

R. CASACION núm.: 548/2017

Ponente: Excm. Sra. D.^a María del Pilar Teso Gamella

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver
Sánchez

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Cuarta
Sentencia núm. 1268/2019

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, presidente

D. Segundo Menéndez Pérez

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

D.^a. Celsa Pico Lorenzo

D.^a. María del Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 26 de septiembre de 2019.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 548/2017 interpuesto por la Procuradora de los Tribunales Dña. Concepción Villaescusa Sanz, en nombre y representación procesal del Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, contra la Sentencia de 7 de octubre de 2016, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en recurso contencioso-administrativo nº 475/2014, sobre profesiones reguladas.

Se han personado como partes recurridas el Abogado del Estado en la representación que legalmente ostente, la Procuradora Dña. Rosa María Martínez Virgili, en nombre y representación del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, y el Procurador D. Alberto Collado Martín, en

nombre y representación de la Asociación del Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos del Estado.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a María del Pilar Teso Gamella.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Octava), se ha seguido el recurso contencioso administrativo interpuesto contra la Orden FOM/1355/2014, de 21 de julio, por la que se convoca proceso selectivo para ingreso, por el sistema general de acceso libre y acceso por promoción interna, en el Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos del Estado, por considerar contraria a derecho la exclusión del título universitario de Grado en Ingeniería Civil como habilitante para el ingreso en dicho Cuerpo.

SEGUNDO.- La expresada Sala de lo Contencioso administrativo de la Audiencia Nacional dicta Sentencia, el 7 de octubre de 2016, cuyo fallo es el siguiente:

<< Que inadmitimos el recurso contencioso administrativo interpuesto por la Procuradora D.^a María Concepción Villaescusa Sanz, en nombre y representación de D. Miguel Navarro Weiss y lo desestimamos en cuanto interpuesto en nombre y representación del Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, contra la Orden FOM/1355/2014, de fecha 21 de julio de 2014, y actos aplicativos de la referida Orden, a las que la demanda se contrae, por su conformidad a derecho. Sin efectuar condena en costas.>>.

TERCERO.- Contra la mentada Sentencia el Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas preparó recurso de casación ante la Sala de instancia, que ésta tuvo por preparado, por lo que se elevaron los autos y expediente administrativo a este Tribunal, ante el que la parte recurrente interpuso el citado recurso de casación.

CUARTO.- En el escrito de interposición del recurso, presentado el día 4 de julio de 2017, se solicita se case y anule la sentencia recurrida y atendiendo los motivos de casación invocados, se declare la procedencia de estimar las pretensiones instrumentadas en la instancia por la ahora recurrente.

QUINTO.- Mediante providencia de 19 de octubre de 2017, se da traslado del escrito de interposición a las partes recurridas. En el escrito de oposición que presenta el Abogado del Estado el día 15 de enero de 2018, solicita se dicte sentencia desestimando el recurso de casación interpuesto. Con costas.

Por su parte, la representación de la "Asociación de Colegios de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos" en su escrito de oposición, presentado el día 13 de diciembre de 2017, solicita se declare no haber lugar al referido recurso, desestimándolo y condenando en costas a la Corporación recurrente.

Por su parte, la representación del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, en su escrito de oposición, presentado el 12 de diciembre de 2017, solicita se declare no haber lugar al referido recurso, desestimándolo y condenando en costas a la Corporación recurrente.

SEXTO.- Mediante providencia de 20 de junio de 2019, se señaló para la deliberación y fallo del presente recurso el día 10 de septiembre de 2019, y por providencia de 29 de julio de 2019, se señala de nuevo para el 17 de septiembre de 2019, conforme al Acuerdo de la Sala de Gobierno de este Tribunal Supremo de fecha 6 de junio de 2019, designando ponente a la Excm. Sra. Doña Pilar Teso Gamella.

Entregada la sentencia por la magistrada ponente el 18 de septiembre de 2019.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia recurrida

El recurso de casación se interpone contra la sentencia que desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas contra la Orden FOM/355/2014, de 21 de julio, que convocó *proceso selectivo para ingreso, por el sistema general de acceso libre y acceso por promoción interna, en el Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos del Estado*. Aunque la sentencia impugnada también inadmite el recurso contencioso administrativo interpuesto por un particular, por falta de legitimación, ésta parte queda fuera del recurso de casación por no haber sido impugnada en el presente recurso de casación.

SEGUNDO.- *La identificación del interés casacional*

El interés casacional del recurso ha quedado delimitado, a tenor de lo acordado mediante Auto de esta Sala Tercera (Sección Primera) de 8 de mayo de 2017, a la siguiente cuestión:

<<(…) la interpretación que ha de otorgarse al artículo 76 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007 de 12 de abril (en la actualidad Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015 de 30 de octubre). concretamente si, al establecerse en aquel precepto que para el acceso a los cuerpos o escalas del Grupo A se exigirá estar en posesión del título universitario de Grado, salvo que la Ley exija otro título distinto, debe entenderse, necesariamente, que el título universitario de Grado en Ingeniería Civil es título habilitante para el acceso al Cuerpo de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos del Estado, en tanto no consta norma con rango de Ley que exija otra titulación universitaria; o si, por el contrario, debe estarse a la titulación necesaria para el ejercicio de la profesión regulada correspondiente>>

TERCERO.- *La interpretación del artículo 76 del Estatuto Básico del Empleado Público*

El planteamiento del presente recurso de casación inmediatamente nos recuerda otros anteriores, en los que se aplicaba e interpretaba el expresado artículo 76 del Estatuto Básico del Empleado Público, a instancias de colegios profesionales de ingenieros. Es el caso de las Sentencias de 9 de marzo de 2016 (recurso de casación nº 341/2015), de 21 de febrero de 2019 (recurso de casación nº 416/2016), y de 25 de septiembre de 2019 (recurso de casación nº 1923/2017).

De modo que por elementales razones de igualdad en la aplicación de la ley (artículo 14 de la CE), de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la CE), y de la propia coherencia de nuestra jurisprudencia debemos ahora reiterar lo que entonces declaramos.

En concreto en la mentada Sentencia de 21 de febrero de 2019 declaramos que *<<No hay duda de la semejanza entre el asunto resuelto por esta sentencia n.º 559/2016 y el que nos ocupa. No obstante, hay diferencias relevantes. De un lado, mientras en ese caso se trataba de acceder a plazas del Grupo A reservadas a Ingenieros Industriales en la Administración Foral de Navarra, aquí se trata de acceder al Cuerpo de Ingenieros Industriales del Estado. Por otra parte, en el debate entablado en ese otro pleito, aunque se invocaron en la instancia la Orden CIN/311/2009, de 9 de febrero y el Real Decreto 1393/2007 y los acuerdos del Consejo de Ministros de 26 de diciembre de 2008, no se mencionó el Decreto 315/1964.*

De este último, el artículo 24 sigue en vigor. Por otra parte, el de Ingenieros Industriales del Estado es un cuerpo especial (Decreto n.º 3528/1974, de 19 de diciembre). Así, pues, entonces no se abordó la cuestión de la titulación necesaria para acceder al Cuerpo de Ingenieros Industriales del Estado como cuerpo especial, dotado de una regulación específica. Y tampoco se ocupó, por tanto, la Sección Séptima de cuál puede ser ese régimen peculiar. En cambio, ahora, la sentencia de instancia y el debate que han suscitado las partes incide en un aspecto que afecta

directamente a dicho régimen, cual es el de la titulación necesaria para acceder a dicho cuerpo funcional.

A ese respecto, aun siendo cuestiones distintas el ejercicio de una profesión regulada --y no hay controversia sobre que lo sea la de ingeniero industrial-- y la titulación necesaria para el acceso a un cuerpo o escala, considera la Sala que no pueden ser disociadas cuando se trata de establecer qué requisitos de titulación se han de reunir para ingresar, precisamente, en un cuerpo funcional que se corresponde con esa profesión. No advierte la Sala que adoptar esa perspectiva contravenga el artículo 26 de la Ley 30/1984, invocado por el escrito de oposición, pues no está en juego la asignación a un cuerpo funcional de facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos, que es lo que proscribe ese precepto, sino qué titulación es precisa para formar parte del Cuerpo de Ingenieros Industriales del Estado cuyos integrantes desempeñarán, desde los puestos de trabajo que desempeñen, los cometidos propios de los mismos sin suplantar o sustituir a esos órganos.

Pues bien, sentada esa premisa, es verdad que el artículo 15.4 del Real Decreto 1393/2007 obliga al Gobierno a establecer qué títulos habilitan para el ejercicio de profesiones reguladas y que el acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de diciembre de 2008 incluye entre ellas la de ingeniero industrial y señala que la titulación universitaria necesaria para ejercerla es la de master con no menos de 300 créditos. Es igualmente cierto que el Anexo VIII del Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado, fija el nivel de formación para la profesión de ingeniero industrial en el previsto en su artículo 19.5. Es decir, el que aporta un

«Título expedido por la autoridad competente de un Estado miembro que acredite que el titular ha superado un ciclo de estudios postsecundarios de una duración mínima de cuatro años, o de una duración equivalente si se trata de estudios seguidos a tiempo parcial, en una Universidad, en un Centro de Enseñanza Superior o en otra Institución de nivel equivalente y, en su caso, que ha superado la formación profesional que sea exigible además de dicho ciclo de estudios postsecundarios».

Conviene advertir que este Real Decreto ha sido derogado por el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI). Ahora bien, su artículo 19.5 es de idéntico tenor al del Real Decreto 1837/2008 y su disposición derogatoria deja vigente, entre otros, el Anexo VIII de este último.

En fin, la Orden CIN/311/2009, de 9 de febrero, dictada en virtud del Real Decreto 1393/2007 y en concordancia con el acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de diciembre de 2008, establece los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habilitan para el ejercicio de la profesión de ingeniero industrial, los cuales han de suponer los 300 créditos europeos como mínimo y la presentación de un trabajo fin de master.

En definitiva, no parece haber duda de que el ejercicio de la profesión regulada de ingeniero industrial requiere, conforme a las determinaciones del Derecho de la Unión Europea, una titulación que no se corresponde con la de grado. Sentada esa conclusión, se debe añadir que tal requisito no puede no integrarse en el régimen específico de un cuerpo especial como el de Ingenieros Industriales del Estado. La solución defendida con inteligencia por el escrito de interposición no es inevitable a la luz del artículo 76 del Estatuto Básico del Empleado Público. No lo es porque, aunque no haya un precepto de una ley que establezca la exigencia de titulación fijada en la Orden recurrida, ésta cuenta con la cobertura que le supone el régimen específico del Cuerpo en el que han de tenerse por integradas las reglas contenidas en las disposiciones reglamentarias expuestas, entre ellas las que resultan de la incorporación de Directivas de la Unión Europea.

La sentencia n.º 559/2016 es consciente de la singularidad que supone aceptar que para acceder a la condición de funcionarios de las Administraciones Públicas en puestos de Ingenieros Industriales sea suficiente el grado aunque, en los términos de la controversia allí planteada, debiera fallar conforme a la regla general del artículo 76 del Estatuto Básico del Empleado Público. Por eso, se preocupa de explicar que ese acceso solamente se producirá previa superación de pruebas

rigurosas. Pues bien, a la vista de los argumentos más amplios que se han manejado en este caso, no cabe considerar bastante esa razón para estimar suficiente la titulación de grado para acceder al Cuerpo de Ingenieros Industriales del Estado. Los niveles de formación que acreditan los títulos universitarios no pueden ser distintos según se trate de acceder al empleo público, en las condiciones de este caso, o del ejercicio privado de la profesión. Esa solución no parece aceptable desde los principios que proclama el artículo 103.1 y 3 de la Constitución que, más bien apuntan a que, cuando menos sean las mismas, sin perjuicio de que en los procesos selectivos se escoja a quienes, poseyendo esa titulación, demuestren mayor mérito y capacidad.

Así, pues, debemos desestimar el motivo de casación ya que la sentencia de la Sección Cuarta de la Audiencia Nacional no infringe el artículo 76 del Estatuto Básico del Empleado Público>>.

Además, recientemente hemos añadido, en la Sentencia de 25 de septiembre de 2019 (recurso de casación nº 1923/2017), respecto del mismo interés casacional sobre el artículo 76 del Estatuto Básico del Empleado Público, que

<<pese a no haber un precepto de una ley que establezca la exigencia de titulación fijada en la convocatoria, el requisito cuenta con la cobertura que le supone el régimen específico del Cuerpo, pues en él deben de tenerse por integradas las reglas contenidas en las disposiciones reglamentarias expuestas, entre ellas las que resultan de la incorporación de Directivas de la Unión Europea. En otras palabras, la previsión de ese precepto no priva de validez a la regulación vigente con anterioridad.

(...)

En este punto, volveremos a recordar que la sentencia n.º 559/2016 era consciente de la singularidad que suponía aceptar que era suficiente el grado para acceder a la condición de funcionarios en puestos de Ingenieros Industriales y que, por eso, se preocupó de explicar que ese acceso solamente se produciría previa superación de pruebas rigurosas. Pues bien, tal como entonces observamos para el Cuerpo de Ingenieros Industriales, a la vista de los argumentos más amplios que se manejaron en el litigio que resolvimos mediante la sentencia n.º 221/2019,

reiteraremos ahora, con igual perspectiva ampliada, para plazas de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, que no cabe considerar bastante la invocación del artículo 76 para estimar suficiente la titulación de grado.

(...)

Los niveles de formación que acreditan los títulos universitarios no pueden ser distintos según se trate de acceder al empleo público, en las condiciones de este caso, o del ejercicio privado de la profesión. Esa solución no nos pareció --y no nos parece-- aceptable desde los principios que proclama el artículo 103.1 y 3 de la Constitución que, más bien apuntan a que, cuando menos sean los mismos, sin perjuicio de que en los procesos selectivos se escoja a quienes, poseyendo esa titulación, demuestren mayor mérito y capacidad. >>

CUARTO.- *Las costas procesales*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la LJCA, en relación con el artículo 93 de la misma Ley, no se hace imposición de costas procesales en el recurso contencioso administrativo, atendida la naturaleza del asunto según señalamos en el precedente transcrito, y en casación cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

Por todo ello, en nombre de S. M. el Rey y en el ejercicio de la potestad que, emanada del pueblo español, nos concede la Constitución.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Que procede desestimar el recurso de casación interpuesto por la representación procesal del Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, contra la Sentencia de 7 de octubre de 2016, dictada por la Sala de

lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en recurso contencioso-administrativo nº 475/2014. No se hace imposición de costas procesales en el recurso contencioso administrativo, y en casación cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez

D. Segundo Menéndez Pérez

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

D^a. Celsa Pico Lorenzo

D^a. M^a del Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por la Excma. Sra. D^a Pilar Teso Gamella, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.

