



Tribunal Superior de Justicia de Madrid
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Octava
C/ General Castaños, 1 - 28004
33009710
NIG: 28.079.00.3-2011/0003709

10/2466

(01) 30019399282

Procedimiento Ordinario 1275/2011 - 01-C
SENTENCIA N° 148

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION OCTAVA

Ilmos. Sres.

Presidente

D. Francisco Gerardo Martínez Tristán

Magistrados

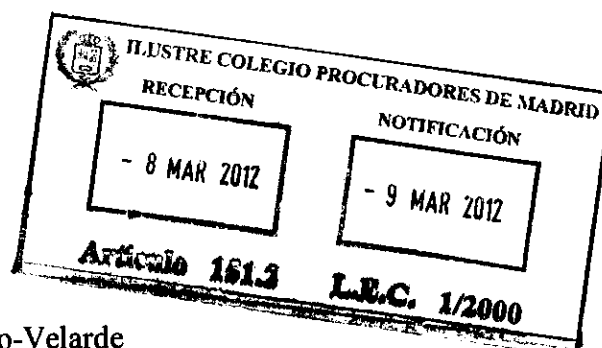
Dña. Inés Huerta Garicano

D. Miguel Angel Vegas Valiente

Dña. Carmen Rodríguez Rodrigo

D. Angel Francisco Suárez-Bárcena Morillo-Velarde

D. Gregorio del Portillo García



En la Villa de Madrid a veintinueve de febrero de dos mil doce

VISTO por la Sala, constituida por los Sres. Magistrados relacionados al margen, los Autos del recurso contencioso-administrativo n° 1275/11, interpuesto -en escrito presentado el día 22 de junio de 2010- por la Procuradora Dña. Olga Rodríguez Herranz, actuando en nombre y representación del **COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS**, contra la Resolución Rectoral de la Universidad de Alcalá de 3 de marzo de 2010 (BOCM de 20 de abril), por la que se publica el Plan de Estudios de Grado en Ingeniería de Edificación.

Ha sido parte demandada la Universidad de Alcalá de Henares, representada por el Procurador D. Antonio-Rafael Rodríguez Muñoz, habiéndose personado, como codemandado, el Sr. Abogado del Estado, en representación de la Administración General del Estado.



ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Interpuesto el recurso y seguidos los trámites prevenidos por la Ley, se emplazó a la parte demandante para que formalizara la demanda, lo que verificó mediante escrito en el que, sin cuestionar el contenido del Plan de Estudios publicado por la Resolución recurrida, postulaba su anulación en razón de la denominación del Título – Grado de Ingeniería de la Edificación, cuyo carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, habilitando para la realización de actividades de carácter profesional reguladas fue otorgado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de septiembre de 2009 (BOE de 9 de octubre)- para cuya obtención se publicaba el Plan de Estudios impugnado.

SEGUNDO: La Universidad autora del Plan de Estudios, en la contestación a la demanda, instó la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación de la actora, por ser la denominación reiteración del Acuerdo del Consejo de Ministros que otorgó carácter oficial a este Título, firme, por consentido, o, subsidiariamente, su desestimación.

TERCERO: No habiéndose recibido el pleito a prueba y formulados escritos de conclusiones, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 9, al que se había repartido el recurso (presentado inicialmente en el Decanato de los Juzgados), previa audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal, en Auto de 28 de septiembre del pasado año 2011 elevó Exposición Razonada por considerarse incompetente objetivamente, a la que se acompañaban los autos, con entrada en esta Sección Octava el 20 de diciembre (ante la que se personaron las partes), que, en Auto de 2 de enero del corriente, asumió la competencia, emplazó a la Abogacía del Estado, en la representación que legalmente ostenta (se personó en escrito presentado el día 23 del mismo mes de enero), confirió traslado a las partes sobre la posible inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación activa de la actora –con el resultado que obra en autos- y señaló, para deliberación, votación y fallo, la audiencia del día 28 de febrero, que tuvo lugar.



CUARTO: En la tramitación del presente proceso se han observado las prescripciones legales, habiendo quedado fijada en indeterminada la cuantía de este pleito.

VISTOS los preceptos legales citados por las partes, concordantes y de general aplicación.

Siendo Ponente la Magistrada de la Sección Iltma. Sra. Dña. Inés Huerta Garicano.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: El objeto **formal** del presente recurso es la Resolución rectoral que publica el Plan de Estudios para la obtención del Título oficial de Ingeniería de la Edificación de la Universidad de Alcalá, **si bien lo que materialmente se impugna no es dicho Plan de Estudios, sino la denominación del Título de Grado de Ingeniería de la Edificación o Graduado de Ingeniería de Edificación**, Título al que, como más arriba se apuntaba, se le reconoció el carácter de oficial por Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de septiembre de 2009 (BOE de 9 de octubre) y que habilita para el ejercicio de la profesión regulada de Arquitecto Técnico, que, con arreglo al Libro Blanco de la ANECA (Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación): *"En los restante 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 -Fachochschule- 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. La titulación que se propone es la continuación natural de la actual Arquitectura Técnica, que es a su vez heredera de otras muchas anteriores: Aparejador de Cantería, Aparejador de Obras, Maestro Mayor, Aparejador y Arquitecto Técnico en ejecución de Obras, siempre dentro del ámbito técnico de la Arquitectura, en la que actualmente desarrolla unas funciones propias"*.



En primer término, examinaremos la excepción procesal de falta de legitimación activa de la actora como causa de inadmisibilidad de este recurso.

Esta Sala y Sección ha abrigado siempre serias dudas acerca de la legitimación activa de la Corporación profesional aquí accionante para impugnar cuantas actuaciones administrativas estuvieran relacionadas con el Título de Ingeniería de la Edificación y ello porque la legitimación viene ligada a la existencia de un interés legítimo de la parte a cuya satisfacción sirva el proceso, y la amplitud con la que la jurisprudencia viene interpretando el artículo 28.1.a) de la Ley, por exigencias del artículo 24.1 CE, y la sustitución del concepto de interés directo por el de interés legítimo, no llegaba, en nuestra opinión, hasta el extremo de que no se condicione en todo caso la legitimación a la existencia de un interés real.

Como recordábamos en nuestra Sentencia de 13 de enero de 2010 (R° 973/08), el Tribunal Constitucional (entre otras muchas, STC 143/87) ha dicho que el interés legítimo al que se refiere el artículo 24.1 CE, y también el artículo 19 de la Ley jurisdiccional 6/1998, equivale a una 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, circunstancia esencial que aquí no acontece, pues el único argumento que esgrime la actora para justificar su interés legitimador en este pleito son *"los conflictos competenciales entre Ingenieros y Arquitectos Técnicos"*, sin que la actora ostente la representación de todas las Ingenierías, sino única y exclusivamente los intereses profesionales de los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, conflictos competenciales (igualmente invocados por la Corporación actora en el presente recurso como justificación de su legitimación activa) que, entendíamos y entendemos, no se van a ver afectados -ni positiva ni negativamente- con la denominación aquí cuestionada en la medida que los Graduados en Ingeniería de la Edificación, como se dice en el Libro blanco de la ANECA *"es la continuación natural de la actual Arquitectura Técnica"*, título que habilita para el ejercicio profesional de Arquitecto Técnico, luego los conflictos competenciales entre los Aparejadores, Arquitectos Técnicos o Graduados en Ingeniería de la Edificación y los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos van a seguir subsistiendo cualquiera que se la denominación formal del Título.



No obstante ello, la precitada Sentencia en la que declaramos la inadmisibilidad (por falta de legitimación activa) del recurso entablado por la hoy actora contra la Orden de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la CAM, de 29 de septiembre de 2008 (BOCM de 28 de octubre), que acordaba la inscripción en el Registro Oficial de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid de la modificación de la denominación del Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Madrid que pasaba a denominarse Colegio Oficial de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de la Edificación de Madrid, ha sido revocada en Sentencia de la Sección Tercera de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de noviembre pasado (que tuvo entrada en esta Sección Octava el día 8 de los corrientes), en la que, conforme a la doctrina del referido Tribunal Constitucional –Sentencia 45/04, de 23 de marzo- y la función que a los Colegios Profesionales confiere el art. 1.3 de su Ley reguladora 2/74, según la redacción dada por la Ley 25/09, considera que *“basta con que el Colegio recurrente sostenga razonablemente que el acto recurrido causa perjuicios a sus colegiados para que disponga de la apariencia de titularidad que exige la norma, con independencia de que su acción sea luego rechazada en cuanto al fondo por falta de prueba de los perjuicios alegados”*. Doctrina que, cualquiera que pueda ser el criterio de esta Sección, ha de ser acatada dada la posición jurisdiccional del Tribunal Supremo, debiendo descartarse esta causa de inadmisibilidad

La segunda causa de inadmisibilidad articulada por la demandada será abordada al analizar la pretensión actora.

SEGUNDO: Entrando en el fondo, conviene recordar el escenario normativo en el que se encuadra la Resolución Rectoral recurrida.

La L.O. 4/07 modificó la L.O. 6/01, de Universidades, apostando *“decididamente por la armonización de los sistemas educativos superiores en el marco del espacio europeo de educación superior y asume la necesidad de una profunda reforma en la estructura y organización de las enseñanzas, basada en tres ciclos: Grado, Máster y Doctorado. Se da así respuesta al deseo de la comunidad universitaria de asentar los principios de un espacio común, basado en la movilidad, el reconocimiento de titulaciones y la formación a lo largo de la vida”* (como recoge su preámbulo).
En la nueva redacción, entre otros, a los arts. 34 y 35. En el Artículo 35, bajo el epígrafe, “Títulos oficiales” se dispone: *“1. El Gobierno establecerá las directrices y las condiciones para*





la obtención de los títulos universitarios de carácter oficial y con validez en todo el territorio nacional, que serán expedidos en nombre del Rey por el Rector de la universidad. 2. Para impartir enseñanzas oficiales y expedir los correspondientes títulos oficiales, con validez en todo el territorio nacional, las universidades deberán poseer la autorización pertinente de la Comunidad Autónoma, según lo dispuesto en la legislación de la misma y lo previsto en el art. 8 de esta Ley, y obtener la verificación del Consejo de Universidades de que el oportuno plan de estudios se ajusta a las directrices y condiciones establecidas por el Gobierno. El procedimiento deberá preservar la autonomía académica de las universidades. 3. Tras la autorización de la Comunidad Autónoma y la verificación del plan de estudios que otorgue el Consejo de Universidades, el Gobierno establecerá el carácter oficial del título y ordenará su inscripción en el Registro de universidades, centros y títulos. 4. Una vez que el Gobierno haya aprobado el carácter oficial de dicho título, el Rector ordenará publicar el plan de estudios en el "Boletín Oficial del Estado" y en el diario oficial de la Comunidad Autónoma".

Junto a estos Títulos oficiales que habilitan para el ejercicio de profesiones reguladas, el art. 34. 1 prevé la existencia de los conocidos como Títulos propios, excluidos del ámbito de aplicación del precitado art. 35.

El Real Decreto 1393/07, de 29 de octubre, por el que se establecen la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales (a las que se refiere el art. 35 de la L.O 6/01), en su preámbulo decía: "El presente real decreto, siguiendo los principios sentados por la citada Ley (se refiere a la L.O. 4/07), 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....., en el supuesto de títulos que habiliten para el acceso o ejercicio de actividades profesionales, se prevé que el Gobierno establezca las condiciones a las que deberán adecuarse los planes de estudios para garantizar que los títulos acreditan la posesión de las competencias y conocimientos adecuados para dicho ejercicio profesional.

Su art. 2 dispone: "Las disposiciones contenidas en este real decreto serán de aplicación a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado, Máster y Doctorado impartidas por las Universidades españolas, en todo el territorio nacional".

El art. 12.1 establece: "Los planes de estudios conducentes a la obtención del título de Graduado serán elaborados por las universidades y verificados de acuerdo con lo establecido en el



presente real decreto” y el apartado 5: “*El plan de estudios deberá contener un mínimo de 60 créditos de formación básica. De ellos, al menos 36 estarán vinculados a algunas de las materias que figuran en el anexo II de este real decreto para la rama de conocimiento a la que se pretenda adscribir el título y deberán concretarse en asignaturas con un mínimo de 6 créditos cada una, que deberán ser ofertadas en la primera mitad del plan de estudios*”.

“Una vez elaborados los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos oficiales, deberán ser verificados por el Consejo de Universidades de acuerdo con las normas establecidas en el presente Capítulo.....” (art. 24.1), y, conforme al art. 25 “ 2. Una vez cumplido el trámiteel plan de estudios será enviado a la ANECA o al correspondiente órgano de evaluación, a efectos de elaboración del informe de evaluación, que tendrá el carácter preceptivo y determinante..... 3. La ANECA, o en su caso, los órganos de evaluación que la Ley de las Comunidades Autónomas determinen,, evaluarán los planes de estudios, de acuerdo con los protocolos de verificación a que se refiere el art. 24.3 de este real decreto..... 7. Una vez recibido por el Consejo de Universidades el informe favorable, éste comprobará la denominación propuesta para el título, su coherencia con el plan de estudios, así como la adecuación del citado plan a las previsiones de este real decreto, y dictará resolución de verificación que podrá ser positiva, si se cumplen las condiciones señaladas, o negativa, en caso contrario”.

Por último, el art. 26 prevé: “*1. Tras la autorización de la Comunidad Autónoma y la verificación del plan de estudios a que se refiere el artículo anterior, el Ministerio de Educación y Ciencia elevará al Gobierno la propuesta para el establecimiento del carácter oficial del título y su inscripción en el RUCT, cuya aprobación mediante acuerdo del Consejo de Ministros será publicada en el Boletín Oficial del Estado. 2. La inscripción en el RUCT a que se refiere este artículo tendrá como efecto la consideración inicial de título acreditado. 3. Una vez que el Gobierno haya aprobado el carácter oficial del título, el Rector de la Universidad ordenará publicar el plan de estudios en el “Boletín Oficial del Estado” y en el Diario Oficial de la correspondiente comunidad autónoma*”.

Por Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007 (BOE del día 21) se establecieron 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 regulada de Arquitecto Técnico. Su apartado segundo, bajo el epígrafe “*Denominación del título*”, en su apartado 1 decía: “*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”, y en su apartado 3 se establecía textualmente: “Ningún título podrá utilizar la denominación de Graduado o Graduada en Ingeniería de Edificación sin cumplir las condiciones establecidas en el presente Acuerdo”. El apartado Cuarto, por su parte, disponía que los Planes de Estudios a los que se refiere el Acuerdo deberán de cumplir, además de lo previsto en el ya citado Real Decreto 1393/07, “los requisitos que establezca el Ministerio de Educación y Ciencia respecto a objetivos del título y planificación de las enseñanzas”.

La Orden ECI/3855/2007, de 27 de diciembre (BOE del día 29), estableció los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Arquitecto Técnico. En su Anexo, Apartado 1.1: Denominación, punto 3: *“Ningún título podrá utilizar la denominación de Graduado o Graduada en Ingeniería de Edificación sin cumplir las condiciones establecidas en dicho Acuerdo y en la presente Orden”.*

Dicho Acuerdo (de 14 de diciembre de 2007) y la Orden fueron impugnados por la aquí actora: R° 150/08 de la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, estimado en Sentencia de 9 de marzo de 2010 (frente a la que se dedujo recurso de amparo ante el T.C. por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, desestimado -con el voto particular de su Presidente- en Sentencia 183/11, de su Sala Primera de 21 de noviembre de 2011, al entender “*que la motivación de la sentencia impugnada en amparo contiene una fundamentación en Derecho que garantiza que la decisión no es consecuencia de una aplicación arbitraria de la legalidad, no resulta manifiestamente irrazonable, ni incurre en error patente con relevancia constitucional, y ello al margen de su acierto o desacierto de tal decisión, sobre la que nada le cabe decir al Tribunal Constitucional....*”), en la que, únicamente, se anula “*el punto Segundo (Denominación del título), apartado 3 del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007” e idéntica “denominación en la Orden ECI/3855/2007.....(Apartado 1.1-Denominación-, punto 3; y mención de soslayo de <Ingeniero de Edificación> al recoger una de las capacidades que se obtienen al adquirir la formación específica de <gestión del proceso> en el apartado 5-Planificación de las Enseñanzas*”.



TERCERO: El Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de septiembre de 2009 (BOE del 9 de octubre), cuya impugnación no consta, estableció el carácter oficial, entre otros y por lo que aquí interesa, del Título de Graduado de Ingeniería de la Edificación de la Universidad de Alcalá, cuyo Plan de Estudios se publica por la Resolución Rectoral aquí recurrida.

Como más arriba se decía, la actora, sin cuestionar el Plan de Estudios —que es lo que formalmente impugna y en torno al cual ha de formularse la pretensión, tal como lo exige la naturaleza revisora de este Orden Jurisdiccional- se alza contra la denominación del Título por considerar que induce a confusión ya que el Título concernido habilita únicamente para el ejercicio de la profesión regulada de Arquitecto Técnico, siendo el concepto jurídico de edificación claramente más amplio que el de “arquitectura técnica”, estándole vedado a estos profesionales gran parte de la actividad de edificación, por lo que, dice la demanda, se infringe el apartado 1 de la Disposición Adicional Decimonovena de la L.O. 6/01, el ya citado Real Decreto 1393/07 y la Sentencia de la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2010, que anuló el punto Segundo (Denominación del título), apartado 3 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de diciembre de 2007, en lo que se refiere a la denominación de “Graduado o Graduada en Ingeniería de Edificación” y asimismo idéntica denominación en la Orden ECI/3855/2007, de 27 de diciembre. Entendiendo que anulada la denominación, habrá de ser anulada la Resolución recurrida a la que se transmiten los vicios del Acuerdo de 14 de diciembre y de la Orden ECI/3855/07.

Su pretensión se formula en los siguientes términos: “...dicte...*Sentencia por la que declare la nulidad de la Resolución de 3 de marzo de 2010 y del propio Plan de Estudios de Graduado o Graduada en Ingeniería de la Edificación perteneciente al Título homologado por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de septiembre de 2009 para su impartición en la universidad de Alcalá.....*”.

Hay que convenir con la demandada que la Corporación profesional ha errado su planteamiento procesal dado que olvida que, si bien la reserva de denominación efectuada por el Acuerdo de 14 de diciembre de 2007 ha sido anulada por la citada STS de 9 de marzo de 2010, la Resolución aquí recurrida por la que se publica el Plan de Estudios del Título de Graduado en Ingeniería de la Edificación, cuyo carácter oficial fue reconocido por Acuerdo



del Consejo de Ministros de 4 de septiembre de 2009, es en este particular –denominación del Título- mera reiteración del expresado Acuerdo de 4 de septiembre de 2009 (publicado en el BOE de 9 de octubre), por lo que si no hubiera sido impugnado por la actora –extremo que ignora la Sala-, ciertamente cabría acoger la excepción procesal opuesta por la demandada como causa de inadmisibilidad del recurso: inimpugnabilidad de la denominación al ser reiteración del tan citado Acuerdo de 9 de septiembre, firme y consentido por la demandante.

Ahora bien, como ignoramos dicho extremo (la actora viene impugnando los Acuerdos del Consejo de Ministros que han venido reconociendo el carácter oficial de los títulos de Ingeniero de la Edificación de diversas Universidades, tanto públicas como privadas), no va a acogerse esta causa de inadmisibilidad.

En todo caso, este Tribunal carece de competencia para revisar y, consiguientemente, anular un acto del Consejo de Ministros, como es el Acuerdo de 9 de septiembre de 2009, por lo que al ser, en este particular (denominación), la Resolución recurrida estricta aplicación de dicho Acuerdo, y no haberse cuestionado ningún aspecto del Plan de Estudios –único que cabía aquí enjuiciar- la respuesta a la pretensión de la demandante ha de ser necesariamente desestimatoria y ello sin perjuicio de reconocer que, si efectivamente tiene recurrido –ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo- el tan repetido Acuerdo de 9 de septiembre de 2009, previsiblemente, dado el pronunciamiento de la Sentencia de su Sección Cuarta de 9 de marzo de 2010, será estimado en el sentido de anular la denominación aquí indebidamente cuestionada.

CUARTO: Los razonamientos precedentes llevan a la desestimación del recurso, sin que proceda, conforme a lo dispuesto en el art. 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, realizar pronunciamiento alguno en materia de costas.



Madrid



Administración
de Justicia

FALLAMOS

Que **DESESTIMAMOS** el recurso contencioso-administrativo nº 1275/11, interpuesto -en escrito presentado el día 22 de junio de 2010- por la Procuradora Dña. Olga Rodríguez Herranz, actuando en nombre y representación del **COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS**, contra la Resolución de La Universidad de Alcalá de 3 de marzo de 2010 (BOCM de 20 de abril), por la que se publica el Plan de Estudios de su Título oficial de Graduado en Ingeniería de la Edificación. Sin costas.

Esta resolución no es firme y frente a la misma cabe recurso de casación que habrá de prepararse, de conformidad con lo dispuesto en el art. 89, ante esta Sección en el plazo de **diez días**, computados desde el siguiente a su notificación, previa constitución del preceptivo depósito.

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

PUBLICACIÓN: En el mismo día de su fecha fue publicada la anterior sentencia, de lo que como Secretario de la Sección, doy fe.



Madrid