



Roj: **STS 3831/2018** - ECLI: **ES:TS:2018:3831**

Id Cendoj: **28079130042018100475**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **15/11/2018**

Nº de Recurso: **2921/2016**

Nº de Resolución: **1622/2018**

Procedimiento: **Recurso de casación**

Ponente: **JOSE LUIS REQUERO IBAÑEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1.622/2018

Fecha de sentencia: 15/11/2018

Tipo de procedimiento: RECURSO CASACION

Número del procedimiento: 2921/2016

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 13/11/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Luis Requero Ibañez

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 6

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

Transcrito por: RSG

Nota:

RECURSO CASACION núm.: 2921/2016

Ponente: Excmo. Sr. D. Jose Luis Requero Ibañez

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

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1622/2018

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Jorge Rodriguez-Zapata Perez, presidente

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Dª. Celsa Pico Lorenzo

D. Antonio Jesus Fonseca-Herrero Raimundo

D. Jose Luis Requero Ibañez



En Madrid, a 15 de noviembre de 2018.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado con el número **2921/2016** interpuesto por **DON Vicente** representado por la procuradora doña Beatriz Prieto Cuevas y asistido por el letrado don Rafael Rodríguez Redondo, contra la sentencia de 21 de julio de 2016 dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso contencioso-administrativo 454/2015. Ha comparecido como parte recurrida la Administración General del Estado representada y asistida por la Abogacía del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Jose Luis Requero Ibañez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Ante la Sección Sexta de Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, la representación procesal de don Vicente interpuso recurso contencioso-administrativo 454/2015 contra la resolución de fecha 6 de mayo de 2015 del Secretario General Técnico, por delegación del Ministro de Educación, Cultura y Deporte por el que se desestima el recurso interpuesto contra la Orden de 19 de enero de 2015 que desestima la solicitud presentada por el recurrente de equivalencia de su nombramiento de Inspector del Cuerpo Nacional de Policía al título universitario oficial de Licenciado, al no hallarse en posesión de la titulación exigida para ello en la Orden del Ministerio de Educación y Cultura de 18 de abril de 2000.

SEGUNDO.- La citada Sección dictó sentencia de 21 de julio de 2016 cuyo fallo dice literalmente:

" Que debemos DESESTIMAR Y DESESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de D. Vicente , contra la resolución impugnada a la que la demanda se contrae, que declaramos ajustada a Derecho. Se imponen las costas a la parte actora. "

TERCERO.- Contra la referida sentencia preparó recurso de casación la representación procesal de don Vicente , que la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, tuvo por preparado mediante diligencia de ordenación de 3 de octubre de 2016 en la que, al tiempo, ordenaba remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes .

CUARTO.- Emplazadas las partes y comparecidas en tiempo y forma ante este Tribunal Supremo, el recurrente presentó el escrito de interposición del recurso de casación basado, en síntesis y tras exponer los antecedentes que consideró de interés, en un único motivo al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA) por infracción, por aplicación indebida, de lo dispuesto en el apartado Primero.2. de la Orden de 18 de abril de 2000 en relación con la resolución de 12 de mayo de 2015 dictada por la Dirección General de la Policía.

QUINTO.- Por diligencia de ordenación de 7 de febrero de 2017 se acordó entregar copia del escrito de formalización del recurso a la parte comparecida como recurrida a fin de que, en el plazo de treinta días, formalizara su escrito de oposición, lo que realizó la Abogacía del Estado en la representación que le es propia solicitando, por las razones que constan en su escrito, que el recurso interpuesto sea íntegramente desestimado con condena en costas al recurrente.

SEXTO.- Concluidas las actuaciones, por providencia de 27 de julio de 2018 se designó Magistrado ponente y se señaló este recurso para votación y fallo el día 13 de noviembre de 2018, fecha en que tuvo lugar el acto; y el 14 de noviembre siguiente se pasó la sentencia a firma de los magistrados de la Sección.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El ahora recurrente en casación es Comisario Principal del Cuerpo Nacional de Policía (en adelante, CNP) e interesó el 16 de julio de 2014, al amparo de la ya derogada Orden de 18 de abril de 2000, que se le reconociese que su formación primero como Inspector y luego como Comisario del CNP, equivalía al título de Licenciado universitario. A estos efectos hay que partir de lo siguiente:

1º Dentro de las distintas Escalas del CNP -Superior, Ejecutiva, Subinspección y Básica- para el acceso a la Ejecutiva ya sea mediante oposición o promoción, el artículo 17 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante, LOFCS) exigía como titulación mínima ser Diplomado, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico o titulación equivalente. Hoy día los artículos 17 y 26.2.a) de la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional, exigen ya para el acceso al CNP por dicha Escala Ejecutiva el título universitario oficial de Grado.

2º A partir de lo previsto en la citada LOFCS en el artículo 6.b) y c), la citada Orden de 18 de abril de 2000 establecía en el apartado Primero.1 la posibilidad de reconocer la equivalencia con una licenciatura universitaria a los que accediesen a la Escala Ejecutiva, esto es, Inspector, mediante oposición y tras superar



la formación en la Escuela Nacional de Policía con una carga lectiva estimada en 178 créditos, periodo este de formación equiparable a un segundo ciclo universitario. Por tanto, esa equivalencia se basaba en la conjunción de la oposición, los estudios profesionales más la titulación de " *Diplomado, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico o equivalente*" exigida para concurrir a la oposición.

3º El apartado Primero.2 -que es el que interesa en este pleito- aplicaba esa misma regla a quienes contando con esa titulación hubieren cursado o estuviesen cursando estudios de promoción para acceder a las Escalas Ejecutiva y Superior y además para quienes se integraron conforme al régimen transitorio de la LOFCS en esas Escalas sin contar con esa titulación media.

4º Tal Orden fue derogada por la Orden EDU/3125/2011, de 11 de noviembre, que regula esa posibilidad de otorgar una equivalencia individual, pero para obtener el grado de Máster. Pues bien, en su disposición transitoria única se prevé que " *seguirá siendo de aplicación hasta el 30 de septiembre de 2015, a quienes, a la fecha de entrada en vigor de esta Orden, hayan obtenido el nombramiento de Inspector del Cuerpo Nacional de Policía, pero no hubiesen concluido las enseñanzas conducentes a los títulos de Diplomado, Ingeniero Técnico, Arquitecto Técnico, Licenciado, Ingeniero o Arquitecto*".

SEGUNDO.- Conforme a esa norma transitoria que acaba de citarse el recurrente solicitó el 16 de julio de 2014 que se le aplicase el régimen de equivalencia regulado en la Orden de 18 de abril de 2000. A tal efecto del expediente se deducen como hechos que se invocan ahora conforme al artículo 88.3 de la LJCA los siguientes:

1º Que el recurrente ingresó en 1978 en el CNP por la Escala Ejecutiva, luego como Inspector de Tercera, promocionando a la de Inspector en 1990 y a la Escala Superior - Comisario- en 1996, ostentando ya la categoría de Comisario Principal desde 2010.

2º Al no ser Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico, a los efectos de la Orden de 18 de abril de 2000 presentó como título equivalente el de Grado en Criminología obtenido en la Universidad Rey Juan Carlos, luego centró su planteamiento en la instancia en el apartado Primero.2 de la Orden de 18 de abril de 2000, en relación con la resolución de 12 de mayo de 2015 de la Dirección General de Policía por la que se convocó oposición libre para cubrir plazas de alumnos de la Escuela Nacional de Policía, aspirantes Escala Ejecutiva (Inspectores).

TERCERO.- Si el recurrente invoca la resolución de 12 de mayo de 2015, cuya naturaleza es la de acto administrativo, no es porque la considere una disposición general que efectúe una nueva regulación que complete o modifique la Orden de 18 de abril de 2000, sino porque evidenciaría que la Administración va contra sus propios actos: en ella se admite el título de Grado como requisito de titulación para concurrir a esas oposiciones pues exigía, entre otro requisitos que no son del caso, que los aspirantes estuviesen en posesión del título de ingeniero técnico, arquitecto técnico, diplomado universitario "o Grado" [2.1.c)].

CUARTO.- La Administración desestimó tal solicitud porque el apartado Primero.2 exige, como acaba de decirse, estar en posesión de un título de Diplomado, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico o -ciertamente- un título equivalente, exigencias que no cumple el ahora recurrente en casación porque, en abstracto, el título de Grado no es asimilable a un título medio o de primer ciclo por razón de su estructura, carga lectiva y contenido: aquel comporta una carga lectiva de 240 créditos y un título medio o de primer ciclo, equivalía a tres cursos de una Licenciatura, con una carga lectiva mínima de 180 créditos. Y añade que, en el caso de autos, el Grado en Criminología obtenido en la Universidad Rey Juan Carlos era de 60 créditos, luego a los efectos de la Orden de 18 de abril de 2000 es inhábil para completar la formación exigida que permita declarar la equivalencia a una Licenciatura.

QUINTO.- La sentencia de instancia confirmó esa desestimación por las siguientes razones:

1º Porque con arreglo a la normativa anterior a la incorporación de España al Espacio Europeo de Educación Superior, una Diplomatura, Arquitectura o Ingeniería Técnica equivalían a tres cursos completos de una licenciatura, lo que implica 180 créditos (cf. la disposición transitoria Quinta de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función pública en relación con la disposición adicional Primera del Real Decreto 1272/2003, de 10 de octubre); y con el actual sistema de estudios universitarios, el título de Grado exige 240 créditos.

2º Porque el actor no acreditó haber cursado un mínimo de 180 créditos, sin que conste la fecha de matrícula en los estudios de Grado en Criminología; la titulación de acceso, especificando el año de obtención de la misma; las materias superadas con indicación de los créditos de cada una de ellas y el curso académico en el que se cursó.

3º Porque es un hecho que el título aportado fue obtenido "en un periodo corto de tiempo (pocos meses)", mediante curso a distancia y con una carga lectiva de 60 créditos y que se trató de un curso organizado por



la Universidad Rey Juan Carlos dirigido a Inspectores del CNP para que pudieran obtener un título oficial de Grado, pero que es insuficiente para equiparlo al de Licenciado.

4º Finalmente la sentencia rechaza la invocación que hizo el ahora recurrente en casación de la resolución de 12 de mayo de 2015, antes citada, de cuya base 2.1.c) parecería deducirse que el título de "Grado" al que hace referencia equivaldría a una diplomatura. Y lo rechaza porque es una convocatoria posterior que al relacionar las titulaciones exigidas para concurrir comprende tanto las de la ordenación universitaria anterior como actual. Añade que la enumeración de titulaciones que se hace en la citada base no implica equivalencia entre unas y otras, pues su finalidad es incluir en las nuevas convocatorias el título de Grado inexistente en el anterior sistema educativo.

SEXTO.- Dicho lo anterior, en el motivo de casación único se alega al amparo del artículo 88.1.d) de la LJCA que la sentencia impugnada infringe el apartado Primero.2. de la Orden de 18 de abril de 2000 en relación con la resolución de 12 de mayo de 2015 por las siguientes razones:

1º Porque ni la Orden ni la resolución exigen créditos ni horas mínimas de formación para la obtención del título.

2º La ambigüedad o indeterminación del inciso final de la Orden de 18 de abril de 2000 -la referencia a titulaciones "equivalentes"- quedó salvada por la resolución 12 de mayo de 2015, que sustituye la referencia título "equivalente" que hacía la Orden a "Grado", luego para la Administración tal concreción evidencia que para ella "Grado" equivaldría a una Diplomatura, Arquitectura o Ingeniería Técnica.

3º Rechaza que la sentencia haya confirmado el criterio de la Administración, según el cual la referencia la "Diplomado" y a "Grado" no lo es a titulaciones equivalentes, sino a estudios de Grado y Diplomatura, luego referidos a ordenaciones universitarias distintas.

4º La referencia a titulaciones "equivalentes" obedece a la previsión de modificaciones futuras para posibilitar que funcionarios policiales pudieran acceder a la equivalencia interesada con titulaciones que no fuesen las de Diplomado, Arquitecto o Ingeniero Técnico, de ahí lo previsto en la base 2.1.c) de la resolución de 12 de mayo de 2015, lo que le lleva a invocar la doctrina de los actos propios.

5º En definitiva, que el recurrente tiene un título de Grado, al margen de los créditos superados, de forma que la resolución de 12 de mayo de 2015 se refiere al título de "Grado" como título suficiente para el acceso a la Escala Ejecutiva de la Policía Nacional, y lo hace sin concretar ni exigir créditos de ahí que cuando la sentencia exige superar 240 créditos ECTS para la obtención de dicho título, exige algo no previsto legalmente.

SÉPTIMO.- Planteado así se desestima el presente recurso por las siguientes razones:

1º La sentencia parte como hechos probados, luego inamovibles en casación, que el Grado en Criminología expedido por la Universidad Rey Juan Carlos se obtuvo "en un periodo corto de tiempo (pocos meses)", mediante curso a distancia y con una carga lectiva de 60 créditos y que se trató de un curso organizado por la Universidad Rey Juan Carlos dirigido a Inspectores del CNP para que pudieran obtener un título oficial de Grado. Añade además que no consta la fecha de matrícula en los estudios de Grado en Criminología; la titulación de acceso, especificando el año de obtención de la misma; las materias superadas con indicación de los créditos de cada una de ellas y el curso académico en el que se cursó.

2º Para que ese Grado en Criminología fuese equivalente a una antigua Diplomatura, Arquitectura o Ingeniería Técnica debería haberse cursado en tres cursos completos, con una carga de 180 créditos. Ciertamente la Orden de 18 de abril de 2000 no hacía referencia a la carga lectiva, al número de créditos, pero si el recurrente plantea que esa otra titulación debía equivaler a esos títulos medios o de primer ciclo, es un hecho probado que la invocada no tiene esa equivalencia por no alcanzar a 180 créditos ni, por descontado, equivale a un actual título de Grado que exige un total de 240 créditos, lo que no plantea el recurrente pues en ese caso se habría sujetado a la regulación general de la Orden EDU/3125/2011 y no a su disposición transitoria.

3º Confirma lo anterior que una vez derogada la Orden de 18 de abril de 2000, la Orden EDU/3125/2011 establezca que la suma de la titulación mínima exigida para concurrir -un Grado universitario-, más la formación impartida para ser nombrado Inspector del CNP durante la fase en la Escuela Nacional de Policía ya no equivalga a una Licenciatura, sino a un Master Universitario Oficial (sobre la nueva titulación exigida, cf. el Fundamento de Derecho Primero.1º de esta sentencia).

4º Como las antiguas titulaciones medias o de primer ciclo exigibles como mínimo para concurrir a esas pruebas selectivas de acceso a la Escala Ejecutiva -Diplomaturas, Arquitecturas o Ingenierías Técnicas o equivalentes- han desaparecido con el sistema Bolonia y el nivel mínimo exigible es ya el de Grado, cobra sentido que en la base 2.1.c) de la resolución de 12 de mayo de 2015 invocada por el recurrente se añada esa nueva titulación como requisito de concurrencia junto los antiguos.



5º Por tanto, la sentencia recurrida confirma las resoluciones impugnadas con base en una cuestión en buena medida de hecho: que el Grado en Criminología que invoca el recurrente por sus concretas circunstancias no es equivalente a una titulación media, luego era inhábil para lograr la equivalencia pretendida con una antigua licenciatura a los efectos de la Orden de 18 de abril de 2000; ahora bien, tampoco puede considerarse como un nuevo título de Grado y es cuestión que el recurrente no ataca que la titulación expedida por la Universidad Rey Juan Carlos, pese a denominarse "Grado", no cumple con la carga lectiva exigible para ser tenido como tal, de ahí que la sentencia afirme que, por lo que prevé, la base 2.1.c) de la resolución de 12 de mayo de 2015 no permite deducir una suerte de declaración de equivalencia implícita entre los antiguos títulos medios o de primer ciclo con los nuevos estudios de Grado, sino una mera relación de las titulaciones exigibles, y para eso relaciona tanto las antiguas como la actual.

6º Finalmente respecto de la cuestión que plantea la recurrente referida a si la Administración, en el ejercicio de la potestad que le confería la Orden de 18 de abril de 2000, puede examinar y comprobar la carga lectiva que acredita el título de Grado que aporta, la respuesta no puede ser sino afirmativa pues la potestad que ejerce implica un juicio de equivalencia que exige tal constatación.

OCTAVO.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.2 de la LJCA se imponen las costas a la parte recurrente sin que concurran circunstancias que excluyan su imposición. Y, al amparo del artículo 139.3 de la LJCA las costas procesales, por todos los conceptos, no podrán exceder de 3000 euros.

FALLO

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

PRIMERO.- Se desestima el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de **DON Vicente** contra la sentencia de 21 de julio de 2016 dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el recurso contencioso-administrativo 454/2015.

SEGUNDO.- Se hace imposición de las costas en la forma expuesta en el último Fundamento de Derecho de esta Sentencia.

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

Así se acuerda y firma.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Excmo. Sr. D. Jose Luis Requero Ibañez, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.