



23765

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo
Contencioso-Administrativo
Sección: CUARTA

SENTENCIA

Fecha de Sentencia: 26/06/2012

REC.ORDINARIO(c/a)

Recurso Núm.: 598/2009

Fallo/Acuerdo: Sentencia Estimatoria

Votación: 19/06/2012

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Ponente: Excmo. Sr. D. Santiago Martínez-Vares García

Secretaría de Sala: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

Escrito por: GSS

Nota:

Recurso que interpone el Consejo General de Colegios Oficiales de Peritos e Ingenieros Técnicos industriales contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de septiembre de 2009 que establece el carácter oficial de determinados títulos de Grado de las Universidades de la Iglesia Católica y su inscripción en el Registro de Universidades, Centros y Títulos y en particular en relación con el título de Grado en Ingeniería de la Edificación que induce a confusión con la profesión para la que habilita de Aparejador o Arquitecto Técnico. Se estima el recurso y se anula la denominación del título.



REC.ORDINARIO(c/a) Num.: 598/2009

Votación: 19/06/2012

Ponente Excmo. Sr. D.: Santiago Martínez-Vares García

Secretaría Sr./Sra.: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

SENTENCIA

TRIBUNAL SUPREMO.
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN: CUARTA

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Ricardo Enríquez Sancho

Magistrados:

D. Segundo Menéndez Pérez

D. Enrique Lecumberri Martí

Dª. Celsa Pico Lorenzo

D. Santiago Martínez-Vares García

En la Villa de Madrid, a veintiséis de Junio de dos mil doce.

Visto por la Sección Cuarta, de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, compuesta por los Excmos. Sres. Magistrados anotados al margen, el recurso contencioso administrativo número 598 de 2.009, interpuesto por el Procurador Don Isacio Calleja García, en nombre y representación del Consejo General de Colegios Oficiales de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales, contra el Acuerdo del Consejo



de Ministros, de fecha 4 de septiembre de 2.009, por el que se establece el carácter oficial de determinados títulos de Grado de las Universidades de la Iglesia Católica y su inscripción en el Registro de Universidades, Centros y Títulos. Como Administración demandada compareció la del Estado, representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado y el Procurador Don Alberto Hidalgo Martínez, en nombre y representación del Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, y la Procuradora Doña Iciar de la Peña Argacha, en nombre y representación procesal de la Universidad de Navarra, en concepto de codemandados.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El tres de noviembre de dos mil nueve, se registró en este Tribunal el escrito de interposición del recurso. El día veinticinco de noviembre de dos mil nueve, y por Diligencia de Ordenación se tuvo por presentado el recurso y se designó Magistrado Ponente dándose cuenta de la interposición. En fecha dos de febrero de dos mil diez, se dictó Providencia por la que se tuvo por personado y parte recurrente al Consejo General Colegios Oficiales de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales, con quien habrían de entenderse éstas y las sucesivas diligencias. Al tiempo, la Sala requirió a la Administración demandada la remisión del expediente administrativo en los términos que establece el artículo 48 de la Ley de la Jurisdicción, ordenándole la práctica de los emplazamientos previstos en el artículo 49 de la misma norma.

SEGUNDO.- El quince de marzo de dos mil diez, se dictó Providencia en la que se tuvo por recibido el expediente administrativo y por personado y parte, al Sr. Abogado del Estado en nombre de la Administración demandada.

TERCERO.- El veintinueve de abril de dos mil diez, la Sala dictó Providencia, teniendo por formalizada en tiempo y forma la demanda presentada por el Procurador Don Isacio Calleja García, en nombre y representación del recurrente Consejo General Colegios Oficiales de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales y se dio traslado al Sr. Abogado del Estado, con entrega del expediente administrativo, para que formulase la contestación a la demanda en el plazo legalmente establecido.



CUARTO.- Contestada la demanda en legal forma presentada por el Sr. Abogado del Estado, se dio traslado de copia a la representación procesal del recurrente, Procurador Sr. Calleja García, requiriéndole para que, en el término de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga sobre la petición de acumulación de este recurso, al recurso número 2/597/09.

La Sala dictó Auto el veintiuno de julio de dos mil diez, en el que se acordó "no ha lugar a la acumulación del presente recurso contencioso administrativo al tramitado bajo el número 2/597/09, seguido también ante esta Sala y Sección. Por Diligencia de Ordenación de veintidós de septiembre de dos mil diez, se tiene por personado al Procurador Don Alberto Hidalgo Martínez, en nombre y representación del Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, en concepto de codemandado, entendiéndose con el mismo ésta y las sucesivas diligencias, dándole traslado de la demanda con entrega del expediente administrativo a dicho Procurador para que la conteste en el plazo de veinte días.

Por providencia de dos de noviembre de dos mil diez, se tuvo por contestada la demanda presentada por el Procurador Don Alberto Hidalgo Martínez, entregando copia simple a las otras partes personadas y, no estimándose necesaria la celebración de vista pública y no habiéndose solicitado el recibimiento a prueba, se concedió a la representación de la parte demandante Consejo General Colegios Oficiales de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales el término de diez días para que presente escrito de conclusiones sucintas de los hechos por el mismo alegados y motivos jurídicos en que se apoye. Por Diligencia de Ordenación de catorce de diciembre de dos mil diez, se tuvo por evacuado el trámite de conclusiones conferido a la parte recurrente y se entregaron las copias a las representaciones procesales de los recurridos Administración del Estado y Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos, otorgándoles el plazo común de diez días para que presentasen las suyas.

Por el Procurador don Alberto Hidalgo Martínez, en nombre y representación del Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos se formuló incidente de nulidad de actuaciones contra la providencia de dos de diciembre de dos mil diez. La sala dictó Auto el dieciocho de marzo de dos mil once, en el que acordó "No ha lugar a admitir el incidente de nulidad y acordamos retrotraer las actuaciones para que por la Administración demandada se emplace a la citada Universidad y una vez se haya cumplido este trámite, se le dé traslado del expediente para que formule,



en su caso, su escrito de contestación, prosiguiéndose las actuaciones, según lo legalmente previsto en la providencia de catorce de diciembre de dos mil cuatro".

Por providencia de cinco de abril de dos mil once, visto el auto de 18 de marzo de 2011 y, habiéndose personado directamente en el presente recurso la universidad de Navarra, se tuvo por personada a la Procuradora Doña Iciar de la Peña Argacha, en nombre y representación procesal de la Universidad de Navarra, en concepto de codemandada. Y se le dio traslado de la demanda, con entrega del expediente administrativo a la referida representación procesal, para que, en el plazo de veinte días la contestase. Por Diligencia de Ordenación de fecha veintisiete de septiembre de dos mil once, se tuvo por personado y parte en el presente recurso al Procurador Don Miguel Torres Álvarez, en nombre y representación procesal del Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales, con quién habrán de entenderse ésta y las sucesivas diligencias y, se puso de manifiesto asimismo el expediente administrativo a la referida Procuradora, para que en el plazo de veinte días contestase la demanda.

Por providencia de quince de noviembre de dos mil once, el escrito de contestación a la demanda, presentado por la Procuradora Doña Iciar de la Peña Argacha, en nombre y representación de la Universidad de Navarra, se unió a los autos. El escrito presentado por el Procurador Don Miguel Torres Álvarez, se unió, igualmente, y a la vista de que manifiesta que su representado renunciaba a mantener su condición de codemandado, se le tuvo por apartado del presente recurso al Consejo General de los Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales. Se concede a la representación de la parte demandante Consejo General de Colegios Oficiales de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales, el término de diez días para que presentase escrito de conclusiones sucintas de los hechos por el alegados y motivos jurídicos en que se apoyase.

Por diligencia de ordenación de veintidós de diciembre de dos mil once, se tuvo por evacuado el escrito de conclusiones conferido a la parte recurrente y se entregaron las copias a las representaciones procesales de los recurridos Administración del Estado y Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos y Universidad de Navarra, otorgándoles el plazo común de diez días para que presentasen las suyas.

Por Diligencia de Ordenación de diecisiete de enero de dos mil doce, se tuvo a la representación de la Administración demandada y a los Procuradores Sr. Hidalgo Martínez y Sra. de la Peña Argacha por evacuados en el trámite de



conclusiones que les fue conferido, y, visto el estado en que se encontraban las actuaciones, se declararon concluidas y quedaron pendientes de señalamiento para votación y fallo cuando por turno correspondiera.

QUINTO.- Acordado señalar día para la votación y fallo, fue fijado a tal fin el día diecinueve de junio de dos mil doce, en cuya fecha tuvo lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **SANTIAGO MARTÍNEZ-VARES GARCÍA**, Magistrado de la Sala que expresa la decisión de la misma

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La representación procesal del Consejo General de Colegios Oficiales de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales interpuso recurso contencioso administrativo contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de cuatro de septiembre de dos mil nueve que estableció el carácter oficial de determinados títulos de Grado de las Universidades de la Iglesia Católica y su inscripción en el Registro de Universidades, Centros y Títulos. El Acuerdo mencionado se publicó en el BOE de nueve de octubre de dos mil nueve por medio de la Resolución de veintidós de septiembre de dos mil nueve de la Secretaría General de Universidades.

Ese Acuerdo en su Anexo, y en el particular relativo al Área de Ingeniería y Arquitectura, se refería al Título de Graduado o Graduada en Ingeniería de la Edificación de la Universidad de Navarra, y es frente a ese título contra el que se dirige el recurso.

SEGUNDO.- La demanda afirma que el Acuerdo que impugna se basa en el Real Decreto 1.393/2.007 que estableció la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, y asegura que el régimen jurídico aplicable cuando se publica el Acuerdo que recurre lo constituye el apartado 9 del artículo 12 del Real Decreto 1.393/2.007 que transcribe, y en relación con los títulos de Máster el artículo 15.4 del mismo Real Decreto. Y de ahí concluye que si hasta los Acuerdos de 26/12/2.008, publicados el 29 de enero de 2.009 no se había producido el establecimiento de las condiciones requeridas por esos preceptos, en modo alguno era posible crear títulos de Grado o Máster que habilitasen para el ejercicio de las profesiones reguladas de Ingeniero o de Ingeniero Técnico en el campo de la ingeniería.



Menciona la Disposición Transitoria Cuarta del Real Decreto 1.393/2.007 que dispuso que serían de aplicación las directrices generales de los títulos correspondientes, en lo que se refiere a su denominación, materias y contenido de las mismas, en tanto no se produzca la aprobación por el Gobierno de las condiciones que las sustituyan.

Y de ahí parte para sostener que las normas anteriores a ese momento nunca establecieron un título de Ingeniero de la Edificación. Normas que contenían un número de cláusulas de titulaciones.

Cita posteriormente la sentencia de esta Sala y Sección de 9 de marzo de 2.010, dictada en el recurso nº 150/2.008 que declaró contraria a Derecho la denominación de Grado en Ingeniería de (la) Edificación, anulando en ese particular el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2.007 y la Orden ECI/3.855/2.007.

TERCERO.- El Sr. Abogado del Estado, el Consejo General del Colegio de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de España y la Universidad de Navarra se oponen a la demanda y solicitan la desestimación del recurso. Las dos primeras, la representación del Estado y del Consejo General del Colegio de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de España pretenden la no admisión del recurso porque consideran que el Consejo General recurrente carece de legitimación para plantear el recurso.

En consecuencia y antes de seguir conociendo del litigio, si procede, la Sala ha de resolver la causa de no admisión del recurso que plantean tanto el Sr. Abogado del Estado como el Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos. En esencia lo hacen porque consideran que el Consejo General recurrente carece de legitimación para plantear el recurso. Y se oponen a la admisión alegando el artículo 69.b) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en relación con el 19.1.b) de la misma norma, y la Jurisprudencia de la Sala sobre esta cuestión.

En relación con este asunto, y con las mismas partes procesales, nos hemos pronunciado recientemente en las sentencias de esta Sala y Sección de 9 de marzo de 2.010, recurso directo núm. 150/2.008 y 22 de noviembre de 2.011, recurso directo núm. 308/2.010.



En esta última declaramos que: "Procede rechazar excepciones relativas a una pretendida falta de legitimación, pues conforme a lo dispuesto en el artículo 7.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985, de 1 de julio, y en el artículo 19.1 b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, el Consejo General recurrente tiene interés legítimo para recurrir una norma reglamentaria, (en este supuesto un Acuerdo del Consejo de Ministros) por la que se establece el carácter oficial y la inscripción en el Registro de Universidades, Centros y Títulos de un título de grado - Ingeniería de la Edificación -, referente a la rama de conocimiento de "Ingeniería y Arquitectura", lo que sin duda alguna, afecta a los intereses profesionales y económicos de los colegiados para cuya defensa y promoción está habilitado legalmente.

A estos efectos, cabe recordar que la legitimación, que constituye un presupuesto inexcusable del proceso, según se desprende de la reiterada doctrina jurisprudencial de esta Sala (STS de 14 de octubre de 2003 (R 56/2000), de 7 de noviembre de 2005 (R 64/2003) y de 13 de diciembre de 2005 (R 120/2004), así como de la jurisprudencia constitucional (STC 65/94 EDJ1994/1762), implica, en el proceso contencioso-administrativo, la existencia de una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión deducida en el recurso contencioso-administrativo, en referencia a un interés en sentido propio, identificado y específico, de tal forma que la anulación del acto o la disposición impugnados produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto (SSTC 105/1995, de 3 de julio, F. 2; 122/1998, de 15 de junio, F. 4 y 1/2000, de 17 de enero, F. 4).

En la sentencia de esta Sala de 13 de noviembre de 2007 (RC 8719/2004) y después en la de 7 de mayo de 2010 (Recurso Ordinario 181/2007), dijimos: «El concepto de interés legítimo, base de la legitimación procesal a que alude el artículo 19 de la Ley jurisdiccional contencioso-administrativa, que debe interpretarse a la luz del principio pro actione que tutela el artículo 24 de la Constitución (STC 45/2004, de 23 de marzo), equivale a la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta.

Sabido es que este Tribunal Supremo reiteradamente ha declarado, según se refiere en las sentencias de 7 de abril de 2005



(RC 5572/2002) con cita de las sentencias de 29 de octubre de 1986, 18 de junio de 1997 y de 22 de noviembre de 2001 (RC 2134/1999), « que el concepto de legitimación encierra un doble significado: la llamada legitimación «ad processum» y la legitimación «ad causam». Consiste la primera en la facultad de promover la actividad del órgano decisorio, es decir, la aptitud genérica de ser parte en cualquier proceso, lo que « es lo mismo que capacidad jurídica o personalidad, porque toda persona, por el hecho de serlo, es titular de derechos y obligaciones y puede verse en necesidad de defenderlos».

Pero distinta de la anterior es la legitimación «ad causam» que, de forma más concreta, se refiere a la aptitud para ser parte en un proceso determinado, lo que significa que depende de la pretensión procesal que ejercite el actor o, como dice la sentencia antes citada, consiste en la legitimación propiamente dicha e «implica una relación especial entre una persona y una situación jurídica en litigio, por virtud de la cual es esa persona la que según la Ley debe actuar como actor o demandado en ese pleito »; añadiendo la doctrina científica que « esta idoneidad específica se deriva del problema de fondo a discutir en el proceso; es, por tanto, aquel problema procesal más ligado con el Derecho material, habiéndose llegado a considerar una cuestión de fondo y no meramente procesal ». Y es, precisamente, el Tribunal Constitucional quien en el Fundamento Jurídico 5º de su sentencia de 11 de noviembre de 1991, ha dicho que « la legitimación (se refiere a la legitimación ad causam), en puridad, no constituye excepción o presupuesto procesal alguno que pudiera condicionar la admisibilidad de la demanda o la validez del proceso». Antes bien, es un requisito de la fundamentación de la pretensión y, en cuanto tal, pertenece al fondo del asunto ».

Por ello, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional expuesta en la sentencia 45/2004, de 23 de marzo, estimamos que resulta improcedente restringir el derecho de acceso a la jurisdicción del Consejo General recurrente, dada su condición de persona jurídica pública, para entablar una acción de control de la potestad reglamentaria (en este caso un Acuerdo del Consejo de Ministros) en un ámbito regulatorio que afecta a los intereses de carácter corporativo cuya defensa ostenta, y sin que podamos ignorar, y por ende, desconocer la genuina función que corresponde a estos profesionales,



que se cobijan en el seno de su Corporación, a la que corresponde defender el prestigio de la profesión y los derechos de sus colegiados".

CUARTO.- Por su parte en cuanto al fondo del asunto el Sr. Abogado del Estado manifiesta que ni los "títulos, ni los acuerdos de Consejo de Ministros que los otorgan conceden -ni podrían hacerlo- atribución profesional alguna. Por tanto el ejercicio profesional que corresponda al Arquitecto Técnico no se puede ver en absoluto alterado por el hecho de que la denominación incorpore o no los términos "Ingeniero de Edificación".

Y añade que el Acuerdo del Consejo de Ministros que se recurre trae causa de lo establecido en el artículo 26.1 del Real Decreto 1.393/2.007 en virtud del cual una vez que son verificados por el Consejo de Universidades y autorizados por la Comunidad Autónoma competente se declaran oficiales por el Consejo de Ministros que ordena su inscripción en el Registro de Universidades, Centros y Títulos.

A partir de ahí mantiene que "en nuestra tradición universitaria y en la legislación hasta ahora vigente, constituida básicamente por la Ley de Reforma Universitaria de 1.983 y el Real Decreto 1.497/1.987, los títulos eran creados por el Gobierno mediante el oportuno Real Decreto en el que se fijaban asimismo las directrices que habrían de cumplir los planes de estudios impartidos por las Universidades conducentes a su obtención. De esta manera, era el Gobierno el que fijaba las denominaciones de los títulos oficiales y sus contenidos formativos mínimos, agrupándolos además en un Catálogo oficial de títulos.

Acto seguido se refiere a la situación vigente tras el Plan Bolonia y afirma que sin embargo, a partir de la reforma operada por la Ley Orgánica 4/2.007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOMLOU), tal concepción viene a cambiar radicalmente, de modo que en lo sucesivo los títulos serán propuestos por las Universidades que los deberán someter a la verificación del Consejo de Universidades, de acuerdo con el procedimiento contenido en el Real Decreto 1.393/2.007 y a la autorización de la correspondiente Comunidad Autónoma.

Desaparece así el control ex ante del Gobierno y con él, su intervención en la fijación de las denominaciones y contenidos de los



títulos, desapareciendo en consecuencia la propia noción de catálogo oficial a la que antes se ha hecho referencia.

El principio general descrito solo decae en aquellos supuestos en que el título habilite para el ejercicio de profesiones reguladas. En estos supuestos, como es el caso que nos ocupa, de acuerdo con lo establecido en los artículos 12.9 y 15.4 del Real Decreto 1.393/2.007, anteriormente citado, el Gobierno, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, establece previamente las condiciones a las que deberán adecuarse los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos que habiliten para el ejercicio de la correspondiente profesión. Y en un plano posterior, el Ministerio de Educación, mediante Orden ministerial, viene a establecer los requisitos para la verificación de los correspondientes títulos universitarios oficiales.

Precisamente en aplicación del citado artículo 12.9 el Gobierno, mediante acuerdo de Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007, estableció las condiciones a las que deberán adecuarse los planes de estudios conducentes a la obtención de los títulos que habiliten para el ejercicio de la profesión de Arquitecto Técnico.

Y es precisamente para el ejercicio de esta profesión para el que habilitan los títulos de Graduado en Ingeniería de la Edificación cuya nulidad pretende ahora la demandante.

Cierto que no hay coincidencia entre el nombre del título y el de la profesión para la que habilita, pero ello es derivado del propio momento de transición entre la nueva y la vieja ordenación universitaria, pues como queda dicho, los nombres de los títulos no son ya impuestos por el Gobierno sino propuestos libremente por las Universidades. Asimismo, se ha de señalar que no existe norma alguna en la nueva ordenación universitaria que obligue a hacer coincidir la denominación de un título académico con la de la profesión regulada para el que en su caso habilite, por mas que hasta ahora (por mor de la existencia del catálogo oficial de títulos a que antes se hizo referencia) éste fuera el caso más corriente. Por ello, con la nueva regulación puede una Universidad tener el título universitario de Ingeniero de la Edificación, que habilite para el ejercicio de la profesión regulada de Arquitecto Técnico, que es el presente caso.

De este modo, existen profesiones reguladas que no tienen asociado en relación biunívoca un concreto título, circunstancia ésta que será la habitual en el futuro precisamente por la desaparición del



catalogo oficial de títulos. En este contexto, no resulta discutible que la denominación actual en España de la profesión que nos ocupa es la de Arquitecto Técnico, independientemente de que alguno de los títulos académicos habilitantes puedan denominarse como Graduados en Ingeniería de la Edificación. Lo mismo ocurre hoy con el título universitario de Licenciado o Graduado en Derecho y las profesiones reguladas de Abogado o Procurador; o con el Licenciado o Graduado en Odontología frente a la profesión de Dentista, etc... Y éste es el régimen existente en todos los países de la Unión Europea.

En este nuevo contexto, tan sólo cabe que, en el supuesto de títulos habilitantes para el ejercicio de profesiones reguladas, el Gobierno reserve determinadas denominaciones para aquellos títulos que cumplan con los requisitos por él mismo establecidos. Y esto es precisamente lo que ocurre en el presente caso al establecer el número 3 del apartado segundo del Acuerdo citado que ningún título podrá utilizar la denominación de Graduado en Ingeniería de la Edificación sin cumplir las condiciones establecidas en dicho acuerdo.

Como queda dicho, se trata de títulos habilitantes para el ejercicio de la Arquitectura Técnica tal y como reza la literalidad del nombre del Acuerdo de 14 de diciembre de 2007 tantas veces repetido y así han sido verificados por el Consejo de las Comunidades Autónomas. Nada tiene que ver aquí el acuerdo relativo a las profesiones reguladas de las Ingenierías ni el de las Ingenierías Técnicas, por mucho que en una verdadera ceremonia de la confusión, la demandante pretenda mezclarlos. Lo dicho más arriba, mezcla la parte actora, la regulación anterior a la introducción del Plan Bolonia, con la vigente, a su conveniencia.

En atención a lo expuesto, resulta por completo ociosa toda la argumentación del Consejo General demandante relativa a la necesidad de aplicación de la transitoria cuarta del Real Decreto 1.393/2.007.

El sentido de la citada transitoria no era otro que posibilitar la propuesta por las Universidades de los nuevos títulos de Grado para agilizar su implantación ya en el curso 2008/09 sin necesidad de demorarse hasta que el Gobierno adoptara el correspondiente acuerdo, a cuyo efecto servirían como referencia para su verificación los títulos inspirados en las antiguas directrices. Pero nada tiene que ver con el presente caso toda vez que como queda dicho, los títulos



ahora impugnados traen causa del Acuerdo de 14 de diciembre de 2007 y no de otro".

Se refiere posteriormente a la sentencia de esta Sala y Sección de 9 de marzo de 2.010, recurso directo nº 150/2.008 de la que dice que en modo alguno la misma declara contraria a Derecho la denominación de Graduado en Ingeniería de la edificación sino que lo que hace es anular esa denominación tanto en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2.007 como en la Orden ECI 3855/2.007.

El apartado en cuestión dispone que "Ningún título podrá utilizar la denominación de Graduado o Graduada en Ingeniería de la Edificación sin cumplir las condiciones establecidas en el presente acuerdo". Por lo tanto se trataba de imponer el uso de esa denominación por títulos que no cumplieran las condiciones fijadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros por lo que anulado este apartado desaparece esa reserva. Sin que de ahí se derive ninguna otra consecuencia.

El Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de España cuando niega la legitimación activa de la Corporación recurrente, ya rechazada, se refiere a que en los países de nuestro entorno es común que los títulos que dan acceso a las actividades que en España desarrollan Arquitectos y Arquitectos Técnicos incluyan en su denominación la voz "Ingeniero".

Y sobre ello añade ¿Sabe la recurrente cómo se llaman los Arquitectos en Alemania?: "Diplom-Ingenieur (Architektur-Hochbau)". Lo mismo ocurre en Austria. Mientras que, en Bélgica, tenemos a los "Burgelijke ingenieur-architect". Y, en Italia, donde también se reconoce como tales Arquitectos a los "Laurea in Ingegneria Edile Architettura". Para acreditar tales extremos nos remitimos al Anexo V.7 de la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, el cual recoge los "Títulos de formación de arquitecto reconocidos" (DOUE L 255/129).

Asimismo, no son pocas las Órdenes Ministeriales de homologación de títulos extranjeros de Ingeniero -de construcción, de edificación, civiles, etc.- por el español de Arquitecto Técnico. Nos remitimos, a efectos de prueba, al Documento nº 3 de la contestación a la demanda efectuada por esta parte en el Rec. 597/2009 que con



similar objeto se sigue ante esa Sala, el cual contiene copia de algunas de estas Órdenes Ministeriales, designándose los archivos del Ministerio de Educación para el caso de que el recurrente negase su veracidad.

De hecho, ésta es la razón por la que las autoridades educativas decidieron establecer el título de Graduado en Ingeniería de Edificación. El Libro Blanco de la ANECA (Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, fundación estatal bajo el protectorado del Ministerio de Educación) de Ingeniero de Edificación concluía que debía modificarse la denominación del título de Arquitecto Técnico a favor de aquél por ser más similar a los implantados con carácter general en los países pertenecientes al Espacio Europeo de Educación Superior, facilitándose de este modo la circulación de estudiantes, profesores y profesionales de este ámbito dentro de tales Estados -uno de los objetivos esenciales de la Declaración de Bolonia- al operar bajo un nombre más fácilmente comprensible y comparable.

Así lo dice expresamente el Libro Blanco del título de Grado en Ingeniería de Edificación (proyecto presentado al amparo de la II Convocatoria de Ayudas para el Diseño de Planes de Estudio y Títulos de Grado convocada por la ANECA, en el cual se integraron todas las universidades que imparten la actual titulación de Arquitecto Técnico en nuestro país): "En los restantes países de la Unión Europea, las titulaciones con contenidos académicos asimilables y con ejercicios profesionales afines tienen denominaciones muy dispares entre las que predominan las ingenierías: desde Ingeniero de Edificación en Italia, Ingeniero de la Construcción en Noruega, Austria o Suecia, Ingeniero Diplomado -Fachhochschule- en Edificación, en Alemania, Arquitecto Constructor en Dinamarca; pasando por variaciones importantes como Licenciado en Tecnología de la Construcción, en el Reino Unido, Gestor de la Construcción, en Irlanda, Técnico de Arquitectura en Finlandia, Ingeniero Civil en Arquitectura en Bélgica, etc. "

Para concluir que: «A efectos del proyecto, se ha optado por el cambio de nombre de Arquitecto Técnico, porque dicha denominación no existe como tal en la mayoría de los países de la Unión Europea. Por ello se ha buscado una denominación que sea fácilmente entendible, por ser similar a la que ostentan mayoritariamente los



profesionales europeos que desempeñan funciones análogas en sus países respectivos ».

Para más adelante añadir que no puede causar equivoco alguno el hecho de que la denominación del título universitario pueda ser distinto de la profesión a la que da acceso. Sobre esta cuestión se remite al informe que obra del Secretario General Técnico del Ministerio de Educación en el expediente 597/2.009 que se sigue ante la Sala. Y aduce también que "desde hace tiempo, el título académico no es equivalente al profesional: el título de licenciado o graduado en Derecho da acceso a distintas profesiones, como puede ser la de abogado o procurador, entre otras; el título de licenciado o graduado en Odontología habilita para ejercer la profesión de dentista; a la profesión de administrador de fincas se accede desde distintas titulaciones universitarias, al igual que sucede con la profesión de agente de la propiedad inmobiliaria, etc.

Además, como indica el Informe antes aludido, el sistema universitario actual regulado por el Real Decreto 1.393/2.007 otorga una amplia autonomía a las Universidades para que denominen a sus títulos como mejor consideren, desapareciendo el catálogo de títulos universitarios".

Y sobre esta cuestión concluye que es incierto que la denominación de un título pueda afectar al régimen de actuaciones profesionales legalmente establecido en perjuicio de los Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales.

Y para ello afirma que "a) La regulación de atribuciones profesionales tiene reserva de ley, en virtud de lo preceptuado por el art. 36 CE, de modo que difícilmente las resoluciones impugnadas pueden alterar en modo alguno el régimen establecido en esta materia en normas de rango de ley como la Ley 38/1999 de Ordenación de la Edificación (LOE) o la Ley 12/1986 de Atribuciones Profesionales de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos.

b) Con arreglo a lo legalmente previsto y a reiterada jurisprudencia, las competencias profesionales se basan en el contenido de la formación académica obtenida por cada profesión, y no en la denominación de los títulos que puedan habilitar a acceder a las profesiones. El contenido de dicha formación debe ser tenida en cuenta por el legislador cuando regule por ley las competencias



profesionales, así como por los Tribunales de Justicia al interpretar y aplicar dichas leyes.

En cuanto a las leyes que así lo declaran, podemos citar el Preámbulo de la referida Ley 12/1986, al afirmar que: "las atribuciones profesionales de los Arquitectos e Ingenieros técnicos serán plenas en el ámbito de su especialidad respectiva, sin otra limitación cualitativa que la que se derive de la formación y los conocimientos de la técnica de su propia titulación". En igual sentido se expresa la Exposición de Motivos de la anteriormente mencionada LOE: "Además la Ley delimita el ámbito de actuaciones que corresponden a los profesionales, el proyectista, el director de obra y el director de la ejecución de la obra, estableciendo claramente el ámbito específico de su intervención, en función de su titulación habilitante".

Se refiere también a la alegada supuesta infracción de la Disposición Transitoria Cuarta del Real Decreto 1393/2.007 por los Acuerdos del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2.007 y 4 de septiembre de 2.009.

Combate la idea de la demanda afirmando que la impugnación indirecta del Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2.007 es extemporánea e improcedente; porque además en la demanda se confunde título con profesión e ignora que los títulos de grado de Ingeniero de Edificación no dan acceso la profesión de Ingeniero aunque contengan ese término sino a la profesión regulada de Arquitecto Técnico. Y por último que el Acuerdo impugnado se encuentra dentro de las competencias del Gobierno y de las Universidades correspondientes.

El Acuerdo impugnado se dicta al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.30ª CE y en uso de la autorización otorgada al Gobierno por el apartado 1 de la disposición final séptima de la Ley Orgánica 4/2.007 por la que se modifica la Lev Orgánica 6/2.001 de Universidades y por el art. 87 de esta última Ley, así como en virtud del art. 26 del Real Decreto 1.393/2.007.

Y la facultad de las Universidades para solicitar la adopción de este Acuerdo, una vez que sus respectivos planes de estudio han superado el proceso de verificación reglamentariamente establecido, se fundamenta en su derecho fundamental a la autonomía universitaria (art. 27.10 CE), en lo dispuesto en los arts. 2, 35 y 87 de la Lev



Orgánica 6/2.001 de Universidades y en los arts. 24 y siguientes del Real Decreto 1.393/2.007.

La recurrente ignora esta habilitación del Gobierno para adoptar el Acuerdo recurrido y de las Universidades para proponerlo, pues sólo así puede explicarse la argumentación que emplea".

Por último se refiere a nuestra sentencia de 9 de marzo de 2.010, recurso directo nº 150/2.008, y afirma que la sentencia no hace otra cosa sino anular la reserva de uso exclusivo de esa denominación y añade que ya hay precedentes de ese hecho y así se refiere a que "el Gobierno, en ejercicio de sus competencias, ha optado por reforzar a autonomía universitaria a la hora de proponer nombres para determinados títulos que dan acceso a profesiones reguladas, no reservando denominación alguna. Así sucede, por ejemplo, con los títulos de Grado que facultan a ejercer la profesión regulada de la propia recurrente; lo que se puede comprobar fácilmente verificando el Acuerdo del Consejo de Ministros de 26-12-2008, por el que se establecen las condiciones a las que deberán adecuarse los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos que habiliten para el ejercicio de las distintas profesiones reguladas de Ingeniero Técnico (BOE 29-1-2009) y la Orden CIN/351/2009, de 9 de febrero, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico industrial (BOE 20-2-2009)".

Por último la Universidad de Navarra en los hechos de la contestación a la demanda explica el procedimiento seguido para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habilitan para el ejercicio de la profesión de Arquitecto Técnico y que dio lugar a la publicación en el BOE de la Resolución de 2 de diciembre de 2.009 de esta Universidad por la que se publicó el Plan de Estudios de Graduado en Ingeniería de la Edificación y que se comenzaron a impartir en el curso 2.009/2.010. Se refiere a los alumnos ya Arquitectos Técnicos que realizaron en ella los estudios complementarios para obtener el nuevo título de Grado y relaciona las Universidades que imparten esas enseñanzas con esa denominación.

Afirma también que ha surgido una gran variedad de títulos que habilitan para el ejercicio de la profesión regulada de Ingeniero Técnico Industrial y enumera aquellos que a su parecer así lo acreditan.



Tras lo expuesto se refiere a la alegada Disposición Transitoria Cuarta del Real Decreto. 1393/2007 que mantuvo vigentes las directrices generales de los títulos que habilitaban para el ejercicio de profesiones reguladas "en tanto no se produzca la aprobación por el Gobierno de las condiciones que la sustituyan. Y en el caso presente ello ocurrió para la profesión de arquitecto técnico el 21 y el 29 de diciembre de 2.007 con la publicación en el BOE de la Resolución y la Orden que así lo dispusieron.

De ahí que no fuera de aplicación el Real Decreto 1954/1994 ni la Resolución de 15 de enero de 2.009 que estableció las condiciones a cumplir por los Planes de Estudios de las Profesiones de Ingenieros que no es la de Arquitecto Técnico.

Se refiere a la Disposición Adicional decimonovena de la LOU de la que concluye que los títulos son oficiales y que la denominación de los títulos que habilitan para la profesión de Ingeniero Técnico no pueden confundirse con la de Graduado en Ingeniería de la edificación.

La elección del título está protegida por el principio de autonomía universitaria y sujeta a la discrecionalidad técnica. Cita los artículos de la LOU 2, 35 y 87 desarrollados por los artículos 24 y siguientes del Real Decreto 1.393/2.007.

Desaparecido el catálogo nacional de títulos la elección del título de los nuevos grados es parte de la elaboración del plan de estudios y se subsume en el derecho fundamental de autonomía universitaria.

QUINTO.- Sobre esta cuestión ya se ha pronunciado esta Sala en las sentencias de 9 de marzo de 2.010, recurso directo 150/2.008 y 22 de noviembre de 2.011, recurso directo 308/2.010. En ambas se impugnaban sendas resoluciones de la Secretaría de Estado de Universidades y se solicitaba se declarase la nulidad del título del Área de Conocimientos de Ingeniería y Arquitectura de Graduado o Graduada en Ingeniería de la Edificación de las Universidades correspondientes que habilitaban para el ejercicio de la profesión de arquitecto técnico, y que inducía a confusión al incorporar al título la expresión ingeniería. Frente a la primera de esas sentencias el Consejo General de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos



Técnicos planteó recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional que lo denegó en sentencia 183/2.011, de 21 de noviembre.

La razón de decidir de la primera de esas sentencias, seguida por la posterior, se expone en el fundamento sexto, que expresó lo que sigue: "Tiene razón la recurrente al afirmar que la nueva denominación del título "Graduado en Ingeniería de la Edificación" induce a confusión y por ende infringe el apartado 1 de la Disposición Adicional Decimonovena de la Ley Orgánica 6/2001, pues, a pesar de que la Disposición impugnada se cuida en precisar que "la denominación de los títulos universitarios oficiales... deberá facilitar la identificación de la profesión para cuyo ejercicio habilita y en ningún caso, podrá conducir a error o confusión sobre sus efectos profesionales"; lo cierto es, que el Acuerdo impugnado al establecer una titulación de "Graduado en Ingeniería de Edificación", viene a modificar la denominación de Arquitecto Técnico, aunque sólo sea para aquellos profesionales que superen los planes de estudio a los que se refiere el artículo 5 del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, y consiguientemente con esta nueva denominación, que aunque, se diga que no altera la atribución de competencias prevista en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, puede provocar confusión en la ciudadanía, pues el calificativo "Graduado en Ingeniería de la Edificación" es tan genérico que induciría a pensar que estos Arquitectos Técnicos tienen en detrimento de otros profesionales una competencia exclusiva en materia de edificación.

Pero además, al crearse una nueva titulación que viene a modificar en algunos supuestos la denominación de Arquitecto Técnico, el Acuerdo impugnado se opone al Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, sobre ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, que en el artículo 12.9 en concordancia con el 15.4, establece que "cuando se trate de títulos que habiliten para el ejercicio de actividades profesionales reguladas en España, el Gobierno establecerá las condiciones a las que deberán adecuarse los correspondientes planes de estudios, que además deberán ajustarse, en su caso, a la normativa europea aplicable. Estos planes de estudios deberán, en todo caso, diseñarse de forma que permitan obtener las competencias necesarias para ejercer esa profesión. A tales efectos la Universidad justificará la adecuación del plan de estudios a dichas condiciones".



De ahí, que como sostiene la demandante en su segundo motivo de oposición, se vulnera el citado Real Decreto 1393/2007, pues no existe la profesión regulada de "Ingeniero de Edificación" sino la profesión regulada de "Arquitecto Técnico", que aparece en la Ley 12/1986, de 1 de abril, y en el Real Decreto 1665/1991, de 25 de octubre, por el que se regula el sistema general de reconocimiento de los títulos de Enseñanza Superior de los Estados miembros de la Comunidad Europea, creando así el Acuerdo impugnado una nueva titulación que no se encuentra recogida en los Anexos del citado Real Decreto.

En consecuencia, procede estimar el presente recurso, lo que nos obliga a anular el punto Segundo (Denominación del Título) apartado 3 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007, cuya nulidad se proyecta, por aplicación del artículo 72.2 de la Ley Jurisdiccional, a la misma denominación de la Orden ECI/3855/2007, de 27 de diciembre, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios que habiliten para el ejercicio de la profesión de Arquitecto Técnico".

SEXTO.- Sin embargo alcanzada esta conclusión, no podemos finalizar estimando el recurso sin dar respuesta a las razones que nos ofrecen la Administración del Estado demandada, así como la Corporación Colegial que actúa en representación de los Aparejadores y Arquitectos Técnicos que ejercen esa profesión, y a la Universidad de Navarra cuyo título, en cuanto a su denominación, se cuestiona.

Con esta misma fecha esta Sala y Sección ha dictado sentencia en el recurso 597/2.009, sobre esta misma cuestión, y en la que alcanzamos idéntica conclusión estimatoria, y al que se referían tanto la contestación a la demanda del Consejo General de los Colegios de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de España, como la de la Universidad de Navarra en este proceso, y en el que se exponían motivos o argumentos relacionados con la cuestión con la pretensión de que fueran atendidos por la Sala.

Nos referimos al denominado Libro Blanco del Título de Grado en Ingeniería de la Edificación elaborado por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) donde se estudiaron las denominaciones que en los países de nuestro entorno se utilizan para designar a las profesiones de Ingenieros y Arquitectos. Las



soluciones son diferentes tanto en cuanto a la regulación del ejercicio de las mismas y la protección de los títulos que habilitan para ello, careciendo en otros países de esa regulación, mientras que existen supuestos en que el tratamiento de las mismas se ajusta ya plenamente a la Directiva europea que se ocupa de esta cuestión.

En España la denominada Ley Ómnibus, Ley 17/2.009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, incorporó parcialmente al Derecho español la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, y la posterior Ley 25/2.009, de veintidós de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio no concluyó la necesaria reforma del marco regulador de los servicios profesionales.

El Gobierno consciente de esa necesidad se comprometió a elaborar una nueva Ley de servicios profesionales, fijándose para ello un plazo de doce meses para definir qué profesiones mantendrían la colegiación obligatoria así como la reserva de actividad para determinadas profesiones con el objetivo de fortalecer el principio de libertad de acceso y ejercicio en todas las actividades profesionales. Sin embargo hasta la fecha la Ley citada no ha visto la luz. En consecuencia, y hasta tanto no se apruebe esa nueva norma, la denominación de titulaciones que creen las Universidades no puede producir confusión en la ciudadanía en relación con la tradicional designación con que en España hasta ahora se han conocido determinadas profesiones reguladas como la de aparejador o más recientemente arquitecto técnico, para cuyo ejercicio habilitaría ahora el título de ingeniero de la edificación.

En consecuencia esas razones que en el futuro pueden conducir a una solución diferente, habida cuenta de la autonomía reconocida a las universidades para la denominación o designación de los títulos, no es admisible en este momento, para supuestos como el aquí contemplado en el que la denominación de un título académico Ingeniero de la Edificación, induce a confusión con la profesión regulada en España para cuyo ejercicio habilita de Aparejador o Arquitecto Técnico.



SÉPTIMO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1 de la ley de la Jurisdicción al estimarse el recurso no procede hacer imposición de costas.

EN NOMBRE DE SU MAJESTAD

EL REY

Y POR LA POTESTAD QUE NOS CONFIERE LA CONSTITUCIÓN

FALLAMOS

Estimamos el recurso contencioso administrativo núm. 598/2.009, interpuesto por la representación procesal del Consejo General de Colegios Oficiales de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales contra la Resolución de veintidós de septiembre de dos mil nueve de la Secretaría General de Universidades que publicó el Acuerdo del Consejo de Ministros de cuatro de septiembre de dos mil nueve que estableció el carácter oficial de determinados títulos de Grado de las Universidades de la Iglesia Católica y su inscripción en el Registro de Universidades, Centros y Títulos, que en su Anexo, y en el particular relativo al Área de Ingeniería y Arquitectura, se refería al Título de Graduado o Graduada en Ingeniería de la Edificación de la Universidad de Navarra que anulamos en cuanto a su denominación. No hacemos expresa condena en costas.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos



PUBLICACION.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Don Santiago Martínez-Vares García, Magistrado Ponente en estos autos, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera del Tribunal Supremo el mismo día de la fecha, de lo que como Secretario doy fe.