

EDJ 1998/14715

Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 3ª, S 10-6-1998, rec. 329/1996

Pte: Cid Fontán, Fernando

Resumen

El TS desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación de Profesores de Formación Empresarial contra el RD 83/1996, 26 de enero, que aprueba el Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria. Considera esta Sala que el dictamen del Consejo de Estado no pone de manifiesto los dos motivos que alega la asociación recurrente, omisión de la composición y forma de renovación de los Consejos Escolares de los Institutos de menos de 8 unidades y la mención de antigüedad de cursos académicos en vez de completos, sino que dicho dictamen establece que el reglamento se acomoda a la legalidad vigente y lo que hace son simples observaciones formuladas en el expediente.

NORMATIVA ESTUDIADA

LO 9/1995 de 20 noviembre 1995. Participación, Evaluación y Gobierno, Centros Docentes
art.18.1

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO	2
FALLO	3

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

ÓRGANOS

Consultivos

Consejo de Estado

Dictamen preceptivo

En procedimiento de elaboración de disposiciones generales

EDUCACIÓN

CENTROS DOCENTES

Consejo escolar

ENSEÑANZAS

Educación primaria

NORMA JURÍDICA

PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Legalidad y seguridad jurídica

REGLAMENTOS

ALCANCE

En su relación con las leyes

FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Recurso contencioso-administrativo

Legislación

Aplica art.18.1 de LO 9/1995 de 20 noviembre 1995. Participación, Evaluación y Gobierno, Centros Docentes

Cita art.1, art.86.2 de Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Cita RD 329/1996 de 23 febrero 1996

Cita RD 83/1996 de 26 enero 1996. Reglamento Orgánico de Institutos de Educación Secundaria

Cita LO 9/1995 de 20 noviembre 1995. Participación, Evaluación y Gobierno, Centros Docentes

Cita art.47.2 de Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Cita art.12.8 de LO 8/1985 de 3 julio 1985. Derecho a la Educación

En la Villa de Madrid, a diez de Junio de mil novecientos noventa y ocho.

Visto por la Sección 3ª de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, constituida por los señores arriba anotados, el recurso contencioso administrativo que con el núm. 329/96 ante la misma pende de resolución, interpuesto por la Asociación de Profesores de Formación Empresarial, representada por el Letrado D. José Manuel Dávila Sánchez, contra el Real Decreto 329/96, de 6 de Enero EDL 1996/14315 , que aprueba el Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria, habiendo sido parte recurrida la Administración del Estado, representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la representación de la Asociación de Profesores de Formación Empresarial, se interpuso recurso contencioso-administrativo contra la citada resolución, el cual fue admitido por la Sala con el núm. 329/96, motivando la publicación del preceptivo anuncio en el Boletín Oficial del Estado y la reclamación del expediente administrativo que, una vez recibido se entregó a la recurrente, para que formalizase la demanda dentro del plazo de veinte días, lo que verificó con el oportuno escrito con fecha 18 de Julio de 1996 en el que, después de exponer los hechos y alegar los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala que se dicte sentencia por la que se declara la no conformidad a derecho del Real decreto 83/96, de 6 de Enero EDL 1996/13916 , en determinados extremos.

SEGUNDO.- El Sr. Abogado del Estado se opuso a la demanda con su escrito en el que, después de exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala que se desestime el recurso, confirmando íntegramente el Real Decreto recurrido.

TERCERO.- Denegado el recibimiento a prueba del recurso por auto de la Sala de fecha 7 de Enero de 1997, se acordó sustanciar este pleito por conclusiones sucintas, y se concedió a las partes el término sucesivo de quince días, evacuándolo con sus respectivos escritos en los que tras alegar lo que estimaron conveniente, terminaron dando por reproducidas las súplicas de demanda y contestación.

CUARTO.- Concluidas las actuaciones, se señaló para votación y fallo el día 3 de Junio de 1998, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. FERNANDO CID FONTAN, Magistrado de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna por la Asociación de Profesores de Formación Empresarial el Real Decreto 83/96, de 6 de Enero EDL 1996/13916 (B.O.E. del 21), por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Institutos de Educación Secundaria solicitándose en la demanda que se revise dicho Real Decreto, declarando la existencia de dos defectos apuntados por el Consejo de Estado al Reglamento impugnado, que consisten en que el Reglamento en sus artículo 7.3 y 8.2 b) omite la precisión, concreción y determinación de la composición y forma de renovación de los Consejos Escolares de los Institutos de menos de 8 unidades y la falta de precisión del artículo 27.1 c) del mismo al exigir la antigüedad de al menos un curso académico, en lugar de un curso completo al que se refiere el artículo 18.1 b) de la Ley y después de corregidos tales defectos apuntados se aprecie también la discriminación que se irroga a los Profesores que tienen a su cargo la Formación y Orientación Laboral en los centros de educación secundaria, discriminación que debe ser corregida mediante la inclusión en el esquema organizativo de los mencionados centros de un departamento didáctico propio de la especialidad docente, y como segunda pretensión si se estimara la anterior, que se suprima o mitigue el carácter obligatorio que parece tener el apartado del artículo 41 b) del Reglamento impugnado al establecer que se incorporarán al departamento de orientación los Profesores que tengan a su cargo la Formación y Orientación Laboral.

SEGUNDO.- El abogado del Estado solicitó la desestimación del recurso y que se confirme íntegramente el Real Decreto recurrido.

TERCERO.- En primer lugar es necesario hacer las siguientes consideraciones, en base a la doctrina jurisprudencial consolidada y también en base a la doctrina científica:

El reglamento, en cuanto norma jurídica de carácter general emanada de la Administración, tiene un valor subordinado a la Ley a la que complementa. Por ser el reglamento norma jurídica de colaboración, debe distinguirse entre la normación básica de las cuestiones fundamentales que siempre corresponde a la Ley, y aquellas otras normas secundarias pero necesarias para la puesta en práctica de la ley: los reglamentos. Por medio de la potestad reglamentaria, la Administración participa en la elaboración del ordenamiento jurídico, de suerte que la norma emanada de la Administración (el reglamento) queda integrada en aquél. Pero la potestad reglamentaria no es incondicionada, sino que está sometida a la Constitución y a las leyes (art. 97 de la CE EDL 1978/3879). Por el sometimiento del reglamento al bloque de la legalidad, es controlable por la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 106.1 CE EDL 1978/3879 y art. 1º de la LJCA EDL 1998/44323), a la que corresponde -cuando el reglamento es objeto de impugnación- determinar su validez o su ilegalidad. Teniendo en cuenta que nuestro derecho positivo sanciona con la nulidad de pleno derecho a los reglamentos ilegales (art. 28 de la LRJAE y art. 62.2 de la LRJAPC "y antes art. 47.2 de la LPA EDL 1992/17271 "), y que la sentencia que declare ilegal un reglamento tiene eficacia "erga omnes" (art. 86.2 de la LJCA EDL 1998/44323), adquiere relevancia máxima la labor de los Tribunales cuando conocen de los recursos directos contra los reglamentos. El recurso directo contra disposiciones reglamentarias es un medio

enérgico de control jurisdiccional que mira, fundamentalmente, al interés de la Ley. La relevancia de la labor de los Tribunales, obliga a éstos a tener que poner el reglamento cuya validez se cuestione en relación con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico positivo (y tratándose de reglamentos ejecutivos particularmente con la Ley que desarrollen), con los principios generales del Derecho y con la doctrina jurisprudencial en la medida en que ésta complementa el ordenamiento jurídico (art. 1.6 del Cc. EDL 1889/1), en aras del principio de seguridad jurídica proclamado en el artículo 9.3 de la Constitución EDL 1978/3879 . Ello es así porque el reglamento ejecutivo, como complemento indispensable de la Ley, puede explicitar reglas que en la Ley estén simplemente enunciadas y puede aclarar preceptos de la Ley que sean imprecisos. Así, pues, el reglamento puede ir más allá de ser puro ejecutor de la Ley, a condición de que el comportamiento de la Administración sea acorde con la Constitución y con el resto del ordenamiento jurídico en los términos dichos.

CUARTO.- Por lo expuesto anteriormente es preciso determinar si el Real Decreto impugnado adolece o no de algún vicio que lo haga ilegal. La respuesta ha de ser negativa por las siguientes consideraciones:

a) La parte actora no denuncia ningún vicio en la elaboración ni en la tramitación del procedimiento de elaboración de la Disposición General impugnada.

b) Asimismo tampoco invoca nulidad del Real Decreto por contradicción con ninguna disposición de rango superior que pueda infringir el principio de jerarquía normativa.

c) El recurrente alega que el propio Consejo de Estado, en su preceptivo dictamen, pone de manifiesto dos defectos en el Reglamento, consistentes en que se omite la composición y forma de renovación de los Consejos Escolares de los Institutos de menos de ocho unidades, y que el artículo 21.1 c) del Reglamento se refiere a la antigüedad de los cursos académicos en lugar de decir un curso completo como establece el artículo 18.1 b) de la Ley Orgánica 9/1995 de 20 de Noviembre, de Participación EDL 1995/16335, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes. El recurrente olvida que dicho dictamen del Consejo de Estado no vinculante, en su apartado IV establece que el reglamento se acomoda a la legalidad vigente y que se limita a examinar las observaciones formuladas en el expediente, es decir que en ningún caso se trata de defectos apuntados por el Consejo de Estado sino simples observaciones formuladas en el expediente, de las cuales, una de ellas es puramente semántica porque no existe diferencia alguna entre un curso académico o un curso completo, pues en ambos casos ha de entenderse como un curso académico completo, así como tampoco existe contradicción alguna en la Ley en lo que se refiere a la composición del Consejo Escolar de los centros de educación secundaria con menos de ocho unidades, por lo que no cabe admitir la pretensión de rectificación terminológica que pretende el recurrente.

QUINTO.- Como pretensión fundamental de la demanda se pide que revisando el contenido del Reglamento impugnado, se aprecie la discriminación que se irroga a los Profesores que tienen a su cargo la Formación y Orientación Laboral en los centros de educación secundaria, que debe ser corregida mediante la inclusión en el sistema organizativo de los mencionados centros de un departamento didáctico propio de dicha especialidad docente alegando en apoyo de tal pretensión el artículo 27.1 de la Constitución Española EDL 1978/3879 , que garantiza el derecho a la educación de los españoles y el artículo 12.8 de la Ley Orgánica 8/1985 de 3 de Julio EDL 1985/8789 reguladora del derecho a la educación.

Olvida el recurrente el carácter revisor de la jurisdicción contencioso-administrativa, que en el caso presente se ha de limitar a examinar si el Real Decreto 83/96 EDL 1996/13916 se ajusta o no al ordenamiento jurídico, concretamente a la Ley Orgánica 9/1995 de 20 de Noviembre de Participación EDL 1995/16335 , Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes para garantizar una enseñanza de calidad, lo cual exige, que el recurrente que pretende impugnar el Reglamento explique suficientemente a la Sala con toda precisión, en qué difiere el Reglamento de la Ley y en qué punto se contradice, sin que sea posible pretender una revisión del Reglamento, sin pedir la nulidad del mismo o de alguno de sus preceptos, pretendiendo su revisión, simplemente porque no le gusta al recurrente en base a alegaciones genéricas y puramente subjetivas que han de ser rechazadas.

SEXTO.- Por la misma razón ha de ser rechazada la segunda pretensión del recurrente formulada con carácter subsidiario para el caso de que estimare la anterior, dado que al haber rechazado aquélla, necesariamente ha de rechazarse también la pretensión subsidiaria. por todo lo expuesto procede la desestimación del recurso en cuanto que la resolución impugnada, en cuanto a los extremos aquí examinados, es conforme a derecho.

SEPTIMO.- Concurriendo circunstancias de temeridad por falta de fundamento jurídico de la impugnación pretendida y prevista en el art. 131 de la Ley Jurisdiccional procede hacer expresa condena en costas al recurrente.

En atención a todo lo expuesto, en nombre de Su Majestad EL REY,

FALLO

Que DESESTIMAMOS el recurso interpuesto por la representación procesal de la Asociación de Profesores de Formación Empresarial, contra el Real Decreto 83/96 de 26 de Enero EDL 1996/13916 , declaramos que el Real Decreto impugnado, en cuanto a los extremos examinados en el presente recurso es conforme al ordenamiento jurídico, haciendo expresa imposición en costas al recurrente. Devuélvase a la Administración General del Estado el Expediente Administrativo.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse por el Consejo General del Poder Judicial en la publicación oficial de jurisprudencia de este Tribunal Supremo, definitivamente juzgando lo pronunciamos, mandamos y firmamos. Fernando Cid Fontán.- Oscar González González.- Segundo Menéndez Pérez.- Claudio Movilla Alvarez.

PUBLICACION.- Leída y publicada fue la anterior sentencia en el mismo día de su fecha por el Magistrado Ponente Excmo. Sr. D. FERNANDO CID FONTAN, estando constituida la Sal en audiencia pública de lo que, como secretaria certifico.