

En la Villa de Madrid, a treinta de Octubre de dos mil doce.

Visto por la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el recurso de casación núm. 3391/11 interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. Isacio Calleja García, en nombre y representación del Consejo General de Colegios Oficiales de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales contra la sentencia de fecha 30 de Marzo de 2011, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección 5ª, en el recurso núm. 855/09, seguido a instancias del citado Consejo General contra las Ordenes de la Ministra de Ciencia e Innovación CIN/311/2009 y CIN/351/2009, de 9 de febrero ambas, 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 Industrial e Ingeniero Técnico Industrial, respectivamente.

Ha sido parte recurrida la Administración del Estado representada por el Abogado del Estado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso contencioso administrativo 855/09 seguido ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección 5ª, se dictó sentencia con fecha 30 de Marzo de 2011, que acuerda: "Con desestimación de la causa de inadmisibilidad alegada por el Abogado del Estado, desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Consejo General de Colegios Oficiales de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales contra las Ordenes de la Ministra de Ciencia e Innovación CIN/311/2009 y CIN/351/2009, 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, respectivamente, Ingeniero Industrial y de Ingeniero Técnico Industrial, por ser dichas Órdenes, en los extremos examinados, conformes a Derecho. Sin hacer expresa imposición de costas".

SEGUNDO.- Notificada dicha resolución a las partes, por la representación procesal del Consejo General de Colegios Oficiales de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales se prepara recurso de casación y teniéndose por preparado, se emplazó a las partes para que pudieran hacer uso de su derecho ante esta Sala.

TERCERO.- Dicha representación por escrito de fecha dieciséis de Junio de dos mil once, formaliza recurso de casación e interesa la estimación de los motivos alegados y que se case la sentencia recurrida resolviendo la nulidad de las dos Órdenes impugnadas por la omisión del Informe preceptivo del Consejo de Universidades; en su defecto declare la nulidad de la Orden CIN/311/2009, 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 Industrial, por omisión del trámite de audiencia a esa parte; y, en todo caso, declare la nulidad de los apartados 4.2.1 y 4.2.2 de la Orden 311.

CUARTO.- El Abogado del Estado por escrito de fecha 25 de octubre de 2011 formaliza escrito de oposición interesando la desestimación del recurso, confirmando la sentencia recurrida por ajustarse plenamente a Derecho.

QUINTO.- Por providencia de trece de septiembre de dos mil doce se señaló para votación y fallo para el día dieciocho del mismo mes y año fecha en la que tuvo lugar, continuándose en sucesivas deliberaciones hasta el día veintitrés del presente mes, habiéndose observado los trámites establecidos por la ley.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Enrique Lecumberri Martí.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La representación procesal del Consejo General de Colegios Oficiales de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales interpone recurso de casación 3391/2011 contra la sentencia desestimatoria de fecha 30 de marzo de 2011, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección 5ª, en el recurso núm. 855/09, deducido por aquel contra las Ordenes de la Ministra de Ciencia e Innovación CIN/311/2009 y CIN/351/2009, ambas 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, respectivamente, la profesión de Ingeniero Industrial e Ingeniero Técnico Industrial.

La Sala de instancia en su fundamento primero advierte que esa misma Sección, en su Sentencia de 23 de marzo de 2011, 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, 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 las Órdenes CIN311/2009 y CIN351/2009, relativas a los títulos, respectivamente, de Ingeniero Industrial y de Ingeniero Técnico Industrial.

Por ello reproduce la esencia de 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 de 2011 comienza destacando, "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 realiza una exposición del marco normativo a tener presente, que, para la mejor comprensión de los problemas planteados se debe tener en cuenta a raíz del nuevo escenario universitario que ha supuesto la Ley Orgánica 4/2007, 12 abril, que modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades para adecuarlo y equiparlo a la Declaración de Bolonia y a la creación del Espacio Europeo de Educación Superior y normativa inferior que se ha ido aprobando.

En el segundo, recoge que "En el contexto normativo anterior hay que situar a las Órdenes impugnadas, que traen causa, según se indica en las exposiciones 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 ellas "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.

Los Anexos muestran 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 los títulos de máster -Orden 311/2009 ahora impugnada- hay un apartado más, el 4.2, "Condiciones de acceso al máster".

En el tercero, entra en el examen de la pretensión.

Recoge que la parte actora imputa a las Órdenes Ministeriales "vicios de carácter adjetivo o formal, por un lado, y sustantivos o de fondo, por otro". Pero, previamente analiza la causa de inadmisibilidad planteada por el Abogado del Estado referida a la falta de legitimación activa del Consejo General demandante para interponer el recurso contra las citadas Órdenes. Se ampara en la sentencia de 23 de marzo de 2001 para desestimarla apreciando interés de los recurrentes por la afectación al ejercicio de la profesión.

En el cuarto enumera las distintas vulneraciones que se efectúan por la recurrente de carácter adjetivo o formal contra la citadas Órdenes. En primer lugar, respecto a la ausencia de informe del Consejo de Universidades en el procedimiento de elaboración

de las Órdenes requerido en la disposición adicional novena del Real Decreto 1393/2007, niega virtualidad de nulidad radical por cuanto obra en el expediente administrativo certificado del Secretario General del Consejo de Coordinación Universitaria que el Consejo de Universidades informó favorablemente los proyectos de Órdenes. En segundo lugar, en cuanto a la falta de audiencia del Consejo General de Colegios Oficiales de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales en el proceso de elaboración de la Orden relativa a la Ingeniería Industrial, la sentencia concluye que se le ofreció audiencia correlativa a su interés inferior que el del Colegio de la específica profesión. En tercer lugar, en cuanto a la omisión del dictamen del Consejo de Estado que la recurrente considera preceptivo, sin embargo, como ya se resolvió en la sentencia de 23 de marzo de 2011, nos encontramos ante unas Órdenes dictadas en ejecución tanto del Real Decreto 1393/2007, como de los Acuerdos del Consejo de Ministros de 26 de diciembre de 2008, por lo que la Ministra de Ciencia e Innovación, en el ámbito de sus competencias adoptó las medidas necesarias para su aplicación, por ello, no es exigible el dictamen del Consejo de Estado. En cuanto lugar, tampoco acepta la sentencia la carencia del Ministerio de potestad reglamentaria e insuficiencia de rango.

En el quinto, y ya depurados los vicios formales invocados en la demanda, entra ya a las cuestiones que afectan al contenido de las Órdenes impugnadas. Primero, en cuanto a la ignorancia de los títulos de grado, se produce una inversión de los términos generalista para el grado y especialista para el máster, se niega por falta de sustento de sus afirmaciones. Segundo, la sentencia recalca que las Órdenes no crean nuevas titulaciones ni innovan las existentes, sino que reproducen lo existente particularizando cada Ingeniería en cuanto a la cuestión de la "denominación" de Ingeniería Industrial o Ingeniería Técnica Industrial. Tercero, se pretende la nulidad de los apartados 4.2.1 y 4.2.2 de la Orden 311/2009 al entender que se establecen vías de acceso al máster no conformes a Derecho, en concreto, desde unos estudios que no conducen a título académico alguno. Basándose en la sentencia de 23 de marzo de 2011, la sentencia concluye que no hay vulneración de normas superiores, se exige para el acceso al máster contenidos formativos previos precisos para la obtención del grado o que el interesado tenga un título de grado, modulándose con posterioridad en atención a la formación previa alcanzada. Cuarto, por lo que se refiere a la vulneración por la Orden 351/2009, del artículo 12.9 del Real Decreto 1393/2007, recalca que parece que la parte recurrente quiere que exista una absoluta correlación entre atribuciones profesionales y materias a cursar, lo que no puede aceptarse, ya que, de entrada, la Orden 351/2009, no determina en modo alguno, ni siquiera indirectamente, cuáles son las competencias de los Ingenieros Técnicos Industriales en el ejercicio de su actividad profesional, como acertadamente alega el Abogado del Estado, pues no regulan 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 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. Concluye, 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 les titulaciones han de coincidir plenamente algunas y otras parcialmente al ser contemplada la disciplina bajo otro punto de vista científico o práctico". Tampoco desconoce 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".

SEGUNDO.- La parte recurrente articula tres motivos al amparo del apartado d) del artículo 88.1 de la Ley de la Jurisdicción, que exponemos de la siguiente manera:

Primero.- Infracción de los artículos 12.9 y 15.4 y disposición adicional novena del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre. El procedimiento de elaboración de las Órdenes exige el Informe previo y preceptivo del Consejo de Universidades. El pronunciamiento favorable del Consejo de Universidades no equivale a informe, y conlleva la nulidad radical de las normas impugnadas, por incumplimiento de la disposición adicional novena citada así como el artículo 24.1 b) de la Ley del Gobierno.

El Abogado del Estado recuerda la sentencia de 23 de marzo de 2011 y la finalidad del Informe de Consejo de Universidades requerido en la indicada disposición adicional. No cabe exigir un determinado contenido o extensión de un informe, porque lo esencial es que se pida el mismo al órgano en cuestión, como así se hizo.

Segundo.- Infracción, en relación con la Orden CIN/311/2009, del artículo 24.1 c) de la Ley del Gobierno, artículo 2.2 de la Ley de Colegios Profesionales y disposición adicional novena del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre. No se ha otorgado a la

recurrente trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración de la Orden correspondiente y debe ser considerada "concernida". Desigualdad de trato.

El Abogado del Estado mantiene que se le ha concedido la audiencia que correspondía en atención a su directa e inmediata afectación por la regulación de la titulación que habilita para el ejercicio de la específica profesión. Con respecto a la titulación de "Ingeniero Industrial" nada hubiera impedido una específica audiencia pero ello pertenece a un criterio de oportunidad y no de legalidad.

Tercero.- Infracción, en relación con la Orden CIN/311/2009, apartados 4.1.1 y 4.2.2, de los artículos 16 y 17 del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre. Sin necesidad de ningún complemento de formación, se puede acceder al Máster tanto desde el título de grado al que se refiere la Orden 351/2009, como sin necesidad de título previo alguno (apartado 4.2.1) como también después de haber cursado unos estudios que acrediten haber superado el módulo de formación básica y el módulo común a la rama, además de 48 créditos del módulo de tecnología específica (apartado 4.2.2). Se configura una vía de acceso a máster que sería directa pero ilegal y fraudulenta a partir de unos pseudo títulos de grado o estudios "ad hoc". Debe exigirse y poseerse un título oficial. Los apartados indicados de la Orden son nulos de pleno derecho y también vulneran las Declaraciones de Bolonia y Berlín y concordantes, incorporadas a nuestro ordenamiento, de las que resulta claramente, que el acceso a los estudios de Máster se produce a través de la obtención del título de Grado.

El Abogado del Estado considera que desde la modalidad de acceso prevista en el apartado 4.2.1 no se requiere una titulación formal aunque sí han de realizarse los mismos estudios que los conducentes al grado, pues es necesario haber adquirido las competencias exigidas en los apartados 3 "objetivos" del anexo de la Orden 351/2009 relativa a la Ingeniería Técnica Industrial así como la formación contemplada en el apartado 5 de la misma. Existe una formación en línea y continua desde la generalista de grado a la especializada de máster. La modalidad de 4.2.2 así que exige el título de grado en el interesado.

TERCERO.- Adentrándonos ya en el primer motivo de los argumentados por la recurrente, en base al apartado d) de los previstos en el artículo 88.1 de la Ley de la Jurisdicción, veremos que no podrá tener favorable acogida.

Como hemos resuelto en la sentencia de esta Sala y Sección de 23 de febrero de 2011, recurso directo 143/2009, con ocasión de la impugnación de los Acuerdos del Consejo de Ministros de 26 de diciembre de 2008, no puede estimarse que el Informe del Consejo de Universidades no haya existido por el hecho de que no conste por escrito o con una determinada extensión o formalidad. La certificación que consta en el expediente administrativo determina que el Consejo de Universidades en cuestión conoció los Proyectos de Órdenes y, por tanto, considerando la finalidad última de este Informe, decidió que los mismos eran "favorables", es decir, acordes al ordenamiento jurídico. Por ello, la finalidad propia y específica prevista por la disposición adicional novena del Real Decreto 1393/2007 para este Informe se ha cumplido. No cabe argüir

la nulidad radical de las Órdenes si el informe ha existido y ha exteriorizado la aceptación y conformidad del contenido de las Órdenes con el ordenamiento jurídico. Entender lo contrario significaría exigir una forma "ad solemnitatem" del informe que no se expresa en la normativa indicada.

En virtud del principio de unidad de doctrina y seguridad jurídica procede asumir la misma solución ya ofrecida a esta alegación por esta Sala y Sección.

Se desestima el motivo.

CUARTO.- El segundo motivo planteado bajo este ordinal d) del artículo 88.1 mantiene la nulidad radical de la Orden CIN/311/2009, de 9 de febrero al considerar que debió ofrecerse a la recurrente trámite de audiencia específico y propio, considerándola "concernida" en atención a la íntima conexión con la profesión de Ingeniero Industrial.

El artículo 2.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero de Colegios Profesionales, dispone: "Los Consejos Generales y, en su caso, los Colegios de ámbito nacional informarán preceptivamente los proyectos de ley o de disposiciones de cualquier rango que se refieran a las condiciones generales de las funciones profesionales, entre las que figurarán el ámbito, los títulos oficiales requeridos, el régimen de incompatibilidades con otras profesiones y el de honorarios cuando se rijan por tarifas o aranceles." La Disposición Adicional Novena del Real Decreto 1393/2007, establece: "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." En relación a la importancia y relevancia del trámite de audiencia en la elaboración de disposiciones administrativas de carácter general hemos dicho, en la sentencia de esta Sala y Sección de 6 de marzo de 2006, rec directo 177/2003:

"Quinto.- Como afirmábamos en nuestras sentencias de 9 de junio de 2004 y 6 de octubre de 2005 resulta innegable que tras la Constitución, art. 105 a) CE, el trámite de audiencia está consagrado como una de las garantías básicas en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que afecten a los ciudadanos a través de las organizaciones reconocidas por la Ley. Constituye por tanto un requisito esencial para la validez del resultado del procedimiento que tiene por objeto no solo que los interesados hagan valer la defensa de los derechos e intereses que corresponda sino también facilitar el acierto en la elaboración de la disposición que concierna a la vista de las propuestas de modificación del texto inicialmente propuesto (SSTS 13 de noviembre de 2000 y 15 de julio de 2003). Justamente tal obligatoriedad en el trámite de audiencia conlleva que su incumplimiento acarree la nulidad de la disposición en cuestión. Audiencia cuyo significado es que las organizaciones representativas, a que se refiere el art. 105 CE, sean escuchadas en el correspondiente trámite de alegaciones. Mas, como reiteradamente declara la jurisprudencia, en modo alguno puede comportar que los citados alegatos o sugerencias deban ser asumidos en todo o

en parte. Tal derecho fue reconocido tempranamente como de aplicación directa (STC 18/1981, de 8 de junio) aunque en el caso de colectivos profesionales que se integren en Colegios Oficiales constituidos legalmente para velar por sus intereses profesionales o económicos resultaba patente ya desde la Ley de Colegios profesionales 2/1974, de 13 de febrero. La parte recurrente defiende en esta instancia nuevamente que debe considerársele "concernida" y, por ello, haberle ofrecido trámite específico de audiencia en su elaboración. No discute ninguna de las argumentaciones contenidas en la sentencia de instancia sino que se limita a reiterar sustancialmente lo contenido en la demanda para una nueva reconsideración en esta instancia. Dejando aparte ya, por no ser reiterativos, el carácter extraordinario y formal de este recurso, la parte recurrente no se esfuerza en criticar la argumentación de la sentencia, en el sentido de considerar que su interés no es meramente general, sino directo y con la intensidad que determinara una solución distinta a esta cuestión procedimental. Es lo cierto que la indicada Orden CIN/311/2009, no afecta directamente a las funciones profesionales, ámbito de su específica protección, sino que se refiere a los Ingenieros Industriales. Por tanto, es evidente y manifiesto que no guarda relación directa e inmediata con el objeto de la disposición, por más que es evidente que puede existir interés por las conexiones evidentes entre ambos grupos de profesionales.

Por tanto, no existe vicio alguno de legalidad, infracción de los preceptos invocados, por no guardar relación directa con el objeto de la disposición, con el grupo profesional al que representa y defiende la parte recurrente, por más que pudiera haberse ampliado, extendido o sugerido un trámite de audiencia. La finalidad del trámite de audiencia, en el presente caso, se cumplió con el concreto emplazamiento del colegio profesional específicamente afectado por el Proyecto, tal y como resuelve la sentencia y también podemos deducir de Jurisprudencia de esta Sala y Sección como las de 23, 26 y 29 de septiembre de 2003, al analizar la relevancia del trámite de audiencia en las Corporaciones representativas que resulten directamente afectadas por el objeto de la disposición.

Si atendemos a la doctrina general expuesta el motivo no puede prosperar.

QUINTO.- Por último, debemos analizar el tercer motivo que afecta específicamente también a la Orden CIN/311/2009, en cuanto a las vías de acceso a los estudios de Máster que habilita para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Industrial, denominado Master en Ingeniería Industrial.

La sentencia de instancia reproduce el apartado 4.2 del Anexo de la Orden 311/2009, de 9 de febrero y expone las tres modalidades de acceso a los estudios conducentes al título de Master. Con respecto a la primera de las atacadas, la prevista en el apartado 4.2.1 de la Orden, considera que a pesar del "nomen" lo importante es la formación académica obtenida por el que pretende acceder a estos estudios, el cual deberá haber adquirido las competencias exigidas en los respectivos apartados 3 "Objetivos", del Anexo de la Orden 351/2009 relativa a la Ingeniería Técnica Industrial, así como la formación contemplada en el apartado 5 de la misma Orden 351/2009. El apartado 4.2.2 de la Orden regula una variación ya que el aspirante a acceder a los estudios de

Master, si bien ostenta la titulación oficial de grado, puede haber no cursado alguno de los bloques completos del módulo de tecnología específica, cubriéndose dicha carencia con la exigencia de haber obtenido ciertos créditos en conjunto de los bloques del indicado módulo.

El apartado 4.2 del Anexo de la Orden CIN/311/2009, de 9 de febrero, dispone:
"Apartado 4.2 Condiciones de acceso al Master.

4.2.1 Podrá acceder al Master que habilita para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Industrial, quien haya adquirido previamente las competencias que se recogen en el apartado 3 de la Orden Ministerial 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 Técnico Industrial y su formación estar de acuerdo con la que se establece en el apartado 5 de la antes citada Orden Ministerial.

4.2.2 Asimismo, se permitirá el acceso al máster cuando, el título de grado del interesado, acredite haber cursado el módulo de formación básica y el módulo común a la rama, aún no cubriendo un bloque completo del módulo de tecnología específica y sí 48 créditos de los ofertados en el conjunto de los bloques de dicho módulo de un título de grado que habilite para el ejercicio de Ingeniero Técnico Industrial, de acuerdo con la referida Orden Ministerial.

4.2.3 Igualmente, podrán acceder a este Máster quienes estén en posesión de cualquier otro título de grado sin perjuicio de que en este caso se establezcan los complementos de formación previa que se estimen necesarios.

Los apartados anteriores se entenderán, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 17.2 y en la disposición adicional cuarta del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre..." La Disposición Adicional Cuarta del Real Decreto 1393/2007 dispone: "Efecto de los títulos universitarios oficiales correspondientes a la anterior ordenación.

1. Los títulos universitarios oficiales obtenidos conforme a planes de estudios anteriores a la entrada en vigor del presente Real Decreto mantendrán todos sus efectos académicos y, en su caso, profesionales.

2. Quienes, estando en posesión de un título oficial de Licenciado, Arquitecto o Ingeniero, pretendan acceder a enseñanzas conducentes a un título de Grado obtendrán el reconocimiento de créditos que proceda con arreglo a lo dispuesto en el artículo 13 del presente Real Decreto.

Asimismo, podrán acceder a las enseñanzas oficiales de Máster sin necesidad de requisito adicional alguno, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 17. Además, las universidades, en el ámbito de su autonomía, podrán reconocer créditos a estos titulados teniendo en cuenta la adecuación entre las competencias y los conocimientos derivados de las enseñanzas cursadas y los previstos en el plan de estudios de las enseñanzas de Máster solicitadas.

Igualmente, los titulados a que se refiere este apartado podrán acceder directamente al período de investigación del Programa de Doctorado si estuvieran en posesión del Diploma de Estudios Avanzados, obtenido de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 778/1998, de 30 de abril, o hubieran alcanzado la suficiencia investigadora regulada en el Real Decreto 185/1985, de 23 de enero.

3. Quienes, estando en posesión de un título oficial de Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico, pretendan cursar enseñanzas dirigidas a la obtención de un título oficial de Grado, obtendrán el reconocimiento de créditos que proceda con arreglo a lo previsto en el artículo 13 del presente Real Decreto.

Los titulados a que se refiere el párrafo anterior podrán acceder, igualmente, a las enseñanzas oficiales de Máster sin necesidad de requisito adicional alguno, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 17. En todo caso, las universidades, en el ámbito de su autonomía, podrán exigir formación adicional necesaria teniendo en cuenta la adecuación entre las competencias y los conocimientos derivados de las enseñanzas cursadas en los planes de estudios de origen y los previstos en el plan de estudios de las enseñanzas de Máster solicitadas.

El artículo 16.1 del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, dispone: "Para acceder a las enseñanzas oficiales de Máster será necesario estar en posesión de un título universitario oficial español u otro expedido por una institución de educación superior perteneciente a otro Estado integrante del Espacio Europeo de Educación Superior que faculte en el mismo para el acceso a enseñanzas de Máster". Y el artículo 17.2 del citado Real Decreto: "La Universidad incluirá los procedimientos y requisitos de admisión en el plan de estudios, entre los que podrán figurar complementos formativos en algunas disciplinas, en función de la formación previa acreditada por el estudiante. Dichos complementos formativos podrán formar parte del Máster siempre que el número total de créditos a cursar no supere los 120." Con respecto a la vía de acceso prevista en el apartado 4.2.1 la sentencia de instancia atiende para desestimar el recurso a las competencias materiales y efectivas que presente el aspirante a acceder a los estudios de Máster, sin que se pida formalmente una titulación oficial universitaria española para el acceso.

Como ya establece la propia Orden CIN311/2009, la legislación vigente conforma la profesión de Ingeniero Industrial, como profesión regulada cuyo ejercicio requiere estar en posesión del correspondiente título oficial de Máster obtenido, de acuerdo con lo previsto en el artículo 15.4 del Real Decreto 1393/2007, y, conforme a las condiciones establecidas en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de diciembre de 2008. Y conforme a la Disposición Adicional Novena del Real Decreto 1393/2007 es el Ministro de Ciencia e Innovación el que deberá precisar los requisitos respecto a objetivos, denominación del título y planificación de las enseñanzas a los que después deberán ajustarse las solicitudes de las Universidades para obtener la verificación de sus títulos.

A partir de lo anterior, y advirtiendo, como hemos visto, que el propio Real Decreto 1393/2007 reconoce acceso directo a los estudios de Master a quienes sean Licenciados, Arquitectos o Ingenieros, y también para los Diplomados, Arquitectos Técnicos e Ingenieros Técnicos, sin perjuicio de que la Universidad establezca complementos formativos o específicos requisitos de formación para la admisión al Master, se observa que con la previsión del apartado 4.2.1, no se está exigiendo "título universitario oficial español u otro expedido..." con lo que no existe acreditación alguna oficial de la adquisición de las competencias y formación, y deja totalmente indefinido cómo los aspirantes a Máster van a poder acreditar que tienen asumidas las mismas. No olvidemos que, según dispone el artículo 9.2 del Real Decreto 1393/2007, " la superación de las enseñanzas previstas en el apartado anterior (enseñanzas de Grado) dará derecho a la obtención del título de Graduado o Graduada, con la denominación específica que, en cada caso, figure en el RUCT." Sin duda alguna, de la interpretación de los artículos 15.4 y 16.1 del Real Decreto 1393/2007, la realización de los estudios de Master para la obtención del título que habilite a la profesión regulada de Ingeniero Industrial, que oferten las diversas Universidades, debe provenir de la existencia de un título universitario oficial español o del EEES o con las prevenciones previstas en el propio precepto respecto a los títulos oficiales obtenidos conforme a planes de estudios anteriores (licenciado, arquitecto, ingeniero, ingeniero técnico...).

El Real Decreto 1393/2007, en su artículo 8, recogiendo la literalidad del artículo 37 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, en su nueva redacción dada por la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la anterior, recoge la estructura de los estudios universitarios dirigidas a la obtención de un título universitario oficial con los efectos previstos en el artículo 4. Así son: Grado, Master y Doctorado, que se configuran como de adquisición sucesiva con las previsiones de reconocimiento y movilidad, novedad de la nueva estructura que se deriva del Espacio Europeo de Educación Superior.

Pero sin la existencia previa de un título universitario oficial, como pretende esta vía de acceso impugnada, no es posible acreditar la adquisición de una serie de competencias y una formación, puesto que cada uno de ellos (Grado, Master y Doctorado) lleva aparejado la asunción de determinadas competencias (objetivos) y una formación acreditada, y, sin la cual tampoco sería posible un sistema de reconocimiento y transferencia, piedra angular de la Declaración de Bolonia para fomentar la movilidad y progresiva asunción de competencias y conocimientos por parte de los estudiantes - artículo 6.2, 8, 9.2 y 10.1 del Real Decreto 1393/2007. De tal manera que la regulación de la Orden en esta vía de acceso a los estudios de Máster materializa una alteración sustancial no prevista en el indicado Real Decreto 1393/2007, norma superior a la indicada Orden y que sin duda rompe la seguridad del sistema.

Nos ha de servir de base a esta conclusión nuestra reciente sentencia de veinte de marzo de 2012, rec. ordinario 415/2010, en la que se analiza, en su Fundamento Jurídico Noveno, el acceso a los estudios de Master que habilite para el ejercicio de la profesión regulada de Arquitecto, y que si bien no estudia esta cuestión, va de suyo que puede deducirse la necesidad de la formación en línea desde la acreditación de un

título universitario oficial español, que vemos que no se exige en este caso y crea inseguridad jurídica no permitida por el Real Decreto 1393/2007 por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales. Sin la existencia de titulación universitaria oficial previa no va a ser posible acreditar la adquisición de las competencias del apartado 3 de la Orden 351/2009, que es la que se exige para los planes de estudios para la obtención del título de Graduado que habiliten para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Técnico Industrial. Y prueba de esta afirmación se obtiene del Anexo I del Real Decreto 1393/2003 " Memoria para la solicitud de verificación de Títulos Oficiales" que se ha de presentar por las Universidades como proyecto de título oficial para obtener la verificación de sus títulos cuando en su apartado 3 "Competencias" dispone: "3.1 Competencias generales y específicas que los estudiantes deben adquirir durante sus estudios, y que sean exigibles para otorgar el título. Las competencias propuestas deben ser evaluables. Deberán tenerse en cuenta los principios recogidos en el artículo 3.5 de este Real Decreto." y en su apartado 5 como "Planificación de las Enseñanzas".

Ello, en absoluto, va a suponer un obstáculo para la formación en línea, ya que la misma ha de basarse en un sistema cierto, como hemos visto, y preestablecido de reconocimiento de créditos y transferencia de conocimientos (transversalidad) a partir de un marco común previamente aceptado.

Debemos tener en cuenta que la realización del Master proporcionará, en el caso de su superación, la obtención de una titulación universitaria oficial, reconocida y con validez en todo el territorio nacional -artículos 35 y 37 de la Ley 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades y artículo 4 del Real Decreto 1393/2007-, y, en el presente caso supondrá la habilitación para el ejercicio de una profesión regulada como es la de Ingeniero Industrial. Por tanto, en este punto el recurso ha de estimarse y, haber lugar al motivo planteado por infracción del Ordenamiento Jurídico en el aspecto analizado, casar la sentencia de instancia, considerando disconforme a derecho, la presente vía de acceso a los estudios de Master de Ingeniería Industrial.

Por lo que se refiere a la vía de acceso previsto en el apartado 4.2.2 de la Orden analizada CIN/311/2009, ha de correr distinta suerte que la vía prevista en el apartado anterior. Y ello por la razón esencial de que ya se está respetando la exigencia del Real Decreto 1393/2007, relativa a la "posesión de un título universitario de oficial español" prevista en el artículo 16.1, por lo que en este punto ya se observa que los Graduados se encuentran no solo en la posesión de unos conocimientos y competencias previstos, sino que además se documentan en titulaciones oficiales reconocidas y validas en todo el territorio nacional. El hecho de que en la vía de acceso al Máster se prevea la posibilidad de que no se haya cubierto los 48 créditos correspondientes al bloque completo del módulo de tecnología específica (mecánica, eléctrica), podrá ser en su caso valorado por la propia Universidad ofertante del Máster a los efectos de complementos de formación, pero se observa que propugna y sigue los principios propios del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, y sin perjuicio también que en algún concreto Master pueda condicionarse su acceso a aquellos Graduados o equivalentes que acrediten el específico bloque completo del módulo específico o que

su complemento de formación exija la totalidad de ese modulo. Es especialmente importante la innovadora y transversal visión que nos otorga el propio Real Decreto 1393/2007 respecto al nuevo panorama universitario dentro del Espacio Europeo de Educación Superior, que debemos transcribir en aquellos apartados que proporcionan el contexto normativo y teleológico para interpretar la normativa de desarrollo:

"Asimismo, este Real Decreto adopta una serie de medidas que, además de ser compatibles con el Espacio Europeo de Educación Superior, flexibilizan la organización de las enseñanzas universitarias, promoviendo la diversificación curricular y permitiendo que las universidades aprovechen su capacidad de innovación, sus fortalezas y oportunidades. La flexibilidad y la diversidad son elementos sobre los que descansa la propuesta de ordenación de las enseñanzas oficiales como mecanismo de respuesta a las demandas de la sociedad en un contexto abierto y en constante transformación.

Por otra parte, la nueva organización de las enseñanzas universitarias responde no sólo a un cambio estructural sino que además impulsa un cambio en las metodologías docentes, que centra el objetivo en el proceso de aprendizaje del estudiante, en un contexto que se extiende ahora a lo largo de la vida.

...

Por otra parte, uno de los objetivos fundamentales de esta organización de las enseñanzas es fomentar la movilidad de los estudiantes, tanto dentro de Europa, como con otras partes del mundo, y sobre todo la movilidad entre las distintas universidades españolas y dentro de una misma universidad. En este contexto resulta imprescindible apostar por un sistema de reconocimiento y acumulación de créditos, en el que los créditos cursados en otra universidad serán reconocidos e incorporados al expediente del estudiante." Así, el presente motivo ha de estimarse, haber lugar al recurso de casación y casar la sentencia de instancia en el aspecto relativo a la declaración de nulidad de pleno derecho, artículo 62.2 de la Ley 30/1992, por vulneración de la normativa superior del apartado 4.2.1 del Anexo de la Orden CIN/311/2009, de 9 de febrero, dejando invariable todo lo demás.

SEXTO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la Ley de la Jurisdicción, no procede imponer las costas de este recurso de casación al estimarse el mismo no procede imponer las costas generadas en la instancia.

Por lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey y por la potestad que nos confiere la Constitución,

FALLAMOS

Ha lugar al recurso de casación 3391/2011 deducido por la representación procesal del Consejo General de Colegios Oficiales de Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales contra la sentencia desestimatoria de fecha 30 de Marzo de 2011, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección 5ª, en el recurso

núm. 855/09, deducido por aquel contra las Ordenes de la Ministra de Ciencia e Innovación CIN/311/2009 y CIN/351/2009 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 Industrial y de Ingeniero Técnico Industrial.

Se estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo 855/2009 y se declara nulo de pleno derecho el apartado 4.2.1 del Anexo de la Orden CIN/311/2009, de 9 de febrero, por la que se establece los requisitos para la verificación de los títulos universitarios oficiales que habiliten para el ejercicio de la profesión de Ingeniero Industrial. Se desestima todo lo demás.

Sin costas en ninguna de las instancias.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. José Manuel Sieira Miguez.- Ricardo Enríquez Sancho.- Segundo Menéndez Pérez.- Enrique Lecumberri Martí.- Santiago Martínez-Vares García.

Publicación.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. Don Enrique Lecumberri Martí, en audiencia pública celebrada en el día de la fecha, de lo que yo, la Secretaria, doy fe.