

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo SECCIÓN QUINTA Secretaría de D^a. ELENA OCA DE ZAYAS

SENTENCIA N^o:

Fecha de Deliberación: 21/06/2011
Fecha Sentencia: 22/06/2011
Núm. de Recurso: 0000917/2009
Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO
Núm. Registro General: 02314/2009
Materia Recurso: TITULOS PROFESIONALES
Recursos Acumulados:
Fecha Casación:
Ponente Ilma. Sra. : D^a. ANA ISABEL RESA GOMEZ

Demandante: CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS INDUSTRIALES
Procurador: D. MIGUEL TORRES ÁLVAREZ
Letrado:
Demandado: MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACION
Codemandado: CONSEJO SUPERIOR DE COLEGIOS DE INGENIEROS DE MINAS
Abogado Del Estado PROCURADOR: D. JESÚS FONTANILLA FORNIELES

Resolución de la Sentencia: DESESTIMATORIA

Breve Resumen de la Sentencia:

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo SECCIÓN QUINTA

Núm. de Recurso: 0000917/2009
Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

Núm. Registro General: 02314/2009
Demandante: CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS INDUSTRIALES
Procurador: D. MIGUEL TORRES ÁLVAREZ

Demandado: MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACION
Codemandado: CONSEJO SUPERIOR DE COLEGIOS DE INGENIEROS DE MINAS
PROCURADOR: D. JESÚS FONTANILLA FORNIELES

Abogado Del Estado

Ponente Ilma. Sra.: D^a. ANA ISABEL RESA GOMEZ

SENTENCIA N^o:

Ilmo. Sr. Presidente:
D. JOSE LUIS GIL IBAÑEZ

Ilmos. Sres. Magistrados:
D. JOSE MARIA GIL SAEZ
D. FERNANDO F. BENITO MORENO
D. ÁNGEL NOVOA FERNÁNDEZ
D^a. ANA ISABEL RESA GOMEZ

Madrid, a veintidos de junio de dos mil once.

VISTO por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional el recurso contencioso-administrativo número 917/2009, promovido por el **Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros**

Industriales, representado por el Procurador de los Tribunales D. Miguel Torres Álvarez, contra las Órdenes de la Ministra de Ciencia e Innovación CIN/310/2009 de 9 de febrero, por las que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Ingeniero de Minas, habiendo sido parte en autos la Administración demandada, representada por el Abogado del Estado; y actuando como codemandado el Consejo Superior de Colegios de Ingenieros de Minas, cuantía indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el Boletín Oficial del Estado de 18 de febrero de 2009 se publicó, en el apartado correspondiente a las disposiciones generales, la Orden de la Ministra de Ciencia e Innovación CIN/310/2009, 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 de Minas.

Disconforme con dicha Orden, el Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales acude a la vía jurisdiccional.

SEGUNDO.- Interpuesto recurso contencioso-administrativo y turnado a esta Sección, fue admitido a trámite, reclamándose el expediente, para, una vez recibido y completado, emplazar a la parte actora a fin de que formalizara la demanda, lo que cumplimentó en un escrito en el que, tras exponer los hechos y los fundamentos de derecho que consideró oportunos, terminó suplicando una *“sentencia por la que, estimando el recurso, anule el apartado 3 (objetivos) y el Apartado 5 (Planificación de las Enseñanzas) del Anexo de la Orden CIN/310/2009, 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 de Minas, en lo referente a la competencia o capacidad “para planificar y gestionar recursos energéticos, incluyendo la generación, transporte, distribución y utilización”*

Dado traslado al Abogado del Estado para que contestara la demanda, así lo hizo en un escrito en el que, tras consignar los hechos y los fundamentos de derecho que estimó convenientes, terminó suplicando una *“sentencia por la que se desestime el presente recurso, confirmando íntegramente la resolución impugnada por ser conforme a Derecho, con expresa imposición de las costas a la*

demandante”. Petición que igualmente reiteró la codemandada en su escrito de contestación.

No solicitado el recibimiento del pleito a prueba y tras evacuar las partes el trámite de conclusiones quedaron los autos conclusos y pendientes de señalamiento para votación y fallo lo que tuvo lugar el día 21 de junio de 2011, en el que así ha tenido lugar.

VISTOS los artículos legales citados por las partes y demás de general y pertinente aplicación, siendo Ponente la Ilma. Sra. **D^a. ANA ISABEL RESA GÓMEZ**, Magistrada de la Sección.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Antes que nada ha de comenzar advirtiéndose que esta misma Sección, en la reciente Sentencia de 23 de marzo pasado, ha examinado la impugnación realizada por el Instituto Nacional de Ingenieros Técnicos de España de las Órdenes de la Ministra de Ciencia e Innovación CIN/306/2009, CIN/307/2009, CIN/308/2009, CIN/309/2009, CIN/310/2009, CIN/311/2009, CIN/312/2009, CIN/323/2009, CIN/324/2009, CIN/325/2009, CIN/326/2009, CIN/350/2009, CIN/351/2009, CIN/352/2009, CIN/353/2009, CIN/354/2009 y CIN/355/2009, de 9 de febrero, por las que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión, respectivamente, de Ingeniero Técnico de Minas, de Ingeniero Técnico de Obras Públicas, de Ingeniero Técnico Aeronáutico, de Ingeniero Caminos, Canales y Puertos, de Ingeniero de Minas, de Ingeniero Industrial, de Ingeniero Aeronáutico, de Ingeniero Técnico Agrícola, de Ingeniero Técnico Forestal, de Ingeniero Agrónomo, de Ingeniero de Montes, de Ingeniero Técnico Naval, de Ingeniero Técnico Industrial, de Ingeniero Técnico de Telecomunicación, de Ingeniero Técnico en Topografía, de Ingeniero Naval y Oceánico y de Ingeniero de Telecomunicación, en el recurso contencioso-administrativo número 775/2009, donde se planteó el debate en términos muy similares a como ha quedado aquí precisado, si bien ahora se limita a la Orden 310/2009, relativa al título de Ingeniero de Minas.

Esta similitud argumental permite reproducir sustancialmente los fundamentos de Derecho expresados en la referida Sentencia de 23 de marzo de 2011, sin perjuicio de que, alguno de ellos, deba ser matizado o precisado, en atención al concreto ámbito ahora determinado y a las alegaciones de las partes.

La Sentencia de 23 de marzo comienza destacando, a su vez, cómo esta misma Sección se ha pronunciado en ocasiones anteriores sobre la impugnación de alguna de las Órdenes que figuraron como objeto del recurso judicial, cual sucedió en la Sentencia de 25 de noviembre de 2009, recaída en el recurso número 721/2009 -Orden CIN/311/2009-, o en las más recientes de 9 de marzo de 2011 (2), dictadas en los recursos números 752/2009 -Orden CIN 312/2009- y 761/2009 -Orden CIN/311/2009-.

En las Sentencias precedentes se realiza una exposición del marco normativo a tener presente, que, para la mejor comprensión de los problemas planteados, conviene recordar.

Así, se explica que la regulación efectuada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 abril, que modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, ha supuesto una variación de nuestro sistema de formación universitaria para adecuarlo y equipararlo a la Declaración de Bolonia, atribuyendo mayor autonomía a las Universidades y configurando de manera distinta las titulaciones universitarias.

Como dice la Exposición de Motivos del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales -aunque este Real Decreto ha sido modificado por el Real Decreto 861/2010, de 2 de julio, y por el Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, las alteraciones no afectan sustancialmente a los términos del presente litigio-, *“la Ley Orgánica 4/2007 [...] sienta las bases precisas para realizar una profunda modernización de la Universidad española [...]. Así, entre otras importantes novedades, el nuevo Título VI de la Ley establece una nueva estructuración de las enseñanzas y títulos universitarios oficiales que permite reorientar, con el debido sustento normativo, el proceso anteriormente citado de convergencia de nuestras enseñanzas universitarias con los principios dimanantes de la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior”*; modificaciones que se proyectan *“en la concepción y expresión de la autonomía universitaria”*, siendo *“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". Se flexibiliza la organización de las enseñanzas universitarias, se impulsa el cambio en las metodologías docentes y, en el supuesto de títulos que habiliten para el acceso o para el ejercicio de actividades profesionales, se prevé que el Gobierno determine las condiciones a las que deberán adecuarse los planes de estudios, para garantizar que los títulos acreditan la posesión de las competencias y de los conocimientos adecuados para dicho ejercicio profesional.

En desarrollo de estos principios, el artículo 9 del Real Decreto 1393/2007 expresa el objetivo de la titulación de grado, como la obtención por parte del estudiante de una formación general, en una o varias disciplinas, orientada a la preparación para el ejercicio de actividades de carácter profesional, y el artículo 10, el de la de máster, relativa a una formación avanzada, de carácter especializado o multidisciplinar, orientada a la especialización académica o profesional, o bien a promover la iniciación en tareas investigadoras.

Los artículos 12.9 y 15.4 del mismo Real Decreto, entre las directrices del diseño de los títulos de graduado y de máster universitario, respectivamente, disponen 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"*.

Con base jurídica en los citados artículos 12.9 y 15.4 del Real Decreto 1393/2007, dos Acuerdos del Consejo de Ministros, adoptados en la reunión de 26 de diciembre de 2008 y publicados en el Boletín Oficial del Estado de 29 de enero de 2009, establecieron las condiciones a las que han de adecuarse los planes de estudios conducentes a la obtención de títulos que habiliten para el ejercicio de las distintas profesiones reguladas de Ingeniero Técnico y de Ingeniero. Ambos Acuerdos, de contenido similar, concretan las profesiones afectadas y advierten de que no constituyen una regulación del ejercicio profesional ni efectúan ninguna reserva de actividad a los poseedores de los títulos que cumplan las condiciones (punto primero), delimitan la denominación de los títulos (punto segundo), fijan el ciclo y la duración -240 créditos para el grado, mínimo de 300 créditos para el conjunto de grado y de máster y 120 créditos máximo para el máster en atención al

grado poseído- (punto tercero), remite, en cuanto a los requisitos de formación, además de al referido Real Decreto, a los que *“establezca el Ministerio de Ciencia de Innovación respecto a objetivos y denominación del título, y a la planificación de las enseñanzas”* (punto cuarto), incluye una garantía de la adquisición de competencias (punto quinto) y, por último, habilita a la Ministra de Ciencia de Innovación para adoptar las medidas necesarias de aplicación (punto sexto).

Cabe reseñar que, contra los indicados Acuerdos del Consejo de Ministros, se dedujo recurso contencioso-administrativo, seguido con el número 143/2009 ante la Sala de este orden jurisdiccional del Tribunal Supremo y resuelto por la reciente Sentencia de 23 de febrero de 2011, en las que se recogen las pretensiones y argumentos impugnatorios allí desplegados, coincidentes en buena parte con los se han esgrimido y vertido en el presente proceso, razón por la cual alguno de los pronunciamientos del Alto Tribunal -en la medida en la que sean comprensibles- son trasladables al litigio que ahora se resuelve.

Añadir también que, a tenor de la disposición adicional novena del Real Decreto 1393/2007, *“Verificación del cumplimiento de las condiciones para los títulos relacionados con los artículos 12.9 y 15.4”, “El Ministerio de Educación y Ciencia precisará los contenidos del anexo I del presente Real Decreto, a los que habrán de ajustarse las solicitudes para la obtención de la verificación de los planes de estudios en los casos a que se refieren los artículos 12.9 y 15.4 de este real decreto, previo informe del Consejo de Universidades y oídos, en su caso, los colegios y asociaciones profesionales concernidos”*.

SEGUNDO.- En el contexto normativo anterior hay que situar a la Orden impugnada, que trae causa, según se indica en la exposición de motivos, de la disposición adicional novena del Real Decreto 1.393/2007, antes transcrita, aludiendo igualmente a los Acuerdos del Consejo de Ministros de 26 de diciembre de 2008, afirmando que, en la elaboración de ella *“han sido oídos los colegios y asociaciones profesionales interesados”*, habiéndose informado por *“la Comisión Delegada del Gobierno de Asuntos Económicos”* y dictándose *“previo informe del Consejo de Universidades”*.

Ofrece -como todas las demás objeto del recurso contencioso-administrativo número 775/2009- una estructura común, con un artículo único, en el que los requisitos de los planes de estudios conducentes al título habilitante se señalan en un Anexo a cada Orden, una disposición final primera, que habilita a la Dirección

General de Universidades para dictar resoluciones de aplicación y de desarrollo, y una disposición final segunda, que concreta la entrada en vigor.

El Anexo muestra también gran paralelismo, precisando algunos requisitos del Anexo I del Real Decreto 1393/2007, en concreto, el apartado 1.1, “*Denominación*”, el apartado 3, “*Objetivos*”, en el que se relacionan las competencias que los estudiantes deben adquirir, y el apartado 5, “*Planificación de las Enseñanzas*”, donde, con carácter de mínimos, se identifican los módulos que han de incluir los planes de estudios, detallando su nombre, el número de créditos europeos y las competencias que deben adquirirse; en el caso de la -Orden 310/2009 ahora impugnada- hay un apartado más, el 4.2, “*Condiciones de acceso al máster*”.

TERCERO.- Expuestas las líneas directrices del sentido y prelación jerárquica de las fuentes jurídicas que fundamentan y justifican la generación de la Orden Ministerial impugnada y determinan su ámbito y contenido normativo, como premisa mayor del silogismo jurídico que integra esta sentencia, procede entrar en el examen de la pretensión de revisión jurisdiccional instada por la parte recurrente, en cuanto que la determinación de la adecuación a Derecho de la disposición general impugnada habrá de efectuar en relación a las concretas imputaciones de vulneración jurídica que la parte recurrente propone en su demanda.

La parte actora imputa a la Orden Ministerial la vulneración de la capacidad legal de los Ingenieros de Minas que tienen limitadas sus atribuciones al campo de la minería y cuestiones accesorias del mismo, de tal manera que sólo en esta especialidad pueden desarrollar sus actividades. Señala además que la Orden Ministerial recurrida emplea, literalmente, los términos que el Decreto de 18 de septiembre de 1935 reserva en exclusiva a los Ingenieros Industriales, como es la capacidad para planificar y gestionar recursos energéticos, incluyendo la generación, transporte, distribución y utilización; recursos energéticos que, en general, no constituyen el “núcleo esencial” de los Ingenieros de Minas, pues no tienen ni capacidad técnica ni capacidad legal.

CUARTO.- La parte actora pretende que se anule el apartado 3 (Objetivos) y el apartado 5 (Planificación de las Enseñanzas) del Anexo de la Orden CIN/310/2009, 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 de Minas, en lo referente a la competencia o capacidad “para planificar y gestionar recursos energéticos, incluyendo la generación, transporte, distribución y

utilización”, sin embargo, no comparte la Sección el planteamiento efectuado por el actor ni las conclusiones a las que llega.

Efectivamente parece que la parte recurrente quiere que exista una absoluta correlación entre atribuciones profesionales y materias a cursar, equiparando unas con otras, lo que no puede ser aceptado, ya que, de entrada, la Orden de referencia no determina en modo alguno, ni siquiera indirectamente, cuáles son las competencias de los Ingenieros Industriales o Ingenieros de Minas en el ejercicio de su actividad profesional, pues no regula las específicas profesiones ni sus atribuciones, sino que se limita a fijar el contenido mínimo de la formación a los efectos de obtener el título universitario -nótese que el apartado 3 “Objetivos” señala las competencias que deberá haber adquirido el estudiante para obtener el título y el apartado 5, “*Planificación de las enseñanzas*” se refiere a los módulos que, “*como mínimo*”, han de incluir los planes de estudio -.

Insistiendo en esta última idea cabe reseñar que el artículo 12.9 del Real Decreto 1393/2007, se limita a encargar al Gobierno la fijación de “*las condiciones a las que deberán adecuarse los correspondientes planes de estudio*”, siendo estos planes de estudio los que “*deberán, en todo caso, diseñarse de forma que permitan obtener las competencias necesarias para ejercer esa profesión*”, incumbiendo a “*la Universidad*” justificar “*la adecuación del plan de estudios a dichas condiciones*”, sin que, según se ha expresado, los anexos de las Órdenes recurridas diseñen plan de estudio alguno -función que compete a las Universidades-, aunque sí imponen un contenido mínimo.

Y es que, como se afirma en la Sentencia de esta Sección de 16 de septiembre de 2009 -recurso número 713/2008-, a la que han seguido otras, como las de 30 de septiembre -recurso número 716/2008-, de 11 de noviembre -recurso 516/2009- y de 12 de diciembre -recurso número 856/2008- o de 3 de febrero de 2010 -recurso número 847/2008-, las previsiones de este tipo de Órdenes han de rellenarse con los pertinentes planes de estudio aprobados por las Universidades, a cuyo desarrollo habrá que esperar para determinar, a la vista de los mismos, si se invaden competencias de otros profesionales o, se añade ahora, si resulta insuficiente a los efectos de la correspondiente capacitación, sin olvidar la posibilidad de que, según se infiere también de las sentencias citadas, en determinados sectores profesionales próximos converjan “*una serie de funciones semejantes y muchas veces idénticas, de las que no es posible sustraer todas o algunas de ellas sin riesgo a dejar sin contenido alguna de estas profesiones y, paralelamente, las materias objeto de*

estudio para obtener las titulaciones han de coincidir plenamente algunas y otras parcialmente al ser contemplada la disciplina bajo otro punto de vista científico o práctico”.

Tampoco cabe desconocer que, como ha reseñado la Administración en uno de los informes obrantes en el expediente administrativo, la enumeración de competencias en los proyectos de Órdenes *“ha sido fruto de un largo y complejo proceso de negociación con un papel destacable de la Comisión de Ingeniería y Arquitectura del Consejo de Universidades y en el que han participado, además, los colegios profesionales y han sido consultados [...] los Ministerios de tutela”*

QUINTO.- Por último, debe hacerse constar que la Orden Ministerial hoy objeto de impugnación, CIN/310/2009, de 9 de febrero, lo fue ya en el recurso nº 775/2009, tramitado ante esta Sala y Sección, y que en reciente Sentencia de 23 de marzo de 2011, fue desestimado, por ser dicha Orden, conforme a Derecho, y así mismo, en los extremos examinados, dicha resolución, por idénticas razones a las expuestas en aquella resolución, debe confirmarse.

Razones todas ellas que conducen a desestimar el recurso contencioso administrativo.

SEXTO.- Por lo que se refiere a las costas, a tenor del artículo 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, no se estiman la existencia de méritos para hacer expresa imposición a ninguna de las partes procesales.

FALLAMOS

Que **desestimamos** el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el **CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS INDUSTRIALES**, representado por el Procurador D. Miguel Torres Álvarez, contra la Orden CIN/310/2009, 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 de Minas, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 18 de febrero, por su conformidad a derecho, con desestimación de las pretensiones contenidas en el suplico de la demanda. Sin hacer expresa imposición de costas.

Así por esta nuestra Sentencia, contra la que cabe recurso de casación ante el Tribunal Supremo, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia, en la forma acostumbrada, de todo lo cual yo, la Secretaria Judicial, doy fe.



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA