



Roj: SAN 419/2013  
Id Cendoj: 28079230032013100041  
Órgano: Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso  
Sede: Madrid  
Sección: 3  
Nº de Recurso: 351/2011  
Nº de Resolución:  
Procedimiento: CONTENCIOSO  
Ponente: FRANCISCO DIAZ FRAILE  
Tipo de Resolución: Sentencia

### **SENTENCIA**

Madrid, a veintitres de enero de dos mil trece.

Visto el recurso contencioso administrativo que ante esta Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, ha promovido **Dª Adriana** representado por el Procurador D. JUAN CARLOS ESTEVEZ FERNANDEZ- NOVOA .contra **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** representada por el Abogado del Estado, sobre **HOMOLOGACIÓN TITULO** .siendo ponente el Istmo Sr. Magistrado de esta Sección **D. FRANCISCO DIAZ FRAILE**.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Se impugna la resolución del Ministerio de Educación de 15-4-2011, que desestimó el recurso de reposición deducido en su día por la hoy parte actora contra una anterior resolución de 12-11-2010 que había acordado la homologación del título de Bachelor of Arts in Business.

**SEGUNDO.-** Interpuesto recurso contencioso administrativo ante esta Audiencia Nacional, después de admitirlo a trámite y reclamado el expediente administrativo se dio traslado a la parte recurrente para que formalizara la demanda solicitando en el suplico la estimación del recurso.

**TERCERO.-** Presentada la demanda se dio traslado de la misma al Abogado del Estado, con entrega del expediente administrativo, para que la contestara y, formalizara dicha contestación, solicitó en el suplico que se desestimaran las pretensiones de la parte recurrente y que se confirmaran los actos impugnados por ser conformes a Derecho.

**CUARTO.-** Contestada la demanda, finalizado el periodo de prueba y finalizado el periodo de conclusiones, quedaron los autos conclusos para sentencia, señalándose para votación y fallo el **15 de enero de 2013** -, en el que efectivamente se votó y falló.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO** .- Se impugna la resolución del Ministerio de Educación de 15-4-2011, que desestimó el recurso de reposición deducido en su día por la hoy parte actora contra una anterior resolución de 12-11-2010 que había acordado la homologación del título de Bachelor of Arts in Business Administration, obtenido por la interesada en University of Wales (Reino Unido), al título español de Licenciada en Administración y Dirección de Empresas, si bien condicionada dicha homologación a la previa superación de requisitos formativos complementarios (prueba de aptitud o asistencia a cursos tutelados) para acreditar conocimiento en las siguientes materias: macroeconomía, matemáticas, microeconomía, dirección financiera y econometría.

La demanda termina con la súplica que es de ver en autos.

**SEGUNDO** .- Sobre un caso idéntico -no ya similar- al que ahora nos ocupa, tanto por el thema decidendi, como por el planteamiento del debate procesal que han realizado las partes, nos hemos pronunciado en la sentencia de 6-7-2011 (que devino firme), recaída en el recurso nº 4/2010 , donde dijimos lo siguiente: <<SEGUNDO.- La solicitud de homologación origen de la litis se presentó el ---, por lo que resulta de aplicación al caso ratione temporis el Real Decreto 285/2004, de 20 febrero, que regula las condiciones de

homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros de educación superior, cuya normativa damos aquí por reproducida en lo menester en aras a la brevedad.

Con carácter liminar conviene dejar constancia de que en el caso se emitió un primer informe por el comité técnico con fecha de --- desfavorable a la homologación solicitada, presentándose entonces por la interesada en el correspondiente trámite conferido al efecto un escrito de alegaciones ---, emitiendo el comité técnico posteriormente un segundo informe favorable a la homologación previa superación de los requisitos formativos complementarios que se recogen en la resolución expresa de ---.

La parte demandante --- impetra que se declare su derecho a la homologación, y a tal efecto aduce tres precedentes administrativos favorables a la homologación del mismo título, a cuya pretensión se ha opuesto el Abogado del Estado en los términos que son de ver en autos.

TERCERO.- Interesa recordar hic et nunc los límites que a labor de enjuiciamiento de los órganos judiciales contencioso- administrativos impone el artículo 33.1 de la LJ y la importancia del principio de congruencia procesal, siendo las partes procesales las verdaderas contendientes y las que con sus pretensiones y alegaciones definen el ámbito del debate procesal, siendo así que en el caso todos los escritos alegatorios de la parte actora se han basado en un único motivo de impugnación, sustentado en los tres precedentes administrativos puestos de manifiesto ya desde la anterior vía administrativa.

El debate gira, pues, en derredor de aquellos precedentes, y si los mismos son idóneos o no como términos de comparación a efectos de enjuiciar la pretensión de la demandante, sin que por la contraparte se hayan traído otros precedentes contradictorios con aquéllos, que tampoco han sido rebatidos sobre la base de su ilegalidad con el argumento de que la igualdad solo puede prevalecer dentro de la legalidad.

Sobre la relevancia de los precedentes administrativos en casos como el que nos ocupa hemos de recordar lo dicho por este Tribunal en la sentencia de 28-5-2009 (recurso nº 506/1997 ), donde se puede leer lo siguiente: "El informe emitido por ese órgano técnico es especialmente relevante para establecer este juicio de equivalencia pero no debe olvidarse la especial importancia que tienen esta materia los precedentes en supuestos similares, tal y como establece el art. 7 apartado b) del Real Decreto 86/1987 y ha destacado este Tribunal en su sentencia de 13 de mayo de 2005 y de 7 de Mayo de 2007 (Recurso: 86/2005 ) en la que se afirmaba que "Los cambios de criterio han de ser motivados y no pueden adoptarse sin una justificación razonable y exhaustiva, resultando insuficiente a tal efecto las meras conjeturas o especulaciones carentes de todo apoyo y argumentación en los datos constatables, pues ello convertiría en arbitrariedad lo que esta diseñado como un juicio de discrecionalidad técnica, máxime cuando no consta que ni el Consejo de Coordinación Universitaria ni el órgano administrativo que resolvió ambas peticiones tuvieran en consideración otros criterios que los puramente académicos que se deducían del programa de estudios cursado por los solicitantes, y sino fue así es a la Administración a la que le correspondía demostrar lo contrario". De modo que es posible que la Administración se aparte del precedente administrativo de forma motivada, lo contrario congelaría la posibilidad de todo cambio de criterio aunque apreciase la ilegalidad del precedente. Ahora bien, este cambio de criterio debe hacerse de forma motivada y exhaustiva, como garantía que permita constatar que no existe un trato discriminatorio injustificado o una actuación arbitraria de la Administración, de ahí que los tribunales puedan y deban examinar la motivación proporcionada para justificar el cambio de criterio y así concluir si las razones expuestas justifican de forma razonable, y siempre respetando el margen de discrecionalidad técnica de que disponen estos órganos técnicos, el cambio de criterio operado o si por el contrario no resultan convincentes las razones aducidas para apartarse de los precedentes administrativos".

Vista la doctrina que acabamos de extractar, procede el estudio de los tres precedentes a que apela la parte recurrente como paso previo para determinar su alcance en relación con la pretensión actora. Se trata de tres actos administrativos, precedidos respectivamente de tres informes emitidos por el órgano técnico correspondiente, que conceden la homologación a tres interesados (Doña Zulima , Doña Coral y Don Vidal ) que previamente habían instado la homologación del título de Bachelor of Arts in Business Administration al título universitario oficial español de Licenciado en Administración y Dirección de Empresas; en los tres casos los títulos confrontados son los mismos que en la presente litis, se trata del mismo centro educativo y coinciden prácticamente los años académicos en que se cursaron los estudios, de tal manera que bien puede decirse que existe la necesaria relación de analogía para que tales precedentes sean admisibles como términos idóneos de comparación. Así las cosas, en los tres casos anteriores la Administración demandada accedió a la homologación instada, mientras que en el actual supuesto litigioso la solución dispensada por aquélla es diferente, sin que esta última decisión aparezca respaldada por una explícita motivación que justifique el apartamiento de aquellos precedentes. La resolución recurrida expresa que sustituye a la presunta desestimatoria ha sido precedida por una reconsideración por el comité técnico de su primer informe

más perjudicial a la interesada, si bien el segundo informe de dicho comité que orienta el sentido de la resolución expresa aquí combatida sigue siendo más restrictivo para los intereses de la ahora demandante que aquellos tres informes previos que avalaron las tres resoluciones administrativas favorables a la homologación del mismo título que ahora nos ocupa, alegándose en la demanda que la Administración no puede tener en consideración desigualmente situaciones iguales so pena de caer en la discriminación, arbitrariedad y desviación de poder, quebrando los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, invocando dicha parte los informes que avalaron en su momento las resoluciones favorables a la homologación dada la contradicción con los mismos en que ha incurrido la Administración demandada al resolver el caso litigioso sin explicar dicha contradicción.

Vistos los términos en que se plantea el debate, podemos anticipar ya la suerte estimatoria del recurso que nos ocupa.

Es de advertir que no resulta suficiente en el caso para contrarrestar la fuerza de los precedentes administrativos con remitirse a los informes del comité técnico y al carácter de discrecionalidad técnica de la decisión administrativa puesta en entredicho, como tampoco con aludir a la posibilidad de que el criterio de la Administración haya cambiado o a la posible ilegalidad de aquellos precedentes, que así no podrían prevalecer frente a la legalidad, de tal modo que tales alegaciones del Abogado del Estado no enervan la realidad de los precedentes administrativos como argumento recursivo fundamental de la demanda.

El artículo 54.1.c) de la Ley 30/1992 preceptúa que serán motivados los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes, lo que es un reflejo normativo de un principio más general que demanda la coherencia interna del quehacer administrativo, que está sujeto a determinados principios consagrados constitucionalmente como los de legalidad de la actuación administrativa, que ha de estar inspirada por el servicio con objetividad a los intereses generales, o la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, que prohíbe el trato desigual discriminatorio sin justificación alguna de situaciones iguales o análogas, o el más amplio de seguridad jurídica, que viene a condensar otros principios propios del Estado de Derecho, en cuyo marco el poder público debe dar razón de sus decisiones.

En el caso que nos ocupa no puede considerarse motivación suficiente el informe del comité técnico en relación con la índole de discrecionalidad técnica de la materia sobre que versa la decisión ya que aparece el hecho significativo representado por los precedentes de los que se desvía la Administración Pública, cuya separación exigía una explicación justificativa del cambio de criterio, como tampoco resultan plausibles las alegaciones que apuntan a un posible cambio de criterio o la posible ilegalidad de los precedentes de que se trata, pues al así razonar el Abogado del Estado está planteando meras hipótesis no corroboradas o averdadas, carentes de la necesaria virtud o vigor para enervar la eficacia de la tesis recursiva asentada en la realidad no contestada en debida forma de los precedentes administrativos.

En el caso el informe del comité técnico refrenda la solución aislada de la resolución recurrida, pero esta última está en contradicción con varias decisiones previas adoptadas en casos semejantes y no se justifica dicha contradicción, cuya justificación era aún más necesaria si reparamos en que se trata de una materia dominada por lo que se ha llamado la discrecionalidad técnica, en cuyo ámbito las posibilidades de control judicial se ven mermadas por la propia naturaleza del control de legalidad inherente a este último, de tal guisa que en tales casos el requisito de la motivación viene a reforzar -cuando ello es posible- la seriedad del acto administrativo, siendo el que nos ocupa un caso paradigmático en que la Administración Pública debe extremar el cumplimiento de la exigencia de motivación para que su decisión no aparezca como arbitraria o discriminatoria, sino fruto de un cambio reflexivo de criterio.

En el supuesto que nos ocupa la decisión de la Administración desviada de su reiterada línea de actuación anterior no aparece justificada, incumpliendo así el requisito de la motivación, que en el caso exigía no solo explicar la solución que se dispensaba al caso aislado, sino también la separación del criterio aplicado con anterioridad en casos similares, incidiendo de tal manera la resolución en un vicio que provoca su nulidad, permitiendo así, ante la endeblez de la resolución recurrida al defender la decisión adoptada, la entrada en juego del derecho de igualdad en la aplicación de la ley pues ninguna razón consistente se esgrime o aparece para dispensar a la actora un trato diferente al que se ha aplicado con anterioridad en los casos semejantes que la demandante ha traído a nuestra consideración, por lo que, en definitiva, se impone, sin más circunloquios, la estimación del recurso que nos viene ocupando>>.

Cuanto acabamos de transcribir es hic et nunc de cabal aplicación -mutatis mutandis- en observancia del principio de unidad de doctrina, que cuenta con el respaldo de los principios de seguridad jurídica e igualdad en la aplicación de la ley, debiendo subrayarse -aunque ya se ha indicado más arriba- que en el supuesto

enjuiciado la invocación de los precedentes administrativos se ha venido haciendo por la parte interesada desde la precedente vía administrativa, sin que la Administración demandada haya dado una respuesta satisfactoria para apartarse de tales precedentes, siendo de remarcar que el carácter de discrecionalidad técnica que tiene la decisión administrativa litigiosa limita el posible control judicial de la misma a un control de legalidad e impide entrar en el núcleo de la decisión administrativa tomada, por lo que resulta insuficiente cuando existen precedentes claros en la materia -cual es el caso- con la mera motivación del caso aislado por medio del informe del órgano técnico, sin justificar la prescindencia de los mentados precedentes, pues, si admitiéramos una tal motivación como bastante para justificar la decisión adoptada en cada caso por la Administración, a esta última le bastaría con explicitar en cada caso de que conociera unas razones de discrecionalidad técnica de mayor o menor extensión para motivar en debida forma su decisión, pudiendo volver a cambiar de criterio con solo esgrimir otras razones de discrecionalidad técnica distintas, sin justificar dicho cambio de criterio, y todo ello sin que el órgano judicial pueda introducirse en el estudio del núcleo de la decisión adoptada al tratarse de un ámbito dominado por la discrecionalidad técnica, de donde que una justificación expresa del cambio de criterio y el apartamiento de los precedentes sea tan necesaria en casos como el que ahora nos ocupa. Si se admitiese como bastante para apartarse de una línea de actuación administrativa anterior demostrada con los precedentes una motivación simplemente concerniente al caso y fundada en el informe del correspondiente órgano técnico, sin alusión alguna a los precedentes para desviarse de los mismos, estaríamos permitiendo que la Administración actuase sin la seriedad requerida, abriendo la posibilidad de actuaciones discriminatorias o arbitrarias, y ello con la extrema dificultad de su control judicial habida cuenta la imposibilidad de entrar en el núcleo de la decisión tomada, dificultando también, o incluso impidiendo, el ejercicio del derecho de defensa por parte de los interesados al desconocer las razones del cambio de criterio de la Administración, que ciertamente puede variar de criterio, pero explicando dicha variación o cambio a medio de una justificación racional y razonable suficiente que permita a la Administración dar razón de que sus actuaciones no son arbitrarias, discriminatorias, caprichosas o irreflexivas, haciendo así igualmente posible el ejercicio del derecho de defensa por parte de los interesados y en su caso el control judicial que eventualmente puedan reclamar los afectados.

**TERCERO** .- No se aprecian méritos suficientes para una especial imposición de costas ( artículo 139.1 de la LJ ).

## **FALLAMOS**

1) Estimar el recurso.

2) Anular las resoluciones a que se contrae la litis, reconociendo, como reconocemos, el derecho de la parte actora a la homologación solicitada.

3) No hacer pronunciamiento expreso en materia de costas.

Contra esta sentencia puede interponerse recurso de casación, que -en su caso- habrá de prepararse ante este Tribunal en el plazo de diez días contados desde el siguiente al de su notificación.

D. JOSE FELIX MENDEZ CANSECO D. EDUARDO MENENDEZ REXACH D. FRANCISCO DIAZ FRAILE

Dª ISABEL GARCIA GARCIA-BLANCO D. JOSE LUIS TERRERO CHACON

## **PUBLICACIÓN.-**

Una vez firmada y publicada la anterior Sentencia es entregada en esta Secretaría para su notificación, expidiéndose certificación literal de la misma para su unión a los autos.

Madrid a Doy fe.