

R. CASACION núm.: 5635/2018

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

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina
López

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Cuarta
Sentencia núm. 1679/2020

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D^a Celsa Pico Lorenzo

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D^a María del Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 4 de diciembre de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 5635/2018, interpuesto por el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, representado por la procuradora doña Rosa María Martínez Virgili, y asistido por el letrado don Pablo Linde Puelles, contra la sentencia dictada el 11 de mayo de 2018 por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, recaída en el recurso n.º 483/2016 sobre Orden FOM/1020/2016, de 16 de junio, por la que se convocó proceso selectivo para ingreso por el sistema general de acceso libre a la Escala de Técnicos Facultativos Superiores de Organismos Autónomos del Ministerio de Fomento.

Se ha personado, como recurrido, el Abogado del Estado, en representación y defensa del Ministerio de Fomento.

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

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso n.º 483/2016, seguido en la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, el 11 de mayo de 2018 se dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

«FALLAMOS

En nombre de S.M. EL REY, y en atención a lo expuesto, la Sala ha decidido:

PRIMERO.- DESESTIMAR el recurso contencioso-administrativo formulado por COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS, contra resolución del Ministerio de Fomento de fecha 16 de junio de 2016, a que las presentes actuaciones se contraen.

SEGUNDO.- Se imponen las costas a la parte actora».

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia preparó recurso de casación el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, que la Sala de la Audiencia Nacional tuvo por preparado, ordenando el emplazamiento de las partes y la remisión de las actuaciones a esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas y personados la procuradora doña Rosa María Martínez Virgili, en representación del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, como parte recurrente, y el Abogado del Estado, en representación del Ministerio de Fomento, como recurrida, por auto de 24 de octubre de 2019, la Sección Primera de esta Sala acordó:

«**Primero.** Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación procesal del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos contra la sentencia de 11 de mayo de 2018 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Octava) de la Audiencia Nacional dictada en el recurso 483/2016.

Segundo. Precisar que la cuestión en la que entendemos que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la relativa a la interpretación que ha de otorgarse al artículo 76 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril (hoy, mismo artículo de su Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre), en detalle, si para el ingreso por el sistema general de acceso libre en la Escala de Técnicos Facultativos Superiores de Organismos Autónomos del Ministerio de Fomento, es bastante estar en posesión o cumplir los requisitos necesarios para obtener el Título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o Grado a la fecha de finalización del plazo de presentación de instancias, o si es necesario el Máster que habilite para el ejercicio de la profesión regulada de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

Tercero. Identificar como norma jurídica que, en principio, ha de ser objeto de interpretación es el artículo 76 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril (hoy, mismo artículo de su Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre), en relación con las Disposiciones Adicionales 8ª y 9ª de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública y el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA.

Cuarto. Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

Quinto. Comunicar inmediatamente a la Sala de Instancia la decisión adoptada en este auto.

Sexto. Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Cuarta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.

El presente auto, contra el que no cabe recurso alguno, es firme.

Así lo acuerdan y firman».

CUARTO.- Por diligencia de ordenación de 6 de noviembre de 2019 se remitieron las actuaciones a esta Sección, haciendo saber a la parte recurrente

que dispone de un plazo de treinta días para presentar el escrito de interposición del recurso.

QUINTO.- Por escrito de 15 de febrero de 2019, la procuradora doña Rosa María Martínez Virgili, en representación del recurrente, formalizó el recurso interpuesto, alegando como infringidos la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, disposición adicional novena, en relación a la disposición adicional octava. Todo en relación al Real Decreto 1837/2008, la Directiva 2005/36/CE y Órdenes CIN que establecen los requisitos para la verificación de títulos universitarios que habilitan para el ejercicio de profesiones regulada. Además de los artículos 75.1 y 2 y 76 del Estatuto básico del Empleado Público [...].

Y solicitó a la Sala que se dé respuesta a la cuestión planteada por el auto de admisión, declarando que,

«de conformidad con la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública y con los artículos 75 y 76 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril [...], en relación al Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre (Anexo VIII) y al Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, para el ingreso por el sistema general de acceso libre en la Escala de Técnicos Facultativos Superiores de Organismos Autónomos del Ministerio de Fomento, no es bastante estar en posesión o cumplir los requisitos necesarios para obtener cualquier título de Doctor, Licenciado, ingeniero, Arquitecto o Grado a la fecha de finalización del plazo de presentación de instancias, sino que es necesario el título de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos o Máster que habilite para el ejercicio de la profesión regulada de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, o los títulos que habiliten para el resto de las profesiones reguladas de Ingeniero».

Y que, previos los trámites pertinentes,

«se sirva dictar en su día Sentencia por la que, con estimación del presente recurso, se case y anule la referida Sentencia con imposición de las costas del recurso a la parte recurrida y, en su consecuencia, se estime nuestro recurso contencioso administrativo en los términos expuestos en el suplico de nuestro escrito de demanda, apartado I».

SEXTO.- Evacuando el traslado conferido por providencia de 21 de enero de 2020, el Abogado del Estado se opuso al recurso por escrito de 3 de marzo de 2020 en el que interesó su desestimación, con los demás pronunciamientos legales expuestos en el último apartado de dicho escrito.

SÉPTIMO.- De conformidad con lo previsto en el artículo 92.6 de la Ley de esta Jurisdicción, atendiendo a la índole del asunto no se consideró necesaria la celebración de vista pública.

OCTAVO.- Mediante providencia de 22 de septiembre de 2020 se señaló para la votación y fallo el día 24 de noviembre siguiente y se designó magistrado ponente al Excmo. Sr. don Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

NOVENO.- En la fecha acordada, 24 de noviembre de 2020, han tenido lugar la deliberación y fallo del presente recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

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

El Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Orden FOM/1020/2016, de 16 de junio, por la que se convoca proceso selectivo para ingreso por el sistema general de acceso libre en la Escala de Técnicos Facultativos Superiores de Organismos Autónomos del Ministerio de Fomento. En particular, impugnó su Base 4.1 (“Titulación”) que dice así:

«4.1 Se requiere estar en posesión o cumplir los requisitos necesarios para obtener el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o Grado a la fecha de finalización del plazo de presentación de instancias».

Para la demanda, infringe la disposición adicional novena de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, que crea la Escala, y los artículos 75 y 76 del Estatuto Básico del Empleado Público. Para el Colegio recurrente el título necesario ha de ser el de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos o Máster equivalente y el de otras Ingenierías Superiores. Al no circunscribir así las titulaciones admitidas, la Orden -- sostenía-- infringe el principio de capacidad y las competencias propias de los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Por eso, pidió a la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional que:

«i) Declare que las titulaciones requeridas para el acceso a la Escala deben ser las que permitan el acceso según la Ley 34/1984 por la que se creó la Escala de técnicos Facultativos Superiores de los Organismos Autónomos del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones (ahora Ministerio de Fomento), por lo que deben tener, en todo caso, el nivel 3 del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior (nivel Máster), declarando la base específica 4.1 de la Orden recurrida no conforme a Derecho, anulándola.

ii) Declare que para las Especialidades para las que se convoca el acceso debe requerirse titulación de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos o la de Máster que habilite para el ejercicio de la profesión regulada de Ingeniería de caminos, Canales Puertos (según Orden CIN/309/2009, de 9 de febrero), así como, en su caso, aquellas otras de Ingeniero superior que pudieran resultar idóneas.

iii) Condene en costas a la Administración demandada».

La sentencia objeto del presente recurso de casación desestimó el recurso siguiendo, según explica, el criterio sentado por otra anterior, la de 13 de enero de 2017 (recurso n.º 396/2015), ya firme por haberse inadmitido por providencia de la Sección de Admisión de esta Sala de 5 de octubre de 2017, el recurso de casación interpuesto contra ella, y que resolvió en ese sentido en un asunto análogo.

Antes de recoger las razones dadas por dicha sentencia, la que nos ocupa, para mejor situar la controversia, reproduce los artículos 75 y 76 del Estatuto Básico del Empleado Público, las disposiciones adicionales octava y novena B) de la Ley 30/1984 y señala que el Real Decreto 1837/2008, de 8 de

noviembre, incorporó las Directivas 2005/CE y 2006/CE, atinentes al reconocimiento de cualificaciones profesionales y a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado cuyo corolario ha sido la fijación de condiciones y requisitos de verificación de títulos de Grado que habilitan para el ejercicio de una pluralidad de profesiones reguladas.

Después, dice que el recurso no puede prosperar porque:

«el artículo 76 del EBEP dispone con nitidez que, con carácter general, la única titulación habilitante para el acceso a los Subgrupos A1 y A2 es el título de Grado, previsión que, precisamente, es la que contempla la Base 4.1 ("Titulación") de la Orden combatida, y si bien el último inciso del precepto determina que cuando la Ley exija otro título universitario será éste el que se debería tener en cuenta, la previsión se refiere a las "profesiones reguladas", esto es, aquellas que requieran la titulación específica que las resulta consustancial. Lo cierto es que la Escala concernida, de Técnicos Facultativos Superiores de Organismos Autónomos del Ministerio de Fomento, no se vincula a profesión regulada alguna, como pudiera ser el caso, a título de ejemplo, en los cuerpos de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos del Estado, o en los de Ingenieros de Minas, de Ingenieros Industriales o de Ingenieros Aeronáuticos del Estado».

A mayor abundamiento, añade:

«el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español las Directivas 2005/36/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la 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, norma a cuyo socaire se han fijado las condiciones y requisitos de verificación de los títulos de grado para el ejercicio de una pluralidad de profesiones reguladas, así como de títulos de Máster para profesiones reguladas, entre las que se encuentra, precisamente, la de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, conjunto de profesiones reguladas entre las que, lógicamente, no figura la de Técnico Facultativo Superior de Organismos Autónomos del Ministerio de Fomento. Esto es, si se está, como es el caso, ante un Cuerpo o Escala cuyos integrantes no requieren ostentar profesión regulada, el título exigido para participar en el correspondiente proceso selectivo es el de Grado, además de las titulaciones preexistentes».

Y, a continuación, menciona diversas sentencias de la Sala de la Audiencia Nacional con las que, dice, es coherente. En cuanto a las disposiciones adicionales octava y novena de la Ley 30/1984 dice que de su tenor se desprende en cuanto a la creación de la Escala en cuestión que:

«si bien es cierto que en ella se integran concretos cuerpos extinguidos (a tenor de la Disposición Adicional Novena, el de Ingenieros de Caminos del Instituto de Estudios de Transportes y Comunicaciones y el de Ingenieros de Escuela Técnica Superior del Instituto de Estudios de Transportes y comunicaciones, ambos del antiguo Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones), ello no supone que la nueva Escala requiera la titulación de los cuerpos extinguidos y refundidos, cuando, cabe insistir, no nos encontramos ante profesión regulada alguna, debiendo ser interpretada la Disposición Adicional Octava.2 en relación con el nuevo régimen jurídico de titulaciones universitarias, por lo que, en relación con cuantos razonamientos se plantean en relación con las meritadas Disposiciones Adicionales, han de reiterarse las consideraciones desgranadas en los dos ordinales precedentes, con el inevitable corolario de que las Disposiciones esgrimidas resultan claramente compatibles con la interpretación que sostenemos del artículo 76 EBEP».

SEGUNDO.- *La cuestión en que el auto de admisión aprecia interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.*

El auto de la Sección Primera de 24 de octubre de 2019 que ha admitido a trámite este recurso de casación, tal como se ha reflejado en los antecedentes, ha apreciado interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en establecer:

«si para el ingreso por el sistema general de acceso libre en la Escala de Técnicos Facultativos Superiores de Organismos Autónomos del Ministerio de Fomento, es bastante estar en posesión o cumplir los requisitos necesarios para obtener el Título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o Grado a la fecha de finalización del plazo de presentación de instancias, o si es necesario el Máster que habilite para el ejercicio de la profesión regulada de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos».

Y los preceptos cuya interpretación nos pide son el artículo 76 del Estatuto Básico del Empleado Público en relación con las disposiciones

Adicionales octava y novena de la Ley 30/1984 y el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre.

En sus razonamientos jurídicos este auto explica que le ha llevado a apreciar el indicado interés casacional la previa admisión de recursos similares --los n.º 1923/2017 y 548/2017 ya resueltos por las sentencias de 25 y 26 de septiembre de 2019-- que interpretaron el artículo 76 del Estatuto Básico.

TERCERO.- *Las alegaciones de las partes.*

- A) El escrito de interposición del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

Expone en los antecedentes que considera relevantes que la Escala a la que se refiere la Orden impugnada fue creada por la disposición adicional novena, 2, apartado B), n.º 42, con carácter departamental por integración de otras dos en estos términos:

«42. Técnicos Facultativos Superiores de los Organismos Autónomos del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Se integran en la misma los funcionarios pertenecientes a las Escalas de:

- Ingenieros de Caminos del Instituto de Estudios de Transportes y Comunicaciones del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones.

- Ingenieros de Escuela Técnica Superior del Instituto de Estudios de Transportes y Comunicaciones del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones».

Y que, posteriormente, el Real Decreto 1563/1997, de 10 de octubre, por el que se procede al cambio de denominación de ciertos cuerpos y escalas de organismos autónomos, le dio el nombre de Escala de Técnicos Facultativos Superiores de los Organismos Autónomos del Ministerio de Fomento. Recuerda, además, que en su origen sólo podían ingresar en la Escala quienes contaran con las titulaciones previstas en la Ley de su creación: Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos e Ingenieros de Escuela

Técnica Superior y que así se acreditó en la prueba practicada en la instancia. Asimismo, precisa que las ingenierías “pre-Bolonia” se corresponden con el nivel de Máster y son profesiones reguladas. Menciona también los acuerdos del Consejo de Ministros de 26 de diciembre de 2008 (Boletín Oficial del Estado del 29 de enero de 2009) y de 24 de abril de 2015 (Boletín Oficial del Estado del 11 de mayo) y destaca que este último declaró la correspondencia del título de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos “pre-Bolonia” con el de Máster y que lo mismo ha sucedido con todas las Ingenierías de Escuelas Técnicas Superiores o de ciclo largo.

Apunta, después, que las titulaciones que, según la Ley de creación de la Escala, permitían el acceso a ella son todas titulaciones que dan acceso a profesiones reguladas y, por eso, solamente deben admitirse para ingresar en ella las originarias y las nuevas de Máster o equivalentes. Así lo impone, dice, la Directiva 2005/36/CE y advierte que el Real Decreto 1837/2008 --que incorpora al ordenamiento español las Directivas 2005/36/CE y 2006/100/CE. El Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, que lo ha derogado e incorpora la Directiva 2013/55/UE, que modifica la primera y el Reglamento (UE) 1024/2012-- ha mantenido el artículo aplicable, el 19.5, con idéntico contenido, así como la disposición derogatoria y el aplicable Anexo VIII de aquél Real Decreto 1837/2008.

Precisa entonces que en este litigio se trata de dilucidar si una Orden Ministerial, sin amparo normativo superior, puede modificar los títulos habilitantes para el acceso a la Escala. Defiende al respecto que la solución seguida por la sentencia de la Audiencia Nacional, al confirmar la legalidad de la Orden recurrida, infringe las disposiciones adicionales octava y novena de la Ley 30/1984 en relación con el Real Decreto 1837/2008, con la Directiva 2005/36/CE y las Órdenes CIN que establecen los requisitos para la verificación de los títulos universitarios que habilitan para el ejercicio de profesiones reguladas. E igualmente infringidos considera los artículos 75.2, 75.1 y 76 del Estatuto Básico del Empleado Público.

Insiste el escrito de interposición en que la titulación exigida por la Ley es la de las Ingenierías Superiores, las que equivalen al Máster y nos dice que en los Organismos Autónomos del Ministerio de Fomento existen dos escalas especiales de carácter técnico, la de Titulados de Escuelas Técnicas de Grado Medio y la de Técnicos Facultativos Superiores --o sea, aquella a la que se refiere la Orden de convocatoria-- y que la primera es la propia de los Ingenieros Técnicos y de los graduados con Grado, mientras que la segunda es una Escala de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos y otros Ingenieros Superiores que cuentan con un mayor nivel de titulación.

Al argumentar la infracción del artículo 76 del Estatuto Básico del Empleado Público que, sostiene, comete la sentencia de instancia y, antes la Orden de convocatoria, precisa que, requiriendo la Ley para acceder a la Escala de referencia el título de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos o de otra Ingeniería Superior, se vulnera dicho precepto al admitir que ingresen también Licenciados, Grados, Ingenieros Técnicos o Arquitectos. Mantiene, asimismo, que yerra al decir que los títulos requeridos por la Orden de convocatoria no son títulos que dan acceso a profesiones reguladas pues tiene por hecho probado que las titulaciones de la Escala sí abren paso al ejercicio de profesiones reguladas y entiende que no puede dissociarse la requerida para acceder a la Escala, o sea, a un cuerpo funcional especial que se corresponde con determinadas profesiones de esa naturaleza. Cita aquí el acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de diciembre de 2008, el artículo 15.4 del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, y el Anexo VIII del Real Decreto 1837/2008 y recuerda el nivel de formación exigido para las profesiones de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos y de Ingenieros Superiores Industriales, Aeronáuticos, Navales y Oceánicos, de Telecomunicación, Agrónomos, de Minas y de Montes.

En fin, tras señalar que el ejercicio de profesiones reguladas de Ingeniero, según las determinaciones del Derecho de la Unión Europea, necesitan una titulación que no se corresponde con la de Licenciado, Arquitecto, ni Ingeniero Técnico, destaca que así lo ha establecido esta Sala en las sentencias n.º 221/2019, de 21 de febrero, 1241/2019, de 25 de

septiembre, y 1268/2019, de 26 de septiembre, en las que, además, se dice que los niveles de formación que acreditan los títulos universitarios no pueden ser distintos según se trate de acceder al empleo público o al ejercicio privado de las profesiones ya que no sería aceptable desde los principios proclamados por el artículo 103.1 y 3 de la Constitución.

B) El escrito de oposición del Abogado del Estado.

Comienza diciendo que, por expresa prohibición legal nada puede decir sobre los requisitos del escrito de interposición sobre plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada ni sobre los presupuestos procesales. Luego, nos recuerda la inadmisión de un recurso de casación análogo a este por providencia de 5 de octubre de 2017, la cual reproduce, y afirma que la misma conclusión de inadmisibilidad procedía en este caso pero, como no ha sucedido así, pasa a examinar el escrito de interposición.

Llegado a este punto, el Abogado del Estado indica, en primer lugar, que no hay vinculación o reserva de los puestos de la Escala de Técnicos Facultativos Superiores de Organismos Autónomos del Ministerio de Fomento para ninguna profesión regulada. Desarrolla sus razonamientos a partir de la regla sentada por el artículo 76 del Estatuto Básico del Empleado Público: el título de Grado es la única titulación habilitante para acceder a los subgrupos A1 y A2, tal como lo refleja la Base 4.1 de la Orden recurrida. Y, aunque ese precepto salva la posibilidad de que por Ley se exijan titulaciones diferentes, dice que ese inciso del artículo 76 ha de entenderse referido a las que se han venido a llamar “profesiones reguladas”. Admite que nada impide que la Ley reguladora de un cuerpo funcional exija una titulación específica pero señala que eso no ha sucedido en este caso. La Escala de Técnicos Facultativos Superiores del Ministerio de Fomento, dice, no se integra en ninguna profesión regulada, a diferencia de lo que sucede con los Cuerpos de Ingenieros Aeronáuticos del Estado, o con el de Ingenieros Industriales del Estado, a los que se refieren las sentencias citadas por el recurrente en casación.

Indica, seguidamente, que en virtud del Real Decreto 1837/2008, el Gobierno ha fijado las condiciones y requisitos de verificación de los títulos de Grado que habilitan para el ejercicio de las siguientes profesiones reguladas: Maestro en Educación Infantil, Maestro en Educación Primaria, Médico, Veterinario, Farmacéutico, Dentista, Enfermero, Fisioterapeuta, Logopeda, Óptico Optometrista, Podólogo, Terapeuta Ocupacional. Dietista-Nutricionista, Arquitecto Técnico y las distintas de Ingeniero Técnico (Aeronáutico, Agrícola, Forestal, Industrial, de Minas, Naval, Obras Públicas, Telecomunicación y en Topografía).

Y que también ha fijado las condiciones y requisitos de verificación de los títulos de Máster que habilitan para el ejercicio de las profesiones reguladas de Ingeniero Aeronáutico, Ingeniero Agrónomo, Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, Ingeniero de Montes, Ingeniero Industrial, Ingeniero de Minas, Ingeniero Naval y Oceánico, Ingeniero de Telecomunicación, Arquitecto, Profesor de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato, Formación Profesional y Enseñanza de Idiomas y Psicólogo General Sanitario.

Pues bien, resalta el escrito de oposición que entre estas profesiones reguladas no figura la de Técnico Facultativo Superior de Organismos Autónomos del Ministerio de Fomento. Por eso, dice, ha de seguirse la regla general sentada por el Estatuto Básico para el acceso a los cuerpos y escales de Grupo A. Por tanto, añade, en las convocatorias para el ingreso en los del subgrupo A1 cuyos funcionarios no desempeñan profesiones reguladas, el título unánimemente exigido es, además de las antiguas titulaciones, únicamente el del Grado, sin perjuicio de que, por su Ley reguladora se pidan otras. Así, pues, dice el Abogado del Estado, no hay vulneración del artículo 76 del Estatuto Básico del Empleado Público.

Expone, a continuación, la que nos dice que es la correcta interpretación de la disposición adicional octava, apartado 2 de la Ley 30/1984. La reproduce y explica que la Escala de Técnicos Facultativos Superiores que nos ocupa se creó por la disposición adicional novena B), n.º 9, de la Ley

30/1984. Debe entenderse, advierte, teniendo en cuenta el momento y el contexto en que se dictó. A saber, se buscaba regular un cuerpo de nueva creación en el que se integraban funcionarios procedentes de otros cuerpos extinguidos al entrar en vigor esa Ley 30/1984. Pues bien, mantiene que no puede ser interpretada en el sentido en que lo hace el escrito de interposición viendo en ella la exigencia de la titulación de Ingeniero Superior pues el único objeto de esa disposición adicional era el de renombrar y refundir cuerpos pero no fijar sus funciones ni mucho menos exigir una titulación concreta para acceder a ellos. De ahí que dicha disposición adicional sea perfectamente compatible con el artículo 76.

Tampoco ha habido infracción del artículo 75.2, siempre del Estatuto Básico, prosigue el Abogado del Estado, porque la Orden recurrida no ha modificado el cuerpo de Técnicos Facultativos Superiores. Por el contrario, señala, es el Colegio profesional recurrente el que, por vía de recurso contra la convocatoria, pretende introducir un nuevo requisito de titulación que no aparece ni en el Estatuto ni en la normativa reguladora del acceso a la Escala: la exigencia de Máster. Al respecto observa que, en tanto es una refundición de cuerpos y escalas, “por más que estos pudieran ser profesiones reguladas en su día”, no se puede concluir que “conjuntamente pudieran serlo por cuanto la suma de dos profesiones reguladas no es una tercera profesión regulada sino necesariamente una profesión no regulada, dado que no conserva los rasgos de ninguna”. Así, destaca que en la Escala de la que estamos tratando se integraron “concretos y variopintos cuerpos extinguidos”. A la conclusión que defiende, dice el escrito de interposición, lleva la interpretación sistemática de la disposición adicional octava, apartado 2, de la Ley 30/1984 sin que se pueda pretender la congelación de los requisitos existentes en el momento de creación de los cuerpos relacionados en la disposición adicional novena, pues habrán de adaptarse a los sucesivos cambios que puedan producirse en el sistema educativo y en la normativa de acceso a la función pública.

CUARTO.- *El juicio de la Sala. La estimación del recurso de casación.*

Hemos de decir, en primer lugar, que la inadmisión por la Sección Primera de un recurso de casación de contenido semejante o, incluso, igual al del que nos ocupa, carece en sí misma de relevancia porque, como dice la providencia reproducida por el Abogado del Estado, esa inadmisión se debió a que el correspondiente escrito de preparación no justificó que “las normas que se citan por infringidas hayan sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la sentencia recurrida, en el particular relativo a la falta de vinculación de la Escala funcional concernida a una profesión regulada”. El recurso así inadmitido se dirigía contra la sentencia de la misma Sección Octava de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional que sigue la que es objeto de este proceso: la de 13 de enero de 2017 (recurso n.º 396/2015), también interpuesto por el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

La admisión o inadmisión depende de que, a juicio de la Sección de Admisión de esta Sala, el escrito de preparación sea capaz de identificar, de acuerdo con el artículo 88 de la Ley de la Jurisdicción, un interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en las infracciones que atribuye a la sentencia recurrida de preceptos relevantes y determinantes de su fallo. Por eso, sobre cuestiones análogas, puede suceder que se admitan unos recursos y otros no en función del escrito de preparación. Nos parece algo evidente y que, por tanto, no precisa de ulteriores explicaciones sin perjuicio de recordar que contra los autos de admisión del recurso de casación la Ley no admite recurso.

Precisado este extremo, a fin de resolver la controversia, una vez expuestas en síntesis las posiciones de las partes, conviene hacer una precisión importante.

El Abogado del Estado nos habla de que la Escala de Técnicos Facultativos Superiores de Organismos Autónomos del Ministerio de Fomento a la que se refiere la Orden recurrida procede de la integración efectuada por la disposición adicional novena B), n.º 9, de una variedad de cuerpos y escalas extinguidos por la Ley 30/1984. Sin embargo, el Colegio recurrente y la

sentencia de la Audiencia Nacional se refieren a la integración dispuesta por ese precepto, pero no por el n.º 9 de su apartado B), sino por el n.º 42, que dice así:

«42. Técnicos Facultativos Superiores de los Organismos Autónomos del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Se integran en la misma los funcionarios pertenecientes a las Escalas de:

– Ingenieros de Caminos del Instituto de Estudios de Transportes y Comunicaciones del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones.

– Ingenieros de Escuela Técnica Superior del Instituto de Estudios de Transportes y Comunicaciones del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones».

Posteriormente, el artículo 1.2 del Real Decreto 1563/1997, de 10 de octubre, por el que se procede al cambio de denominación de ciertos Cuerpos y Escalas de organismos autónomos, dispuso que en la denominación de esta Escala se sustituyera por la del Ministerio de Fomento la anterior mención al de Transportes, Turismo y Comunicaciones. En cambio, su artículo 1.1 estableció que las Escalas de Técnicos Facultativos Superiores de Organismos Autónomos del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, entre las que figura la que señala el Abogado del Estado, llevarían en adelante la mención del Ministerio de Medio Ambiente.

Así, pues, no estamos ante una Escala que pasara a aglutinar cuerpos funcionariales variopintos sino ante la que integró a Ingenieros de Caminos y a Ingenieros Superiores. Por eso, como recuerda el escrito de interposición, en la instancia se probó que las titulaciones exigidas para el ingreso en las Escalas originarias eran las de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos y las de Ingenieros de Escuela Técnica Superior: Ingeniero Industrial; Ingeniero Aeronáutico; Ingeniero Naval y Oceánico; Ingeniero de Telecomunicación; Ingeniero Agrónomo; Ingeniero de Minas e Ingeniero de Montes. Es, pues, una Escala homogénea desde el punto de vista de la cualificación profesional de sus integrantes y de la titulación académica necesaria para formar parte de ella.

Llegados a este punto, interesa saber qué dice la disposición adicional octava de la Ley 30/1984:

«Disposición adicional octava

1. Los Cuerpos y Escalas declarados a extinguir que actualmente tengan asignados los índices de proporcionalidad 10, 8, 6, 4 y 3, pasarán a integrarse respectivamente, a partir de la vigencia de esta Ley, en los grupos A, B, C, D y E establecidos en el artículo 25.

2. Para el ingreso en los Cuerpos y Escalas de nueva creación se exigirá la titulación académica necesaria para el ingreso en los Cuerpos y Escalas que se integran en ellos. En el caso de que se integren Cuerpos o Escalas con distinto nivel de titulación a efectos de nuevos ingresos, el exigido será el correspondiente al cuerpo o escala de los integrados para el que se requiera mayor nivel de titulación».

No hay duda, pues, de que, siendo las titulaciones exigidas para acceder a las dos Escalas integradas en la nueva las de Ingeniero Superior, esa es, conforme al apartado dos de este precepto, la legalmente exigida para ingresar en esta última, tal como sostiene el Colegio recurrente.

De otro lado, tampoco hay controversia sobre la superior exigencia formativa que acreditan los títulos de Ingeniero Superior frente a los de Grado aunque ciertamente la sentencia y el escrito de oposición limitan su exigencia al ejercicio de las profesiones reguladas. No obstante, fijados de la manera en que los hemos precisado los aspectos relevantes del debate y a falta de previsiones normativas distintas de las invocadas, entiende la Sala que nos encontramos ante las mismas circunstancias que afrontamos en las sentencias invocadas por el recurrente y, en particular, ante la exigencia por una norma legal específica de una titulación también específica en excepción a la regla general sentada por el artículo 76 del Estatuto Básico del Empleado Público.

Hemos de recordar, por tanto, cuanto dijimos en la sentencia n.º 221/2019, de 21 de febrero (casación n.º 416/2016). En particular, advertimos que:

«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 dissociadas 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 proscribía 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».

Las posteriores sentencias n.º 1241/2019, de 25 de septiembre (casación n.º 1923/2017), n.º 1268/2019, de 26 de septiembre (casación n.º 548/2017) y, recientemente, la sentencia n.º 1353/2020, de 19 de octubre (casación n.º 6641/2017) han seguido el mismo criterio.

En consecuencia, se impone la estimación del recurso de casación, la anulación de la sentencia impugnada y la estimación del recurso contencioso-administrativo con la consiguiente anulación de la Base 4.1 de la Orden FOM/1020/2016, de 16 de junio, por la que se convoca proceso selectivo para ingreso por el sistema general de acceso libre en la Escala de Técnicos Facultativos Superiores de Organismos Autónomos del Ministerio de Fomento en tanto admite titulaciones distintas de las de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos o de Ingeniero Superior o equivalentes o, en general, que no acrediten el nivel de cualificación 3 del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior (nivel Máster) al que se refiere el artículo 7 del Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio.

QUINTO.- *La respuesta a la cuestión planteada por el auto de admisión.*

Las consideraciones expuestas en el fundamento anterior llevan a que respondamos a la pregunta formulada por el auto de admisión diciendo que para el ingreso por el sistema general de acceso libre en la Escala de Técnicos Facultativos Superiores de Organismos Autónomos del Ministerio de Fomento, es necesario el Máster que habilite para el ejercicio de la profesión regulada de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos.

SEXTO.- *Costas.*

A tenor de lo establecido por el artículo 93.4 de la Ley de la Jurisdicción, cada parte correrá con las costas causadas a su instancia y con las comunes por mitad en el recurso de casación. No se hace imposición de las de instancia por las dudas suscitadas por la cuestión controvertida.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido de acuerdo con la interpretación de las normas establecidas en el fundamento quinto,

(1.º) Dar lugar al recurso de casación n.º 5635/2018, interpuesto por el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos contra la sentencia dictada el 11 de mayo de 2018 por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional y anularla.

(2.º) Estimar el recurso contencioso-administrativo n.º 483/2016 y anular la base 4.1 (“Titulación”) de la Orden FOM/1020/2016, de 16 de junio, por la que se convoca proceso selectivo para ingreso por el sistema general de acceso libre en la Escala de Técnicos Facultativos Superiores de Organismos Autónomos del Ministerio de Fomento, en los términos señalados por el fundamento cuarto.

(3.º) Estar respecto de las costas al último de los fundamentos.

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.



ADMINISTRACION
DE JUSTICIA

R. CASACION/5635/2018