

Sentencia Nº: 942/2016
REC.ORDINARIO(c/a) Num.: 224/2014

Votación: 19/04/2016

Ponente Excmo. Sr. D.: Rafael Toledano Cantero

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

SENTENCIA 942/2016

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

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Segundo Menéndez Pérez

Magistrados:

D^a. María del Pilar Teso Gamella
D. José Luis Requero Ibáñez
D. Jesús Cudero Blas
D. Ángel Ramón Arozamena Laso
D. Rafael Toledano Cantero

En la Villa de Madrid, a veintiocho de Abril de dos mil dieciséis.

Esta Sala, Sección Cuarta, ha visto el recurso contencioso administrativo núm. 224/2014, promovido por el Colegio Profesional de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de Edificación de Alicante, representado por el Procurador de los Tribunales D. Jorge Deleito García, bajo la dirección letrada de D. Cesar Aguirre Donato, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de enero de 2014, que establece el carácter oficial de

determinados títulos de Grado y su inscripción en el Registro de Universidades, Centros y Títulos (RUCT), en particular respecto al título de Graduado o Graduada en Arquitectura Técnica de la Universidad de Alicante, código 2501502.

Ha sido parte recurrida la Administración General del Estado, representada por la Abogacía del Estado, y como parte codemandada el Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales, representado por el Procurador D. Miguel Torres Álvarez y asistido por el Letrado D. Rafael Ariño Sánchez, y la Universidad de Alicante, representada por la Procuradora D^a. Ruth Oterino Sánchez, bajo la dirección letrada de D^a. África Bertrán Damián.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El presente recurso contencioso-administrativo se interpuso, el día 7 de marzo de 2014, contra el acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de enero de 2014, citado en el encabezamiento.

SEGUNDO.- Recibido el expediente administrativo, y con entrega del mismo a la parte recurrente, se confirió trámite para la formulación del correspondiente escrito de demanda.

En el escrito de demanda, presentado el día 3 de octubre de 2014 y complementado mediante escrito registrado el 10 de junio de 2015, se hacen las alegaciones oportunas, y se solicita que este Tribunal «dicte sentencia por la que declare nula la referida disposición requiriendo al Consejo de Ministros que proceda a reconocer en su acuerdo la existencia de una denominación previa a la modificada, constando igualmente en la RUCT con expresa imposición de costas a la administración demandada». Mediante otrosí interesa el recibimiento a prueba y conclusiones escritas.

TERCERO.- Conferido traslado de la demanda a la Administración General del Estado, el abogado del Estado presenta, el día 9 de julio de 2015, escrito de contestación en el que, tras las alegaciones oportunas, suplica

«dictar sentencia por la que se declare la inadmisibilidad y subsidiariamente se desestime el presente recurso».

Por su parte, el Procurador Sr. Torres Álvarez, en representación del Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales, por escrito registrado el 11 de septiembre de 2015, contesta la demanda solicitando se «dicte sentencia desestimando el recurso, con expresa condena en costas a la parte recurrente».

Respecto a la otra parte codemandada, la Universidad de Alicante, mediante escrito presentado por la Procuradora Sra. Oterino Sánchez, el 8 de septiembre de 2015, formula contestación a la demanda interesando se «acuerde la desestimación del recurso, declarando conforme a derecho el acto impugnado, con imposición de las costas a la actora, por su notoria temeridad».

CUARTO.- Recibido el pleito a prueba y practicada la documental admitida por la sala, se concedió a las partes plazo para conclusiones, trámite que fue cumplimentado por cada una de las partes.

Mediante diligencia de ordenación de 25 de enero de 2016, se declara concluso el recurso y pendiente de señalamiento.

QUINTO.- Se señaló para votación y fallo del recurso el día 19 de abril de 2016, fecha en que tuvo lugar dicho acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. **RAFAEL TOLEDANO CANTERO**, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso contencioso administrativo se interpone contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de enero de 2014, por el que se establece el carácter oficial de determinados títulos de Grado y su inscripción en el Registro de Universidades, Centros y Títulos (RUCT), y que fue publicado en el BOE, núm. 33, de 7 de febrero de 2014, por resolución

de la Secretaría General de Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de 23 de enero de 2014, en particular respecto al título de Graduado o Graduada en Arquitectura Técnica de la Universidad de Alicante, código 2501502.

SEGUNDO.- Para la adecuada comprensión del objeto del litigio, es importante tener en cuenta dos datos. Por un lado, el problema subyacente es que desde el curso 2009-2010 varias Universidades venían impartiendo las enseñanzas correspondientes a "Graduado en Ingeniería de la Edificación" sin haber obtenido aún el reconocimiento de la misma por el Gobierno; reconocimiento que nunca llegó a producirse, porque entretanto varias sentencias de esta Sala declararon que la expresión "Graduado en Ingeniería de la Edificación" induce a confusión y, por ello, no puede considerarse ajustada a derecho. En particular, la Universidad de Alicante obtuvo la autorización del Consell de la Generalitat Valenciana, mediante Decreto 181/2010, de 29 de octubre, para la implantación en el curso 2010/2011, entre otras enseñanzas universitarias oficiales, de las conducentes a la obtención del Grado en Ingeniería de la Edificación.

Por otro lado, ninguna de las partes cuestiona que el citado título de "Graduado en Ingeniería de la Edificación" de la Universidad de Alicante nunca ha sido inscrito en el Registro de Universidades, Centros y Títulos, ni que la Universidad de Alicante había venido expidiendo a favor de quienes cursaron sus estudios bajo la denominación de "Graduado en Ingeniería de la Edificación" una certificación de la finalización de sus estudios de Grado con la citada, que hasta ese momento había sido la establecida en el citado Decreto 181/2010, de 29 de octubre, de la Generalitat Valenciana.

TERCERO.- El abogado del Estado solicita que el presente recurso se declare inadmisibile, por falta de legitimación de la recurrente. La razón dada es que el acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de enero de 2014 en nada afecta al Colegio Profesional de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de la Edificación.

Esta solicitud debe rechazarse, pues la recurrente es una entidad corporativa representativa de los Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de Edificación de Alicante, por lo que es evidente que tiene un interés legítimo sobre la denominación de las enseñanzas relativas a dichas profesiones en la Universidad de Alicante. Conviene recordar que venimos declarando, en casos similares al examinado, por todas, Sentencia de 26 de junio de 2012, dictada en el recurso contencioso administrativo núm. 18/2011, que la legitimación activa, como presupuesto inexcusable del proceso, según se desprende de la reiterada doctrina jurisprudencial de esta Sala (SSTS de 14 de octubre de 2003, de 7 de noviembre de 2005 y de 13 de diciembre de 2005), así como de la jurisprudencia constitucional (STC 65/94), 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 citada Sentencia de 26 de junio de 2012 declaramos lo siguiente:

«Sabido es que este Tribunal Supremo reiteradamente ha declarado, según se refiere en las sentencias de 7 de abril de 2005 con cita de las sentencias de 29 de octubre de 1986, 18 de junio de 1997 y de 22 de noviembre de 2001 “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, (en este asunto del Colegio Oficial) 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» (FD Séptimo).

CUARTO.- Resuelto el anterior óbice procesal, procedemos a analizar los motivos de impugnación que alega la demandante. Dice, ante todo, que el acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de enero de 2014 no ha estado precedido de ninguna modificación del acuerdo del Rectorado de la Universidad de Alicante y, específicamente, del Decreto 181/2010, de 29 de octubre, dictado por la Generalitat Valenciana, por el que se autorizaba a la Universidad de Alicante la implantación en el curso 2010/2011 de las enseñanzas universitarias oficiales de grado conducentes a la obtención del Grado en Ingeniería de la Edificación.

Este argumento no puede ser atendido pues ninguna de las anteriores resoluciones condiciona la validez del acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de enero de 2014. El reconocimiento de carácter oficial a los títulos académicos corresponde legalmente al Consejo de Ministros, no a las Administraciones autonómicas. De aquí que, si una disposición autonómica autoriza a impartir ciertas enseñanzas en su territorio antes de que el correspondiente título haya sido reconocido por el Consejo de Ministros, lo hace a su propio riesgo y, desde luego, no puede pretenderse que ello cree una situación que condicione en el futuro las decisiones que el Consejo de Ministros haya de adoptar en la materia.

Más aun, consta acreditado que ante la sentencia dictada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en fecha 9 de marzo de 2010, recurso contencioso administrativo núm. 150/2008, que anuló la denominación de Graduado/a en Ingeniería de Edificación contenida en la Orden ECI/3855/2007, de 27 de diciembre, así como en el acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007, la Universidad de Alicante siguió un procedimiento para el cambio de denominación de los estudios de grado en cuestión, culminando con la autorización de la modificación de la denominación del título por la Generalitat Valenciana mediante Decreto 189/2013, de 20 de diciembre.

QUINTO.- Sostiene la recurrente que el acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de enero de 2014 tiene eficacia retroactiva, porque el nuevo título de "Graduado/a en Arquitectura Técnica" se aplica a quienes han cursado estudios en la Universidad de Alicante bajo la antigua denominación de "Graduado en Ingeniería de la Edificación".

Si bien todo indica, tal como se dejó señalado más arriba, que la instauración de las enseñanzas de Grado en Arquitectura Técnica aprobado por el acuerdo del Consejo de Ministros recurrido se ha aplicado a los alumnos que, efectivamente, iniciaron sus estudios bajo la denominación de Graduado/a en Ingeniería de la Edificación, ello no afecta a la validez del reconocimiento de carácter oficial al nuevo título de "Graduado/a en Arquitectura Técnica", que es el objeto del presente recurso contencioso-

administrativo, básicamente por una razón que ya expuso la Sala en su sentencia de 17 de febrero de 2015, recurso contencioso administrativo núm. 367/2013, FJ 5, donde exponíamos la razón que debe conducir ahora a la desestimación del motivo: «[...] suponiendo que dicha aplicación retroactiva fuera ilegal -algo que esta Sala ni afirma ni niega-, la retroactividad no derivaría del acuerdo del Consejo de Ministros [...], en el que nada se dispone a este propósito.

Vale la pena añadir que la situación en que quedan los alumnos que cursaron estudios bajos denominaciones que no fueron luego oficialmente reconocidas por el Consejo de Ministros ha sido abordada por esta Sala, entre otras, en sus sentencias de 27 de noviembre de 2012 (rec. 398/2012) y 24 de septiembre de 2014 (rec. 4164/2012). Pero resulta indiscutible que los derechos que ese tipo de alumnos pueda tener no condiciona ni limita la competencia del Consejo de Ministros a la hora de decidir si un título académico debe tener carácter oficial».

SEXTO.- La recurrente alega, en fin, que esos alumnos de la Universidad de Alicante que estudiaron bajo la antigua denominación de "Graduado en Ingeniería de la Edificación" han sufrido discriminación, por comparación con los de otras Universidades que -en una situación similar- habían obtenido la inscripción de sus títulos de "Graduado en Ingeniería de la Edificación" con anterioridad a que esta Sala lo declarase no ajustado a derecho por inducir a confusión. Añade que se ha vulnerado el principio de seguridad jurídica y de legalidad.

Tampoco esta alegación es atendible y sobre la misma se ha pronunciado la Sala en la ya citada sentencia de 17 de febrero de 2015 (rec. núm. 367/2013), FJ 6: «Si la inscripción del título de "Graduado en Ingeniería de la Edificación" de la Universidad [...] no se produjo antes de que esa expresión se declarara no ajustada a derecho, fue porque la Universidad [...] no lo solicitó. De aquí que si hubiera alguna discriminación -algo que, de nuevo, esta Sala ni afirma ni niega- no sería imputable al Consejo de Ministros.

Por lo demás, no cabe olvidar que, una vez que existe un criterio jurisprudencial claro y bien establecido con respecto a un determinado título académico, no tiene ningún sentido perpetuar una denominación de los estudios no ajustada a derecho por inducir a confusión». Y respecto a la vulneración del principio de legalidad que no se concreta por la actora, bastará añadir que ni el procedimiento de cambio de denominación que efectuó la Universidad de Alicante constituye el objeto del presente recurso, constando por lo demás que el acuerdo del Consejo de Ministerio de 17 de enero de 2014 ahora recurrido fue precedido de diversos actos que acreditan que se siguió un procedimiento de cambio de denominación que culminó con la autorización de la modificación de la denominación del título por la Generalitat Valenciana mediante Decreto 189/2013, de 20 de diciembre, publicado en el DOCV de 23 de diciembre de 2013. El recurso ha de ser desestimado.

SÉPTIMO.- De conformidad con lo dispuesto en el art. 139.1 de la LJCA, tras la reforma por Ley 37/2011, atendida la fecha de interposición del recurso, se hace imposición de costas a la parte recurrente, el Colegio Profesional de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de Edificación de Alicante, cuyo importe, por todos los conceptos, no puede superar la cantidad de 1.000 euros a cada una de las partes demandadas y codemandadas por todos los conceptos.

Por todo lo expuesto, en nombre de su Majestad el rey, por la autoridad conferida por la Constitución

FALLAMOS

1.- Rechazar la inadmisibilidad del recurso contencioso administrativo opuesta por la Administración del Estado.

2.- Desestimar el recurso contencioso administrativo núm. 224/2014, interpuesto por el Colegio Profesional de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de Edificación de Alicante contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de enero de 2014, por el que se establece el

carácter oficial de determinados títulos de Grado y su inscripción en el Registro de Universidades, Centros y Títulos (RUCT).

3.- Imponer las costas, en los términos previstos en el último fundamento, a la parte recurrente, Colegio Profesional de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de Edificación de Alicante.

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, lo pronunciamos, mandamos y firmamos

D. Segundo Menéndez Pérez

D^a. María del Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Jesús Cudero Blas

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D. Rafael Toledano Cantero

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Rafael Toledano Cantero, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.