



3259

2018

**T.S.J.EXTREMADURA SALA CON/AD
CACERES**

SENTENCIA: 00224/2019



La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, integrada por los Iltmos. Sres. Magistrados del margen, en nombre de S. M. el Rey, ha dictado la siguiente:

SENTENCIA N° 224

PRESIDENTE :

DON DANIEL RUIZ BALLESTEROS

MAGISTRADOS :

DOÑA ELENA MÉNDEZ CANSECO

DON MERCENARIO VILLALBA LAVA

DON RAIMUNDO PRADO BERNABEU

DON CASIANO ROJAS POZO

DOÑA CARMEN BRAVO DIAZ

En Cáceres a veintiocho de junio de dos mil diecinueve.

Visto el recurso contencioso-administrativo n° 267 de 2.018, promovido por el Procurador D. José Luis Ruiz de la Serna, en nombre y representación del **COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS AGRONOMOS**, siendo demandada la **JUNTA DE EXTREMADURA**, representada y defendida por el Sr. Letrado de la Junta de Extremadura, y codemandado el **COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS Y PERITOS TECNICOS AGRICOLAS Y GRADUADOS EN INGENIERIA AGRICOLA DE BADAJOZ**, representado por la Procuradora D^a María Dolores García García, recurso que versa sobre: ORDEN de 27 de diciembre de 2017 por la que se convocan pruebas selectivas para el acceso a puestos vacantes de personal funcionario del Cuerpo Técnico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Cuantía INDETERMINADA.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la parte actora se presentó escrito mediante el cual interesaba se tuviera por interpuesto recurso contencioso administrativo contra el acto que ha quedado reflejado en el encabezamiento de esta sentencia.

SEGUNDO.- Seguido que fue el recurso por sus trámites, se entregó el expediente administrativo a la representación de la parte actora para que formulara la demanda, lo que hizo seguidamente dentro del plazo, sentando los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes y terminando suplicando se dictara una sentencia por la que se estime el recurso, con imposición de costas a la demandada; dado traslado de la demanda a la parte demandada de la Administración para que la contestasen, evacuaron dicho trámite interesando se dictara una sentencia desestimatoria del recurso, con imposición de costas a la parte actora.

TERCERO.- Recibido el recurso a prueba, se admitieron las propuestas, pasando seguidamente al trámite de conclusiones, donde las partes evacuaron por su orden interesando cada una de ellas se dictara sentencia de conformidad a lo solicitado en el suplico de sus escritos de demanda y de contestación a la misma, señalándose seguidamente día para la votación y fallo del presente recurso, que se llevó a efecto en el fijado.

CUARTO.- En la tramitación del presente recurso se han observado las prescripciones legales.

Siendo Ponente para este trámite el Iltmo. Sr. Magistrado D. CASIANO ROJAS POZO, que expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - Se somete a nuestra consideración en esta ocasión, a instancias del Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Extremadura, en definitiva, la ORDEN de 27 de diciembre de 2017 por la que se convocan pruebas selectivas para el acceso a puestos vacantes de personal funcionario del Cuerpo Técnico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Código 2017050597), siendo ésta misma Orden también objeto del recurso 389/2018 incoado a instancias de



dos Ingenieras Agrónomas, si bien en el escrito de demanda se comete el error, por la defensa del Colegio, de considerar que el objeto del recurso es la ORDEN de 27 de diciembre de 2017 por la que se convocan pruebas selectivas para el acceso a puestos vacantes de personal funcionario del Cuerpo Administrativo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, por promoción interna, cuyo código es (2017050595).

Con fecha 27/06/2018, la vicepresidenta y Consejera de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Extremadura desestima el recurso de reposición interpuesto por las dos ingenieras agrónomas contra la mencionada Orden.

Aclarado pues que el objeto de ambos recursos es la Orden con Código 2017050597, vamos a analizarlos de forma conjunta, dada la total identidad en cuanto al objeto y a las pretensiones, si bien las fundamentaciones o argumentos jurídicos difieren en parte, fundamentalmente porque en los presentes autos 267/2018 se ha personado como codemandado interesado el Colegio Oficial de Ingenieros y Peritos Técnicos Agrícolas y Graduados de Ingeniería Agrícola.

La controversia surge cuando se convocan pruebas selectivas para cubrir, por el sistema de concurso-oposición, 15 plazas del Cuerpo Técnico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y se establece, como uno de los requisitos de los aspirantes para ser admitidos al proceso selectivo, que deben estar en posesión (al día de finalización del plazo de presentación de solicitudes, durante el desarrollo del proceso selectivo y mantener hasta el momento de la toma de posesión) de la titulación de *"Ingeniero/a Técnico/a Agrícola, Grado correspondiente o título que habilite para el ejercicio de la profesión regulada"*.

Los actores en ambos recursos (ingenieras agrónomas y el Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos) cuestionan, por entender supone una discriminación contraria al artículo 23.2 CE, que se limite el acceso a los que tengan la titulación señalada en la Orden y no puedan hacerlo los ingenieros agrónomos, lo que entienden contrario a Derecho por los siguientes motivos: **a)** Carencia total de justificación de la decisión de reservar el acceso en exclusiva a dichos titulados y obviar a otros (no existe informe que explique tal reserva en atención a las funciones del puesto ni una memoria detallada sobre las exigencias técnicas de cada puesto); **b)** Las ingenieras agrónomas poseen un título superior, y una formación más completa, por razón del mayor contenido formativo, duración y carga horaria de su plan de estudios que aquél al que sí se posibilita concursar; **c)** Las ingenieras agrónomas, sin necesidad de realizar ninguna formación



complementaria, tienen todas las atribuciones profesionales de los ingenieros técnicos o Grados, encontrándonos en el caso de titulaciones piramidales en la misma rama técnica, una del nivel 2 de MECES y la de las actoras del nivel 3. En apoyo de su planteamiento traen a colación las sentencias nº 156/15 y 115/2018 de esta Sala. Transcriben parcialmente las STS de 28/04/2017, nº 732/2017 y 15/04 rec. casación 2273/2009 que prioriza el principio de libertad con idoneidad sobre el de exclusividad.

Por su parte, las defensas de la Junta de Extremadura esgrimen los siguientes argumentos: **a)** Con el requisito de titulación exigido en la Orden de convocatoria no se hace sino cumplir la normativa al respecto, que puede resumirse en la exigencia establecida en el art. 76 del EBEP para el acceso al Subgrupo A2 del Grupo A (mencionan también el artículo 25 de la Ley 30/1984 y el artículo 38 de la Ley 13/2015 de Función Pública de Extremadura); **b)** El hecho de exigir unas titulaciones para el acceso a determinados Cuerpos y Especialidades, y no otras, deriva directamente del ejercicio de la potestad de autoorganización de la Administración (con apoyo en las SSTSS de 22/12/2011, rec. 1022/2009, 27/01/2010, rec. 2589/2006 y 27/10/2011, rec. 6503/2008); **c)** Se solicitó informe a la Universidad de Extremadura que lo ha emitido en el sentido que obra en autos, favorable, a su juicio, a la tesis de la Administración; **d)** Estar en posesión de una titulación de Ingeniería superior no implica poseer también la de ingeniería técnica, siendo necesario obtenerla por cualquiera de los procedimientos que el sistema académico universitario proporciona, y sin perjuicio de que los determinados contenidos curriculares de ésta se encuentren parcial o totalmente contenidos en aquella; **e)** La titulación de Ingeniería Agrónoma se corresponde con el nivel de Grado pero no con el de Master, según se colige, a su juicio, del informe de la Universidad. En apoyo de su planteamiento trae a colación las Sentencia nº 96/2017, de 23 de febrero, y 178/2017, de 25 de febrero de esta Sala.

En nuestros autos 267/2018 es parte codemandada el Colegio Oficial de Ingenieros y Peritos Técnicos de Badajoz, que, además de suscribir los argumentos de la defensa de la Junta de Extremadura, trae a colación la STS de 04/12/2012, rec. 3962/2011 que declara la nulidad del apartado 4.2.1 de la Orden CIN/325/2009 (Orden CIN/325/2009, 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 Agrónomo), extrayendo como lectura de la misma que dicha "orden partía del error de considerar el título de master de Ingeniería Agrónoma (Ingeniero Agrónomo) como aglutinador de todas las

competencias funcionales del título de Grado habilitante para el ejercicio de la Ingeniería Técnico Agrícola". Esgrime también que el informe emitido por la Universidad de Extremadura "niega expresamente la equivalencia entra ambas titulaciones pretendida por el actor". Ello es así, a su juicio, "porque el título de Master habilitante para la Ingeniería Agrónoma no siempre engloba académicamente el de Grado Habilitante para la Ingeniería Técnica Agrícola". Concluye argumentando que "No tiene la administración necesidad de justificar por qué reserva el acceso a determinados títulos".

SEGUNDO. - Planteado el debate en estos términos debemos comenzar resaltando que todas las partes traen a colación, en defensa de sus respectivos posicionamientos, sentencias de esta Sala, lo que nos obliga a realizar una exégesis de sus doctrinas, en modo alguno contradictorias. Ello nos permitirá fijar el campo de juego en controversias como las que nos ocupan.

De la **STSJ de Extremadura de 25/04/2017, rec. 142/2016** extraemos que "Para la Sala, la determinación de si una titulación es piramidal a los efectos que nos ocupan, de titulación exigida para el acceso a un proceso selectivo, se concreta en la necesidad de que la titulación superior tenga que realizar, o no, alguna formación complementaria para poder obtener la titulación inferior, que es la requerida en el proceso".

De la **STSJ Extremadura de 25/02/2015 rec 338/2014, sentencia n° 156/2015** destacamos dos ideas:

a) En el caso de titulaciones piramidales, "una interpretación lógica y coherente, conlleva a entender, salvo interpretaciones contradictorias y absurdas, que quien puede lo más, puede lo menos".

b) La titulación exigida en las Bases es "un nivel mínimo e indispensable, pero nada obsta a que si se ostenta una titulación superior. Si ese nivel es más alto, se permita ingresar en el Grupo correspondiente. Así pues, entendemos que la dicción literal de las bases exigiendo como titulación imprescindible y única, las expuestas en las mismas y obviando o no permitiendo aquellas otras Superiores, vulneran la Legislación y los principios constitucionales de mérito y capacidad en el acceso a la función pública".

De la **STSJ de Extremadura de 23/02/2017, rec. 105/2016**, las siguientes ideas:

a) La expresión "grado equivalente" o similares que se mencionan en las bases de convocatorias como las que nos ocupan, como alternativa a la titulación expresamente requerida, "debe ser interpretada en el mismo sentido funcional, esto es de titulación que tenga reconocidas las capacidades específicas para la realización de las funciones exigidas al cuerpo técnico al que se pretende acceder. Pues son esas funcionalidades las que, sin duda, la Administración tuvo, o debió tener, en cuenta al establecer en las relaciones de puestos de trabajo que los funcionarios del cuerpo técnico en empresariales tuvieran, la titulación de Diplomado en Empresariales, como especialidad".

b) La titulación superior, para poder ser considerada como válida a los efectos pretendidos debe comprender "los conocimientos precisos para poder realizar las funciones propias de la inferior, lo que va en contra del principio de eficacia y, en definitiva, de la finalidad de proporcionar un buen servicio a la ciudadanía".

c) Conforme a una reiterada jurisprudencia del TS [por todas, sentencias de 27 de enero de 2010 (R.C. nº 2589/2006 - F.D. 5º) y 27 de octubre de 2011 (R.C. nº 6503/2008 - F.D. 5º)] "tenemos afirmado que «(...) la Administración en el ejercicio de su potestad autoorganizativa está facultada, cuando de señalar los requisitos necesarios para desempeñar los distintos puestos de trabajo se trata, para determinar, en lo que respecta a la titulación necesaria, cuál o cuáles de las que capacitan para las funciones del mismo, han de poseer quienes los ocupen. Es decir, no tiene por qué incluir a todas las que ofrecen esa capacitación, aunque sí debe explicar las razones por las que opta entre las posibles y es en este punto donde debe ofrecer una justificación que excluya toda arbitrariedad en la decisión (...)".

d) "Consideramos de aplicación el principio de exclusividad, entendido en el sentido dicho, que debe prevalecer sobre el de libertad con idoneidad, ya que no estamos ante el supuesto de igualdad de conocimientos técnicos, sino de una especialidad, para la que se considera precisos esos especiales conocimientos que resultan de la titulación específica requerida".

TERCERO. - Pues bien, la aplicación de esta doctrina al caso que nos ocupa lleva a la estimación del recurso. Y ello por las siguientes razones:

En primer lugar, no tenemos dudas, asumiendo así el planteamiento de las actoras, que estamos ante titulaciones



piramidales, al no haber quedado acreditado, en modo alguno, que los ingenieros agrónomos tengan que hacer alguna formación complementaria para obtener la titulación de los ingenieros técnicos agrícolas (en adelante ITA), ni que no posean sus atribuciones profesionales, siendo un fuerte indicio que éstos tengan un nivel 2 de MECES y aquéllos un nivel 3, sin que a estos efectos no sirva un informe como el de la Universidad de Extremadura que se pronuncia en términos muy vagos e imprecisos, al determinar que el título de master habilitante para la Ingeniería Agrónoma "no siempre engloba académicamente el de grado habilitante para la Ingeniería Agrícola Técnica". La expresión "no siempre" debió ser especificada en relación con las concretas funciones asignadas por la Administración a los puestos en los que se exige la titulación de ITA.

En segundo lugar, y al hilo de lo expresado al final, del oficio remitido por la Jefa del Servicio de Selección en estos autos 267/1998 queda claro que no se expresan ni en la RPT ni de ninguna otra forma, cuáles son las funciones propias de la especialidad de ITA, sin que en modo alguno nos sirva la vaga e inadecuada referencia a las que para su realización se exige estar en posesión de la titulación exigida, pues precisamente el conflicto surge por no permitir participar a quien, por su superior titulación, se supone que también está capacitado para realizar esas indeterminadas funciones.

Finalmente, no sólo no se concretan esas específicas funciones que sólo pueden realizar los ITAs a juicio de la Administración, sino que tampoco se expresan las razones por las que se ha decidido que no pueden concurrir al proceso selectivo otras profesiones, como la de los Ingenieros Agrónomos, que, por ser superiores piramidalmente desde el punto de vista formativo, hay que presuponer que también están capacitados para realizarlas, de tal forma que esta ausencia de razones impide alejar cualquier duda de arbitrariedad.

Lo expuesto determina la estimación del recurso.

CUARTO. - En cuanto a las costas se imponen a las demandadas, por aplicación del principio del vencimiento, sin que consideremos que existen dudas de hecho o derecho que justifique otro pronunciamiento, si bien las limitamos a la cantidad total de 1.000 euros por todos los conceptos, IVA incluido.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación y en nombre de su MAJESTAD EL REY



FALLAMOS :

ESTIMAR el recurso interpuesto por el procurador D° JOSÉ LUIS RUIZ DE LA SERNA, en nombre y representación del COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS AGRÓNOMOS DE EXTREMADURA, con la asistencia letrada de D° JOSE CARLOS RUIZ GONZALEZ, contra la ORDEN de 27 de diciembre de 2017 por la que se convocan pruebas selectivas para el acceso a puestos vacantes de personal funcionario del Cuerpo Técnico de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (Código 2017050597), cuya nulidad parcial declaramos en concreto de la Base Segunda, apartado 1. B) en relación con el Anexo I, en cuanto a la titulación requerida para el acceso a la especialidad de Ingeniería Técnico Agrícola, declarando que la titulación de Ingeniero Agrónomo, o Master equivalente, capacita a aspirar a una plaza en la especialidad de Ingeniería Técnica Agrícola a cubrir conforme a la Orden de 2712-2017 (Código 2017050597). Las costas se imponen a la Administración demandada en la cuantía máxima por todos los conceptos de 1.000 euros, IVA incluido.

Contra la presente sentencia cabe recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo. El recurso de casación se preparará ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Extremadura en el plazo de treinta días contados desde el día siguiente al de la notificación de la sentencia.

El escrito de preparación deberá reunir los requisitos previstos en los artículos 88 y 89 LJCA y en el Acuerdo de 19 de mayo de 2016, del Consejo General del Poder Judicial, por el que se publica el Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al Recurso de Casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo (BOE 6-7-2016).

Y para que esta sentencia se lleve a puro y debido efecto, remítase testimonio, junto con el expediente administrativo, al órgano que dictó la resolución impugnada, que deberá acusar recibo dentro del término de diez días conforme previene la Ley, y déjese constancia de lo resuelto en el procedimiento.

Así por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.



PUBLICACION: En la misma fecha fue leída y publicada la anterior resolución por el Ilmo. Sr/a. Magistrado que la dictó, celebrando Audiencia Pública. Doy fe.