, en relación con la asignatura de religión.

SEGUNDO.- Tal como queda reflejado en los antecedentes de esta sentencia, la Sala acordó oír a las partes acerca de la legitimación de la demandante para impugnar las disposiciones generales que son objeto de este proceso. La demandante alega, en sustancia, que su propia condición de partido político hace de ella "un instrumento de participación política de los ciudadanos en el Estado democrático", de donde infiere lo que sigue:

"Nuestro ordenamiento jurídico no prohíbe que los partidos políticos defiendan ideas sobre ciertos extremos concretos, y no sobre todo el conjunto de los asuntos públicos. Siendo indudablemente los partidos políticos personas jurídicas pueden tener como fines algunos determinados y específicos, y nada obsta para que además de procurarlos mediante una confrontación electoral, puedan defenderlos también por otros medios, siendo uno de ellos la actuación ante los Tribunales de Justicia."

El Abogado del Estado, por su parte, entiende que las disposiciones generales impugnadas son ajenas a la esfera de derechos e intereses de la demandante, por lo que ésta carece de legitimación.

TERCERO.- Sobre el problema de la legitimación de los partidos políticos para impugnar disposiciones generales por puras razones de disconformidad -jurídica o política- con las mismas, se ha pronunciado el Pleno de esta Sala en su reciente sentencia de 3 de marzo de 2014 (rec. 4453/2012), donde se rechaza una argumentación similar a la empleada aquí por la demandante para justificar su legitimación. Dijimos entonces:

A la vista de los diferentes pronunciamientos que se han ido sucediendo, y partiendo, como referencia prioritaria, a lo dicho en ya citadas sentencias de 6 de abril de 2004, 18 de enero de 2005 y 14 de junio de 2010, podemos concluir que:

(a) La doctrina general que se extrae de la legitimación activa de las personas jurídicas resulta plenamente aplicable a los partidos políticos. De manera que este tipo de forma asociativa, por sí sola, no resulta razón suficiente para reconocer una legitimación activa general o de simple interés de legalidad, para poder recurrir en el orden contencioso-administrativo disposiciones de carácter general. El que se trate de un partido político no añade un plus en orden a la determinación de su legitimación activa, ni permite extender el ámbito del preceptivo interés legítimo de manera difusa a los objetivos o fines de interés de política general del partido.

(b) El mero interés de legalidad no constituye, sin más, interés legítimo suficiente como para habilitar el acceso a la jurisdicción, sin que ello suponga una interpretación contraria al principio por actione, independientemente de que sea un partido político quien recurra.

(c) El que los partidos sean el cauce de la participación política, y concurren a la formación de la voluntad popular, no es suficiente para conferirles legitimación para la impugnación de cualquier actividad administrativa, si no se aprecia una conexión específica con un concreto interés, actuación o funcionamiento del partido.

(d) No es suficiente que exista una relación entre la disposición que pretende impugnarse y los fines de política general que puedan perseguir como asociaciones de participación política. Es necesario que pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado en la esfera de partido político, no de manera hipotética, abstracta, general o potencial. (...)

Ya en el análisis del primer motivo de casación, podemos anticipar que no podrá tener una favorable acogida, como resultado de la aplicación de la doctrina antes expuesta.



El principal argumento sobre el que gravita la queja del PSOE, se centra en una contradicción interpretativa de la Sala de instancia. Alega que se le impide el acceso a la jurisdicción a la formación política, cuando fue la que interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional primera del Real Decreto 12/2012. Considera que no tiene sentido poder formular un recurso de inconstitucionalidad contra una Ley y, sin embargo, se le deniegue la legitimación para recurrir en sede contencioso-administrativa la Orden ministerial que la desarrollaba. Aunque no lo expresara con esas palabras, el recurrente parece aludir al conocido brocardo «quien puede lo mas, puede lo menos».

Sin embargo, este argumento no tiene en cuenta la distinta naturaleza y origen en que se anclan el recurso de inconstitucionalidad contra una ley y el recurso contencioso-administrativo contra una disposición reglamentaria.

Parte de una cierta inexactitud cuando se refiere a la legitimación del partido en la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-Ley. Los artículos 162 de la Constitución y 32.1.c) y d) la 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (BOE de 5 de octubre), no reconocen la legitimación a ningún partido político, sino y entre otros, a cincuenta Diputados o cincuenta Senadores. Luego el partido político, por si solo, no tiene ninguna legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, lo tendrán los Diputados y Senadores a título individual y en el número que alcance la cifra exigida, y que podrán o no coincidir con una misma formación política, grupo parlamentario o con varios de ellos.

La razón de ser de esta legitimación en la interposición del recurso de inconstitucionalidad, estriba en que la representación parlamentaria recae en los Diputados o Senadores elegidos y no en el partido o formación política al que pertenezcan o por cuyas listas hayan concurrido a las elecciones. No se puede olvidar el mandato parlamentario que recoge el artículo 67.2 de la Constitución cuando expresamente reconoce que «[L]os miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo». En definitiva, no son los partidos políticos los depositarios de la soberanía nacional. Por ello, no son los partidos políticos los legitimados para la interposición de un recurso de inconstitucionalidad, sino los parlamentarios como depositarios de la soberanía nacional residenciada en las Cámaras, y cuando sumen el número exigido por la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Frente al recurso contencioso-administrativo, el recurso de inconstitucionalidad constituye un control abstracto de la norma, es decir, al margen o independientemente de su concreta aplicación a un supuesto o caso concreto. Esto posibilita el examen del texto sometido al Tribunal Constitucional de manera directa, sin ningún tipo de mediación o filtro de ninguno aplicador jurídico. No ocurre lo mismo en la jurisdicción en general, ni en el ámbito contencioso-administrativo, donde lo enjuiciado es precisamente la actividad o inactividad de la Administración, bien sea a través de un concreto acto administrativo o en el control de la potestad reglamentaria reconocida en el artículo 97 de la Constitución.

Por lo tanto, el que los Diputados y Senadores de un determinado partido político hayan interpuesto un recurso de inconstitucionalidad, no significa que el partido al que pertenecen sea acreedor de esa legitimación y, mucho menos que, «mutatis mutandi» le habilite para la interposición de un recurso contencioso-administrativo dirigido contra una disposición reglamentaria en desarrollo de la Ley impugnada ante el Tribunal Constitucional.

Tampoco el de oportunidad o el rechazo a una determinada política llevada a cabo por el Gobierno, constituyen presupuestos de la legitimación activa que se predica. En todo caso se trata de cuestiones atinentes al ámbito político en general, que deben ser controladas por otros mecanismos no jurisdiccionales.

La idea de dar otro alcance a la legitimación activa, no ya en el caso de un partido político en particular sino a cualquier otras forma asociativa en general, de manera que se permitiera el acceso a la jurisdicción para llevar a cabo un control en abstracto de una disposición normativa reglamentaria, no entra dentro de los términos de una interpretación extensiva de la institución, sino de su configuración ex novo, más allá de los términos del artículo 19 de la LJCA.

Por último, la bondad o no de la medida desarrollada por la Orden ministerial impugnada y su coincidencia o no con el ideario político del partido, dista mucho de coincidir con una concreta ventaja o beneficio en torno a los cuales se ha construido el concepto interés legítimo que permitiría la impugnación de la disposición reglamentaria. La sola referencia a una frontal oposición a la medida fiscal, constituye una suerte de conexión genérica y abstracta incompatible con la razón de ser de legitimación activa, en los términos establecidos en el artículo 19 de la Ley de esta jurisdicción.

Por los razonamientos expuestos, también debemos rechazar este motivo de casación y con él la totalidad del recurso de casación interpuesto.

Dado que en el presente caso no hay ninguna circunstancia específica que justifique una desviación del mencionado criterio, es preciso concluir que la demandante carece de legitimación para impugnar las



disposiciones generales que son objeto del presente proceso. De conformidad con lo previsto en el art. 69.b) LJCA , este recurso contencioso-administrativo debe ser declarado inadmisibile.

CUARTO.- Con arreglo al art. 139 LJCA , procede imponer las costas a la demandante. Haciendo uso de la facultad contemplada en el apartado tercero del mencionado precepto y teniendo en cuenta las características del asunto, quedan las costas fijadas con respecto a cada una de las partes demandadas en un máximo de 2.000 ? por todos los conceptos.

FALLAMOS

Declaramos inadmisibile el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de Izquierda Unida Federal contra los Reales Decretos 1513/2006, 1630/2006 y 1631/2006, con imposición de las costas a la demandante hasta un máximo para cada una de las partes demandadas de 2.000 ? por todos los conceptos.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos D. Segundo Menendez Perez D. Luis Maria Diez-Picazo Gimenez D^a Maria del Pilar Teso Gamella D. Jose Luis Requero Ibañez D. Ramon Trillo Torres

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Luis Maria Diez-Picazo Gimenez, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Secretario, certifico.