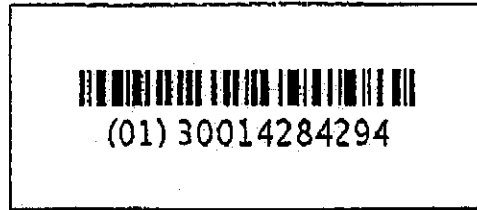


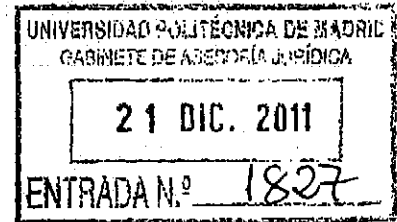
13009



Tribunal Superior de Justicia de Madrid
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Octava
C/ General Castaños, 1 - 28004
33009710
NIG: 28.079.33.3-2010/0155911



Procedimiento Ordinario 521/2010 - 01-X
SENTENCIA Nº 967

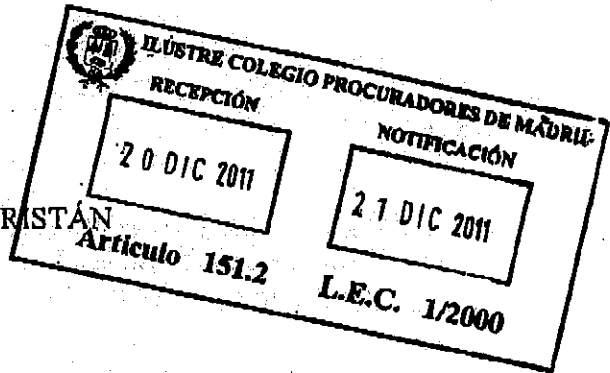


TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCION OCTAVA

ILTMOS. SRES.:

PRESIDENTE:
D. FRANCISCO GERARDO MARTÍNEZ TRISTÁN

MAGISTRADOS:
DÑA. INES HUERTA GARICANO
D. MIGUEL ÁNGEL VEGAS VALIENTE
D. ÁNGEL FRANCISCO SUÁREZ-BÁRCENA MORILLO-VELARDE
D. GREGORIO DEL PORTILLO GARCÍA
DÑA. MARÍA DEL CARMEN RODRÍGUEZ RODRIGO



En Madrid, a veinticinco de noviembre de dos mil once

VISTO por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, el recurso nº 521/2010, interpuesto por el Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales, representado por el procurador Don Miguel Torres Álvarez, y asistido por el Letrado Don Rafael Ariño Sánchez, directo, contra la Resolución de 13 de mayo de 2010 de la Universidad Politécnica de Madrid, por la que se publicó el Plan de Estudios de Graduado en Ingeniería de Edificación, e indirecto contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de septiembre de 2009, que estableció el Título de Graduado/a en Ingeniería de la Edificación por la Universidad Politécnica de Madrid. Han sido partes demandadas: la Universidad Politécnica de Madrid, representada por la procuradora Doña Magdalena Cornejo Barranco y asistida por la Letrada Doña Araceli García Sánchez, así como la Administración del Estado, representada por el Abogado del Estado. Siendo ponente el Magistrado de la Sección Don Miguel Ángel Vegas Valiente.

915719928

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto el recurso y remitido el expediente administrativo, la parte actora formalizó el escrito de demanda en la que, tras las correspondientes alegaciones, solicitó se dictara sentencia anulando la denominación "Graduado/a en Ingeniería de Edificación" establecida en la Resolución de 13 de mayo de 2010 de la Universidad Politécnica de Madrid, por la que se publicó el Plan de Estudios de Graduado en Ingeniería de Edificación, anulando igualmente cuantos títulos universitarios se hubieran expedido por la Universidad Politécnica de Madrid con la referida denominación.

SEGUNDO.- La representación procesal de la Universidad demandada contestó la demanda solicitando se dictara sentencia desestimando el recurso.

El Abogado del Estado -a quien se dio traslado tras suspender el señalamiento acordado para el día 5 de abril de 2011, por tratarse de una impugnación indirecta de un Acuerdo del Consejo de Ministros- contestó también la demanda solicitando se dictara sentencia inadmitiendo parcialmente y desestimando el recurso.

TERCERO.- No habiéndose recibido el recurso a prueba, se acordó que las partes formularan escritos de conclusiones, lo que efectuaron por su orden, señalándose luego para votación y fallo la audiencia del día 8 de noviembre de 2011, lo que tuvo lugar.

VISTOS los preceptos aplicables.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La demanda señala en primer lugar, que el Plan de Estudios impugnado se apoya en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007 y en la Orden ECI 3855/2007, y que el Tribunal Supremo ha anulado el Acuerdo indicado así como esta disposición en lo que se refiere a la denominación de "Ingeniero de Edificación" por la Sentencia de 9 de marzo de 2010, que se aporta con la demanda, transcribiendo la parte dispositiva de esta resolución, contra la cual se formuló Incidente de Nulidad de Actuaciones, que fue desestimado por Auto de 20 de julio de 2010, publicándose seguidamente el fallo en el BOE de 7 de agosto de 2010.

En la fundamentación jurídica considera la demanda que la denominación objeto de impugnación tiene naturaleza normativa, pues se aplica al propio Plan de Estudios, se publicita en la propia Universidad como tal, y formará parte del título que entregue a los alumnos que superen los conocimientos, no encontrándonos ante un acto administrativo que se agota en sí mismo, sino ante una norma que se consolida mediante su aplicación, contra la cual cabe recurso indirecto.

915719928



Tras razonar sobre la legitimación activa del Consejo General demandante en cuanto al fondo del recurso, se hace hincapié en la anulación por el Tribunal Supremo de la referida denominación, por la confusión que genera en su contenido, haciendo referencia al Apartado 1 de la Disposición Adicional 19ª de la L.O.U. 6/2001, de 21 de diciembre, y afirmando que lo que prohíbe esta Disposición Adicional es utilizar denominaciones que generen confusión en la ciudadanía, que es la razón de la anulación acordada por el Tribunal Supremo, reintroduciéndose la denominación a nivel de Plan de Estudios. Se añade que a lo que siempre se ha llamado Arquitecto Técnico se le añade ahora el equívoco calificativo de Ingeniero de Edificación, lo que induce a una evidente y palmaria confusión con la profesión de Ingeniero.

Seguidamente se hace referencia a la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre Atribuciones Profesionales de los Arquitectos Técnicos e Ingenieros Técnicos, señalando que la denominación de Ingeniero (técnico o superior) se corresponde con unas determinadas competencias que se enfrentan a las de los Arquitectos Técnicos, profesión regulada que limita su actuación a la especialidad de ejecución de obras.

Por otro lado, la demanda mantiene que la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2010 tiene efectos generales desde su publicación, y que es cosa juzgada, debiendo extenderse sus efectos al presente proceso.

SEGUNDO.- La representación procesal de la Universidad Politécnica de Madrid, en primer lugar, niega legitimación activa al Consejo General recurrente, al no argüirse motivo alguno para justificar cuál podría ser el interés legítimo y directo en su petitum, afirmando que la estimación no aportaría ninguna ventaja concreta y efectiva a dicha parte.

En cuanto al fondo, se rechaza la alegación de infracción de la Disposición Adicional 19ª de la LOU, y la supuesta confusión entre Ingenieros y Arquitectos.

Se añade que el Plan de Estudios denominado Graduado/a en Ingeniería de Edificación ha obtenido la verificación por el Consejo de Universidades, previo informe favorable de la Agencia Nacional de la Calidad y Acreditación, así como la autorización de la Comunidad Autónoma de Madrid, lo que no habría obtenido si su denominación pudiera inducir a confusión con la denominación de Ingeniero por falta de contenido académico y formativo que le dé respaldo.

Además se alega que tampoco puede causar equívoco alguno el hecho de que la denominación del título universitario de Graduado/a en Ingeniería de Edificación pueda ser distinta de la profesión a la que da acceso: Arquitecto Técnico.

Nuestro ordenamiento jurídico distingue entre título académico y título profesional, invocando el artº 149.1.30ª CE.

El sistema universitario actual, regulado por el R.D. 1393/2007 otorga una amplia autonomía a las Universidades para que denominen a sus títulos como mejor consideren, desapareciendo el catálogo de títulos universitarios.

915719928



Por otro lado, la contestación mantiene que la sentencia de 9 de marzo de 2010 no declara contraria a derecho la denominación de Graduado/a en Ingeniería de la Edificación, que se corresponde perfectamente con los contenidos académicos de la titulación. La finalidad que tenían los apartados anulados del Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007 y de la Orden ECI 3855/2007 era establecer una reserva para el uso en exclusiva de la denominación de Ingeniero de Edificación a favor de los títulos que cumplieren las condiciones para habilitar al ejercicio de la profesión regulada de Arquitecto Técnico.

La posición de la parte actora supondría que el Gobierno debería respetar permanentemente las denominaciones de los títulos contenidos en el antiguo catálogo de títulos -hoy inexistente-, lo que no tiene respaldo legal alguno ni tampoco tiene sentido en un mercado cada día más libre en la prestación de servicios de ámbito europeo.

Al Abogado del Estado en su escrito de contestación manifiesta que en cuanto a la segunda de las pretensiones de la demanda, de anulación de los títulos ya emitidos, incurre en desviación procesal por no especificarse tal pretensión en el escrito de interposición, y además excede con mucho el posible ámbito de extensión previsto en cuanto a los efectos de la sentencia en los art^{os} 72 y 73 de la LJCA al afectar a actos no recurridos, y por tanto, firmes y que también afectarían a terceros que no han sido parte en el presente proceso, determinando una interpretación en sentido contrario una vulneración del principio de seguridad jurídica y de tutela judicial efectiva, lo que determina la inadmisión parcial de recurso en este punto.

En cuanto a la impugnación indirecta el Acuerdo del Consejo de Ministros, se aduce que el efecto es mínimo, ya que, en su caso, se concretaría en la modificación de una denominación, no en el contenido de la titulación.

TERCERO.- Examinando en primer lugar la alegación de falta de legitimación activa opuesta por la Universidad Politécnica de Madrid, debe hacerse referencia a la regulación propia de los Colegios Profesionales contenida en los art^{os} 5 y 9 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero.

El art^o 9.1.a) establece que los Consejos Generales de los Colegios tienen a todos los efectos la condición de Corporación de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad, teniendo las funciones que el art^o 5 atribuye a los Colegios Profesionales, en cuanto tengan ámbito o repercusión nacional, determinando este art^o 5 en su apartado g) la función de representación y defensa ante la Administración, Instituciones, Tribunales, Entidades y particulares, con legitimación para ser parte en cuantos litigios afecten a los intereses profesionales.

En este sentido la STC 45/2004, de 23 de marzo, afirma que entre las funciones propias de los Colegios Profesionales se encuentra la representación y defensa del interés general o colectivo de las profesiones, siendo la defensa del ámbito competencial de la profesión una manifestación genuina de la defensa de los intereses profesionales.



Madrid

915719928



Dicha sentencia expresa también que los órganos judiciales deben interpretar las normas procesales en sentido amplio y no restrictivo, conforme al principio "pro actione", que despliega su máxima eficacia ante el control de las resoluciones que cierran el acceso a la jurisdicción, impositivas de la obtención de una primera respuesta judicial sobre el fondo de los derechos e intereses sometidos a tutela, siendo exigible que al interpretar los requisitos procesales legalmente previstos los órganos judiciales tengan presente la ratio de la norma, con el fin de evitar que los meros formalismos o entendimientos no razonables de las normas procesales impidan un enjuiciamiento del fondo del asunto, vulnerando las exigencias del principio de proporcionalidad.

Debe señalarse asimismo que el artº 19.1.b) de la LICA establece que están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo, las corporaciones legalmente habilitadas para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos, y que los Estatutos Generales de los CC.OO. de los Ingenieros Industriales y de su Consejo General en su artº 32.k) –aprobados por R.D. 1.332/2000, de 7 de julio- le atribuyen las funciones de defensa de los derechos de los Colegiados en orden al respeto de las facultades conferidas a esta profesión.

Por ello, debe concluirse –en aplicación de las normas legales y doctrina constitucional referidas- que las Corporación demandante ha de considerarse debidamente legitimada para pretender la anulación de la denominación de Graduado en Ingeniería de Edificación, por generar confusión con la profesión de Ingeniero, procediendo la desestimación de la excepción procesal opuesta, y entrar a examinar el fondo del recurso.

CUARTO.- Sostiene la parte recurrente al razonar sobre la procedencia del recurso indirecto, que la denominación combatida tiene naturaleza normativa, pues se aplica necesariamente al propio Plan de Estudios, se publicita en la propia Universidad y formará parte del título que se entregue a los alumnos que superen los conocimientos, tratándose de una norma que se consolida mediante su aplicación.

Sobre esta cuestión debe señalarse que el Tribunal Supremo en reiteradas Sentencias –de 23.2.2011, 11.5.2011, 13.5.2011 y 7.11.2011- dictadas con ocasión de la impugnación de Acuerdos del Consejo de Ministros de 26 de diciembre de 2008 estableciendo las condiciones a las que deben adecuarse los Planes de Estudios conducentes a la obtención de los Títulos que habilitan para el ejercicio de las distintas profesiones reguladas de Ingeniero e Ingeniero Técnico, publicado en el BOE de 29 de enero de 2009, en virtud de Resolución de la Secretaría de Estado de Universidades de 15 de enero de 2009 (Acuerdos que son semejantes al que se pretende impugnar indirectamente en el presente recurso) ha declarado que tales Acuerdos no son una norma reglamentaria y que por tanto no deben adoptar la forma de Real Decreto, ostentando la forma establecida en el artº 25.d) de la Ley del Gobierno. Se reitera en dichas sentencias que los referidos Acuerdos constituyen un desarrollo del artº 12.9 del R.D. 1393/2007, que faculta al Gobierno a establecer las condiciones a las que deberán adecuarse los planes de estudios de los títulos que habiliten para el ejercicio de actividades reguladas en España, así como que no tienen un valor normativo, tratándose de actos no normativos de aplicación a una pluralidad de destinatarios que en nada modifican el referido Real Decreto.

915719928

Dedúcese de la consideración expuesta, la improcedencia de articular contra el Acuerdo del Consejo de Ministros el recurso denominado indirecto, regulado en el artº 26 de la LJCA, al tratarse de un simple acto plúrimo, carente de valor normativo.

Y teniendo en cuenta además que la Resolución de la Secretaría General de Universidades de 22 de septiembre de 2009, por la que se publicó el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de dicho mes y año, se publicó en el BOE de 9 de octubre de 2009, parece evidente que -al margen de la falta de competencia de este Tribunal, ex artº 12.1.a) de la LJCA- la extemporaneidad de la impugnación directa resulta manifiesta.

QUINTO.- En cuanto a los efectos que produce la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2010, invocada por la parte recurrente, por la que se anuló el punto segundo -denominación del título- apartado tres del Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007, en lo que se refiere a la denominación de "Graduado/a en Ingeniería de la Edificación", anulándose también idéntica denominación en la Orden ECI/3855/2007, de 27 de diciembre (Anexo) procede señalar que el acto impugnado en el presente recurso - la Resolución de la Universidad Politécnica de Madrid, de 13 de mayo de 2010- no ha sido objeto de anulación en dicha sentencia.

Con independencia de que no cabe ahora pronunciarse acerca de si concurre la excepción de cosa juzgada prevista en el artº 69.d) de la LJCA, deben ponerse de relieve las peculiaridades que concurren respecto de este concepto en el ámbito del proceso contencioso administrativo, por el hecho de que la pretensión se articula en relación con una disposición, acto, actuación, o inactividad de la Administración, y si el ulterior proceso se refiere a objetos diferentes de los que se enjuiciaron en la resolución firme anterior no puede darse el efecto excluyente de la cosa juzgada.

Por otro lado resulta también evidente que para que pueda sostenerse que ha existido infracción de la Jurisprudencia, es necesario según reiterada doctrina de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, la existencia de al menos dos resoluciones judiciales, pues la cita de una sola sentencia -como ocurre en este caso-, no constituye ni puede constituir jurisprudencia en función de los estrictos términos del artº 1.6 del Código Civil, al establecer que la jurisprudencia es la doctrina que de un modo reiterado establece el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la Ley, la costumbre o los principios generales del derecho.

SEXTO.- Según resulta del preámbulo de la L.O. 4/2007, de 12 de abril, modificadora de la L.O. 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en ella se apuesta decididamente por la armonización de los sistemas educativos superiores en el marco del espacio europeo de educación superior asumiendo la necesidad de una profunda reforma en la estructura de las enseñanzas, basada en tres ciclos: Grado, Máster y Doctorado (establecidos en el artº 37), dándose respuesta al deseo de la comunidad universitaria de asentar los principios en un espacio común, basado en la movilidad, el reconocimiento de titulaciones y la formación a lo largo de la vida. El nuevo modelo de enseñanzas aporta una manera diferente de entender la universidad y sus relaciones con la sociedad.

Por su parte el preámbulo del R.D. 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, refiere que el proceso de



915719928



construcción del Espacio Europeo de Educación Superior, iniciado en 1.999 con la Declaración de Bolonia, exige la progresiva armonización de los sistemas universitarios, y que la consiguiente interacción entre estos sistemas por las diversas normativas nacionales sucesivamente promulgadas ha dotado de una dimensión y una agilidad sin precedentes al proceso de cambios emprendido por las universidades europeas.

Añade este preámbulo que dicho R.D. siguiendo los principios sentados en la L.O. 4/2007, profundiza en la concepción y expresión de la autonomía universitaria de modo que en lo sucesivo serán las propias universidades las que crearán y propondrán, de acuerdo con las reglas establecidas, las enseñanzas y títulos que hayan de impartir y expedir, sin sujeción a la existencia de un catálogo previo establecido por el Gobierno, como hasta ahora era obligado.

El artº 9 del R.D. 1393/2007 establece que la superación de las enseñanzas de Grado dará derecho a la obtención del título de Graduado o Graduada, con la denominación específica que en cada caso figure en el Registro de Universidades, Centros y Títulos (RUCT).

Las Administraciones Públicas deben velar por que la denominación del título sea acorde con su contenido, y en su caso, con la normativa específica de aplicación, coherente con su disciplina y no conduzca a error sobre su nivel o efectos académicos ni a confusión sobre su contenido y, en su caso, efectos profesionales.

El artº 37 de la L.O. 6/2001, en su redacción original establecía que los estudios universitarios se estructurarían, como mínimo, en tres ciclos. La superación de los estudios dará derecho, en los términos que establezca el Gobierno, previo informe del Consejo de Coordinación Universitaria, y según la modalidad de enseñanzas cíclica de que se trate, a la obtención de Títulos de Diplomado Universitario, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero y Doctor, y los que sustituyan a éstos de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del artº 88, en el que se establecía que con el fin de cumplir las líneas generales que emanen del espacio europeo de enseñanza superior, el Gobierno previo informe del referido Consejo, establecerá, reformará o adoptará las modalidades cíclicas de cada enseñanza y los títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional correspondiente a los mismos.

La Ley 4/2007 da nueva redacción al citado artº 37 estableciendo que las enseñanzas universitarias se estructurarán en tres Ciclos: Grado, Máster y Doctorado. La superación de tales enseñanzas dará derecho, en los términos que establezca el Gobierno, previo informe del Consejo de Universidades, a la obtención de los títulos oficiales correspondientes.

La Disposición Adicional Decimonovena, punto uno, de la L.O. 6/2001 -tras la reforma por la L.O. 4/2007, con idéntica redacción a la que tenía el único párrafo de la misma disposición, hasta dicha reforma- establece que solo podrá utilizarse la denominación de Universidad, o las propias de los centros, enseñanzas, títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional y órganos unipersonales de gobierno a que se refiere esta Ley cuando hayan sido autorizadas o reconocidas de acuerdo con lo dispuesto en la misma. No podrán utilizarse aquellas otras denominaciones que, por su significado, puedan inducir a confusión con aquéllas.

915719928

Administración
de Justicia

De cuanto se deja expuesto, esta Sección considera que la prohibición establecida en el último inciso de esta Disposición Adicional no es aplicable en beneficio de las denominaciones –en este caso de títulos- establecidas antes de la entrada en vigor de la Ley 4/2007, como es el Título de Ingeniero (Superior o Técnico), contrariamente a lo que entiende la parte recurrente, sino a las que se establezcan en el futuro respecto de las denominaciones de títulos surgidos como consecuencia de la normativa de desarrollo de la Ley 4/2007, como es el caso de la denominación del título de "Graduado o Graduada en Ingeniería de Edificación", establecido con carácter oficial en la Universidad Politécnica de Madrid por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de septiembre de 2009, cuyo plan de estudios fue publicado en la Resolución de dicha Universidad de 13 de mayo de 2010, teniendo en cuenta que las denominaciones contenidas en el artº 37 de la L.O. 11/1983, de Reforma Universitaria (artº 30), están avocadas a la extinción –Disposición Transitoria Tercera de la L.O. 4/2007- y aunque la Disposición Adicional Decimoquinta de esta L.O., sobre derechos adquiridos, establece que tales títulos mantendrán su plena vigencia académica y profesional en los mismos términos en que se establecieron, no cabe afirmar que la prohibición establecida en la Disposición Adicional Decimonovena, punto uno, sea aplicable a estos títulos.

Debe señalarse finalmente que el título impugnado no afecta a las competencias profesionales correspondientes a los Ingenieros Técnicos y Arquitectos Técnicos, enumeradas en el artº 2 de la Ley 12/1986, de 1 de abril, sobre Atribuciones profesionales de estos titulados, ya que según determina la Resolución recurrida de 13 de mayo de 2010 el Título Oficial de Graduado/a en Ingeniería de Edificación habilita solo para el ejercicio de la profesión de Arquitecto Técnico, siendo sus atribuciones, por tanto, las reseñadas en el artº 2.2 de dicha Ley.

En consecuencia con lo expuesto debe desestimarse el recurso, debiendo considerarse ajustado a la normativa reseñada el Título de Graduado en Ingeniería de Edificación.

SÉPTIMO.- Al no apreciarse temeridad ni mala fe, de conformidad con lo establecido en el artº 139 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, no procede efectuar pronunciamiento de condena en costas.

FALLAMOS

DESESTIMAMOS el recurso interpuesto por el Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales, representado por el procurador Don Miguel Torres Álvarez, contra las resoluciones ya referenciadas, y por tanto, la pretensión de anulación de la denominación de "Graduado/a en Ingeniería de Edificación". Sin condena en costas.

Esta resolución, dada la cuantía del proceso, no es firme y, frente a ella, cabe recurso de casación que habrá de prepararse ante esta Sección, en el plazo de diez días computados desde el siguiente a su notificación, previa constitución del depósito previsto en la Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, que habrá de realizar mediante el ingreso de su importe en la Cuenta de Depósitos y

915719928



Consignaciones de esta Sección, nº 2582 (Banesto), especificando en el campo concepto del documento Resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso" 24 Contencioso-Casación (50 euros). Si el ingreso se hace mediante transferencia bancaria, el código y tipo concreto de recurso debe indicarse justamente después de especificar los 16 dígitos de la cuenta expediente (separado por un espacio), bajo apercibimiento de tener por no preparada la casación.

Así, por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACION.- En el mismo día de su fecha fue publicada la anterior Sentencia dictada por el Magistrado Ponente Ilmo. Sr. Don Miguel Ángel Vegas Valiente, de lo que como Secretario de la Sección, doy fe.