

Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, Sentencia 221/2019 de 21 Feb. 2019, Rec. 416/2016

Ponente: Lucas Murillo de la Cueva, Pablo María

Ponente: Lucas Murillo de la Cueva, Pablo María.

LA LEY 9704/2019

ECLI: *ES:TS:2019:550*

CONCURSOS Y OPOSICIONES. Convocatoria de pruebas para ingreso, por el sistema de acceso libre, al Cuerpo de Ingenieros Industriales del Estado. Conformidad a derecho de la base referida a la titulación necesaria para participar, en cuanto excluye la titulación de grado. Cuerpo especial regido por su regulación específica que exige para acceder a él la titulación de ingeniero industrial, master en ingeniería industrial o aquellas otras extranjeras que puedan ser reconocidas, pero no la de grado, excluida también por el derecho comunitario para el ejercicio de la profesión regulada de ingeniero industrial.

El Tribunal Supremo desestima el recurso de casación contra la sentencia de la Audiencia Nacional que confirmó la legalidad de base 4ª de la Orden que convoca proceso selectivo para ingreso, por el sistema general de acceso libre, al Cuerpo de Ingenieros Industriales del Estado.

**A Favor: ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO.
En Contra: COLEGIO PROFESIONAL.**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 221/2019

Fecha de sentencia: 21/02/2019

Tipo de procedimiento: RECURSO CASACION

Número del procedimiento: 416/2016

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 12/02/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 4

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

Transcrito por: MTP

Nota:

RECURSO CASACION núm.: 416/2016

Ponente: Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

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

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 221/2019

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Segundo Menendez Perez

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

D^a. Celsa Pico Lorenzo

D. Antonio Jesus Fonseca-Herrero Raimundo

D. Jose Luis Requero Ibañez

En Madrid, a 21 de febrero de 2019.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 416/2016, interpuesto por el Consejo General de Colegios Oficiales de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales, representado por el procurador don Isacio Calleja García, y asistido por el letrado don Ramón Entrena Cuesta, contra la sentencia n.º 180, dictada el 30 de noviembre de 2015 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso n.º 449/2014, sobre Orden IET/1556/2014, de 30 de julio, por la que se convoca proceso selectivo para ingreso, por el sistema general de acceso libre, al Cuerpo de Ingenieros Industriales del Estado.

Se ha personado, como recurrida, la Administración, representada y defendida por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso n.º 449/2014, seguido en la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, el 30 de noviembre de 2015 se dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

"FALLAMOS

Desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Consejo General de Colegios Oficiales de Peritos Ingenieros Técnicos Industriales, representado por el Procurador D. Isacio Calleja García y asistido de la Letrada D^a. Mercedes González de Estrada Álvarez-Montalvo, contra la resolución a que se refiere el fundamento de derecho 1º de esta sentencia, resolución que confirmamos por ser ajustada a derecho, condenando a la parte recurrente al pago de las costas procesales."

SEGUNDO.- Contra dicha sentencia preparó recurso de casación el Consejo General de Colegios Oficiales de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales, que la Sala de instancia tuvo por preparado por diligencia de ordenación de 21 de enero de 2016, acordando el emplazamiento de las partes y la remisión de las actuaciones a este Tribunal Supremo.

TERCERO.- Por escrito de 3 de marzo de 2016, el procurador don Isacio Calleja García, en representación del Consejo recurrente, interpuso el recurso anunciado que articuló en el siguiente motivo:

"ÚNICO .- Al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley jurisdiccional , por infracción del artículo 76 del Estatuto Básico del Empleado Público, en relación con la disposición transitoria tercera.1 del mismo.

[...]".

Y suplicó a la Sala que

"declare haber lugar al recurso de casación, con revocación íntegra de la sentencia recurrida y declarando que los titulados de Grado en el campo industrial de la Ingeniería tienen derecho a acceder al proceso selectivo de autos".

CUARTO.- Admitido a trámite, se remitieron las actuaciones a esta Sección Cuarta, conforme a las reglas de reparto de asuntos. Recibidas, por diligencia de ordenación de 25 de mayo de 2016 se dio traslado del escrito de interposición a la parte recurrida para que formulara su oposición.

QUINTO.- Evacuando el traslado conferido, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se opuso al recurso por escrito de 7 de julio de 2016 en el que interesó su desestimación, por ser conforme a Derecho, dijo, la resolución judicial impugnada "con imposición de costas a la Corporación recurrente".

SEXTO.- Por haberse convocado un Pleno de la Sala, por providencia de 26 de octubre de 2018 se suspendió el señalamiento acordado para el 6 de noviembre siguiente, señalándose nuevamente para la votación y fallo el día 12 de febrero de 2019, designando magistrado ponente al Excmo. Sr. don Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

SÉPTIMO.- En la fecha acordada, 12 de febrero de 2019, han tenido lugar la deliberación y fallo del presente recurso. Y el 20 siguiente se pasó la sentencia a firma de los magistrados de la Sección.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- *Los términos del litigio y la sentencia de instancia.*

El Consejo General de Colegios Oficiales de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales impugnó la base cuarta de las incluidas en la Orden IET/1556/2014, de 30 de julio, por la se convocó un proceso selectivo para el ingreso por el sistema general de acceso libre al Cuerpo de Ingenieros Industriales del Estado. Esa base cuarta se refería a la titulación necesaria para participar en el proceso selectivo y era del siguiente tenor:

"Estar en posesión o cumplir los requisitos necesarios para obtener el título de Ingeniero Industrial o aquel que habilite para el ejercicio de la profesión regulada de Ingeniero Industrial, según establecen las Directivas Comunitarias, al finalizar el plazo de presentación de instancias.

En el caso de titulaciones obtenidas en el extranjero se deberá estar en posesión de la credencial que acredite su homologación o convalidación en su caso. Este requisito no será de aplicación a los aspirantes que hubieran obtenido el reconocimiento de su cualificación profesional en el ámbito de las profesiones reguladas, al amparo de las Disposiciones de Derecho Comunitario".

Para la demanda esa exigencia contravenía el artículo 76 del Estatuto Básico del Empleado Público ya que, de acuerdo con él, para acceder a los cuerpos o escales del Grupo A1 y A2, "se exigirá estar en posesión del título universitario de Grado" y en "aquellos supuestos en los que la ley exija otro título universitario será éste el que se tenga en cuenta". Dado que no hay ley alguna que exija un título distinto para acceder al Cuerpo de Ingenieros Industriales del Estado, sostenía la demanda que solamente cabía exigir el grado. Añadía que no existiendo ninguna Directiva sobre la profesión de Ingeniero Industrial, el Derecho de la Unión Europea no salva esa carencia.

La sentencia de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional objeto del presente recurso de casación desestimó las pretensiones de la corporación recurrente. Según explica, de un lado, entiende que la prescripción del artículo 76 invocada opera pro

futuro. De otro lado, se extiende en el régimen de las titulaciones universitarias y de la profesión regulada de ingeniero industrial que resulta de las Directivas de la Unión Europea 2005/36/CE y 2006/100/CE y de las disposiciones reglamentarias que las han incorporado al ordenamiento jurídico español. En particular, recoge cuanto resulta de los Reales Decretos 1393/2007, de 29 de octubre, y 1837/2008, de 8 de noviembre, en los acuerdos del Consejo de Ministros de 26 de diciembre de 2008 (Boletín Oficial del Estado del 29), así como en la Orden CIN/311/2009, de 9 de febrero, por la que se establecen los requisitos para la verificación de los títulos oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión regulada de ingeniero industrial.

La conclusión que de ese material extrae es que la titulación que habilita para el ejercicio de la profesión de ingeniero industrial ha de comprender un ciclo de estudios postsecundarios de una duración mínima de cuatro años, mientras para ejercer la de ingeniero técnico industrial ha de suponer la superación de un ciclo de estudios postsecundarios de una duración mínima de tres años y no superior a cuatro.

A partir de esas premisas, dice que el Cuerpo de Ingenieros Industriales del Estado es uno de los cuerpos especiales a que se refiere el artículo 24.1 del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, todavía vigente, según explica. De acuerdo con ese precepto, son funcionarios de cuerpos especiales los que ejercen actividades que constituyen el objeto de una peculiar carrera o profesión y los que tienen asignado dicho carácter por razón de las circunstancias concurrentes en la función administrativa que les está encomendada. Así, pues, concluye la sentencia, siendo el de la convocatoria un cuerpo especial, se ha de estar a su disciplina específica y esa regulación propia requiere para acceder a él la titulación de ingeniero industrial, la de master en ingeniería industrial o aquellas otras extranjeras que puedan ser reconocidas, pero no la de grado.

Por todo ello, termina la sentencia así:

"No hay, por tanto, exigencia de una titulación distinta a la que tradicionalmente se ha exigido para el ingreso en el Cuerpo de Ingenieros Industriales, la cual sigue siendo la misma: la que habilita para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Industrial.

No existe, pues, la vulneración alegada".

SEGUNDO.- *El motivo de casación del Consejo General de Colegios Oficiales de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales.*

Hemos visto en los antecedentes el enunciado del motivo único de casación que, al amparo del artículo 88.1 d) de la Ley de la Jurisdicción ha interpuesto el Consejo General recurrente. Resumiremos, por tanto, ahora las razones principales en las que se apoya.

Comienza diciendo el escrito de interposición que debe dejarse a parte la cuestión de las profesiones reguladas porque el pleito no versa sobre ella sino única y exclusivamente sobre el acceso a la función pública. Recuerda, a continuación, la exigencia del artículo 76 del Estatuto Básico de la Función Pública y la prescripción de su disposición transitoria tercera sobre la conservación de validez de los títulos vigentes en 2007 hasta que se implantasen los correspondientes al Espacio Europeo de Educación Superior. Ahora bien, como quiera que esa implantación ya se ha producido, afirma que ya no cabe legalmente exigir en las convocatorias las viejas titulaciones mientras se excluye la de grado. Es más, resalta que, conforme al artículo 76, no se puede exigir ninguna otra mientras una ley no lo disponga así.

Tras ese preámbulo, el escrito de interposición critica a la sentencia por acudir a una norma, "por decirlo de esa manera, tan actual, como el Decreto 315/1964" y que pretenda con ese soporte fundamentar que el texto articulado de 1964 satisface la reserva de ley necesaria. Es más, el escrito de interposición expresa "más que sorpresa, perplejidad" por esa solución. Explica al respecto que ya

el artículo 26 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública , establecía que los cuerpos o escalas no podrán tener asignadas facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos. Por tanto, señala, la atribución de cualesquiera funciones a cuerpos concretos fue derogada por esa Ley 30/1982. De ahí que no considere admisible resucitar el texto articulado de 1964.

Y, como ve en la sentencia la afirmación de que el *status* del Cuerpo de Ingenieros Industriales del Estado no es susceptible de alteración por normas legales posteriores, el escrito de interposición señala que le resulta enojoso que se nos ocupe con la cuestión de la irretroactividad. Al respecto cita la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 108/1986 y nos dice que en modo alguno pretende el Consejo General recurrente alterar la situación jurídica de los ingenieros industriales que ya forman parte del Cuerpo ni impedir que titulados ingenieros industriales participen en el proceso selectivo para acceder a él. Solamente, demanda que no se impida admitir al mismo a los titulados de grado porque no hay Ley que exija una titulación distinta.

TERCERO.- *La oposición del Abogado del Estado.*

Nos dice que la sentencia razona debida y extensamente y reproduce parte de sus fundamentos.

Luego, añade que la de ingeniero industrial es una profesión regulada y que, en consecuencia, el Gobierno ha tenido que exigir el título de master a quienes quieran ejercerla. Además, subraya que, con arreglo a la legislación preconstitucional, se refiere al artículo 24.1 del Decreto 315/1964, el Cuerpo de Ingenieros Industriales del Estado es un cuerpo especial y que para acceder a él se ha de contar con el título de ingeniero industrial o con el de master en ingeniería industrial o con las titulaciones extranjeras que sean reconocidas.

CUARTO.- *El pronunciamiento de la sentencia n.º 559/2016, de 9 de marzo, dictada por la Sección Séptima en el recurso de casación n.º 341/2015 .*

Aunque la parte recurrente no la invoca, pues se dictó poco antes de que presentara su escrito de interposición, a la hora de resolver este recurso de casación debemos tener presente que la Sección Séptima de la Sala resolvió en su sentencia n.º 559/2016, de 9 de marzo (casación n.º 341/2015) un asunto que guarda una clara proximidad con éste. En efecto, entonces se dirimía la legalidad de una convocatoria para acceder a plazas de Ingeniero Industrial de la Comunidad Foral de Navarra y las bases exigían la misma titulación que la Orden IET/1556/2014. Y sucede que la Sala de Pamplona desestimó el recurso contencioso-administrativo de un aspirante, graduado en Ingeniería Eléctrica, que superó las pruebas pero no fue nombrado por carecer de la titulación requerida, es decir la de Ingeniero Industrial o equivalente.

La mencionada sentencia n.º 559/2016 acogió sus argumentos y, revocando la de instancia, le reconoció el derecho a ser nombrado funcionario --con los correspondientes efectos económicos, aclarados por el auto de 10 de mayo de 2016-- en razón, precisamente, de lo dispuesto en el artículo 76 del Estatuto Básico del Empleado Público. En particular, consideró una laguna de la convocatoria no incluir la de grado entre las titulaciones que permiten acceder a los cuerpos y escalas del grupo A y explicó que puede haber diferencias entre el ejercicio profesional en el ámbito privado y el que resulta inherente al desempeño de la función pública que se traduzcan en la distinta titulación exigida al respecto. Aquí apunta la sentencia n.º 559/2016 que, "para el ejercicio funcional no basta con la ostentación de una titulación académica, pues se exige adicionalmente la superación de unas pruebas y procedimientos selectivos dirigidos a justificar que se poseen con un elevado nivel de exigencia los conocimientos teóricos y las destrezas prácticas que son necesarias para la actividad profesional a que esté referido el puesto funcional de que se trate".

Además, descarta que justifiquen la decisión tomada por la Administración Foral y confirmada por la Sala de Pamplona los artículos 37 y concordantes de la Ley orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades , porque no tratan de la habilitación profesional que comportan los títulos

universitarios.

QUINTO.- *El juicio de la Sala. La desestimación del recurso de casación.*

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.

SEXTO.- Costas.

A tenor de lo establecido por el artículo 139.4 de la Ley de la Jurisdicción , vista la complejidad que presenta la cuestión debatida y las dudas que comporta, no se hace imposición de costas.

FALLO

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

(1.º) No dar lugar al recurso de casación n.º 416/2016 interpuesto por el Consejo General de Colegios Oficiales de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales contra la sentencia nº 180, dictada el 30 de noviembre de 2015 por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional y recaída en el recurso n.º 449/2014 .

(2.º) No hacer imposición de costas.

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

Así se acuerda y firma.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente en estos autos, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera del Tribunal Supremo, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.