

**T.S.J.CAST.LA MANCHA CON/AD SEC.1  
ALBACETE**

SENTENCIA: 00567/2014

**Recurso contencioso-administrativo nº 538/2012**

Toledo

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA  
DE CASTILLA-LA MANCHA.  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.  
Sección Primera.**

**Magistrados, Ilmos. Sres.:**

- D. José Borrego López. Presidente.
- D. Mariano Montero Martínez
- D. Manuel-José Domingo Zaballos.
- D. Antonio Rodríguez González.
- D. José-Antonio Fernández Buendía.

**S E N T E N C I A   N º   5 6 7**

En Albacete, a veintidós de septiembre de 2014.

Vistos por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha los presentes autos, seguidos bajo el número 538 de 2012 del recurso contencioso-administrativo, seguido a instancia del COLEGIO DE INGENIEROS DE MONTES de España, representado por la Procurador Sra. Cuartero Rodríguez y defendido por la Letrado Sra. Jiménez Shaw, contra la CONSEJERÍA DE AGRICULTURA DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA, representada y dirigida por sus Servicios Jurídicos; actúan como codemandados el CONSEJO DE COLEGIOS PROFESIONALES DE VETERINARIOS DE CASTILLA-LA MANCHA, representado por el Procurador Sr. Gómez



Monteagudo y defendido por la Letrado Sra. Moreno Labrado; el CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE INGENIEROS AGRÓNOMOS y el COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS AGRÓNOMOS DE ALBACETE, representados por la Procurador Sra. Alfaro Ponce y defendidos por el Letrado Sr. Auñón Auñón; el COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS AGRÓNOMOS DE CENTRO, representado por el Procurador Sr. Ponce Real; el COLEGIO OFICIAL DE INGENIEROS TÉCNICOS AGRÍCOLAS DE CENTRO, representado por la Procurador Sra. Vicente Martínez y defendido por el Letrado Sr. López de la Morena; y el CONSEJO GENERAL DE COLEGIOS OFICIALES DE BIÓLOGOS, representado por la Procurador Dª Manuela Cuartero Rodríguez en materia de Planes Técnicos de Caza y Pesca.

Es Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. Mariano Montero Martínez, que expresa el parecer de la Sala.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**Primero.** Por la representación procesal de la actora se interpuso en fecha veintiocho de noviembre de 2012 recurso contencioso-administrativo contra la Circular de la Secretaría General de la Consejería de Agricultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de fecha ocho de noviembre de 2012, dictada "para aplicar el criterio de la Jurisprudencia de facultativo competente en la elaboración de planes técnicos de caza o de pesca".

Formalizada demanda, tras exponer los hechos y fundamentos jurídicos que estimó aplicables, terminó solicitando sentencia que declarara, respecto a la Circular impugnada, su ilegalidad.

**Segundo.** Contestada la demanda por la Administración demandada, tras relatar a su vez los hechos y fundamentos jurídicos que entendió aplicables, solicitó una sentencia desestimatoria del recurso. En los mismos términos se manifestaron el resto de codemandados, aunque

varios de ellos interesaron con carácter previo la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo entablado. Así, el Consejo General de Colegios Oficiales de Ingenieros Agrónomos y el Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Albacete, por un lado; el Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Centro, por otro, y el Consejo General de Colegios Oficiales de Biólogos, plantearon el óbice procesal de tratarse, la Circular impugnada, de un acto administrativo no susceptible de impugnación autónoma.

**Tercero.** Sin que se acordara el recibimiento del pleito a prueba, se reafirmaron las partes en sus escritos de demanda y contestación, por vía de conclusiones, y se señaló día y hora para votación y fallo, el dieciocho de septiembre de 2014, en que tuvo lugar.

### FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**Primero.** Impugna la parte actora la Circular de la Secretaría General de la Consejería de Agricultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de fecha ocho de noviembre de 2012, dictada "para aplicar el criterio de la Jurisprudencia de facultativo competente en la elaboración de planes técnicos de caza o de pesca".

**Segundo.** Con carácter previo a entrar, en su caso, en el fondo del asunto, es preciso analizar la posible concurrencia de la causa de inadmisibilidad objetada por varias de las Corporaciones codemandadas, que con ligeras variaciones se reconducen a la cita del art. 69.c), en relación con el 51.1.c) y con el art. 25, todos de la Ley 29/1998, de trece de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, por entender que la Circular impugnada por el Colegio de Ingenieros de Montes no es una auténtica norma jurídica, ni se publicó, ni por ello podría tener efectos frente a terceros. Se trataría, todo lo más, de una de las llamadas instrucciones u órdenes de servicio previstas en el art. 21 de la

Ley 30/1992, de veintiséis de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, carente de contenido normativo alguno.

En el trámite de conclusiones, el Colegio Profesional demandante se defendió de tal óbice procesal argumentando que la Circular combatida constituye una auténtica norma, no sólo con instrucciones para los funcionarios dependientes de la Consejería de Agricultura, sino con efectos frente a terceros, en concreto a los titulares de los cotos de caza y vedados de pesca y a los distintos profesionales técnicos; precisamente esa extralimitación del ámbito estricto de la Consejería de Agricultura impide, en el entendimiento de la corporación demandante, que pueda triunfar la tesis de inadmisibilidad.

**Tercero.** Pues bien, del contenido de la Circular fiscalizada se desprende que, con independencia de que la misma pueda ser catalogada como disposición de carácter general o como acto administrativo con alguna relevancia normativa –o sin ella-, lo cierto es que debe permitirse el recurso contencioso-administrativo entablado contra ella, precisamente desde el tenor del art. 25 de la ley jurisdiccional, toda vez que, si llegáramos a la conclusión de que constituye una auténtica norma, bien que situada en la base de la pirámide normativa y con limitada trascendencia externa, podría ser combatida mediante el recurso ante la Sala, competente por razón de la materia. Pero si es que se tratase de un acto administrativo y no de una norma, deberíamos convenir en que, de no ser combatida, en pura teoría afectaría a los legítimos intereses que encarna la corporación demandante, o al menos se le podría oponer no haber impugnado la circular cuando luego recurriese un acto administrativo que se hubiera basado en la doctrina asentada en la misma; e indirectamente solventa –escogiendo de entre las opciones posibles una de ellas, aunque sólo a efectos interpretativos- una cuestión



ciertamente controvertida, a saber, el acceso de un solo tipo de titulados o varios de ellos a la elaboración de los planes técnicos.

Y es que, en el fondo, no se discute tanto la procedencia de que determinados técnicos, con unas u otras titulaciones, puedan elaborar o participar en la redacción de los planes técnicos de caza o pesca, porque dada la evolución jurisprudencial en la materia, y a través de ella la progresiva apertura a la participación de diversas especialidades en la elaboración de dichos planes, podría encajarse esa previsión normativa en la interpretación del Tribunal Supremo que nosotros hemos asumido en reiteradas ocasiones; siempre hablando, eso sí, en términos generales, pues en cada caso concreto se precisará analizar si ciertos técnicos pueden o no elaborar los planes técnicos o participar en la redacción de proyectos de obras, por citar uno de los casos de más frecuente controversia.

Se trata, por el contrario, únicamente de decidir si la apertura que propicia la Circular, para que técnicos tales como los Ingenieros de Montes, Ingenieros Técnicos Forestales, Ingenieros Agrónomos, Ingenieros Técnicos Agrícolas, Biólogos o Veterinarios; o, en segundo lugar, "cualquier otra persona que acredite cualquier titulación oficial anteriormente enumeradas o que en su plan de estudios ha adquirido conocimiento en materia cinegética, o realizado algún curso con el carácter de formación académica oficial", pueda entenderse que tienen habilitación suficiente para ser técnicos competentes en la elaboración de los planes técnicos de caza o de pesca; si esa apertura, insistimos, puede realizarse mediante una simple Circular, o hubiese sido precisa una disposición reglamentaria de rango superior, al menos el de orden, con su procedimiento de elaboración y su vocación clara y enteramente normativa.

De ahí que deba ampararse el acceso a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa del recurso interpuesto por el colegio profesional actor, con

rechazo por ende de la causa de inadmisibilidad objetada por varios de los codemandados.

**Cuarto.** Entrando en el fondo del asunto, se reitera en diversas ocasiones del pleito y por todos los intervinientes en él (unos en sentido interpretativo contrario a otros) la vinculación que la circular cuyo estudio ahora nos convoca tendría con la que anulamos en su día, en los autos de recurso contencioso-administrativo 1.017/1996, con la misma Consejería Autonómica demandada (aunque allí emanaba de una Dirección General) e idéntica parte actora.

Sin embargo, una de las diferencias sustanciales con aquella primera sentencia de la Sala, de veintisiete de marzo de 1999, con igual Magistrado Ponente que suscribe la presente, estriba en que en aquella ocasión, con la circular que se impugnaba, se posibilitaba la valoración de cursos, jornadas y estudios fuera de las titulaciones universitarias oficiales, lo cual nos pareció que propiciaba ámbitos de arbitrariedad relevantes. Ello no ocurre ahora: la seguridad jurídica que en aquella nuestra sentencia de 1999 echábamos a faltar se colmaría, a salvo lo que luego diremos, en nuestro caso, ya que las titulaciones universitarias oficiales se requerirían, en todo caso, para poder suscribir uno de los planes técnicos.

**Quinto.** En cuanto a la posibilidad de que por medio de una circular como la que analizamos, destinada, según su propio encabezamiento, a "aplicar el criterio de la Jurisprudencia de facultativo competente en la elaboración de planes técnicos de caza o de pesca", no encontramos óbice a que se puedan dispensar instrucciones a los funcionarios de la Consejería de Agricultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, u organismo que la sustituya en la regulación de los planes técnicos mencionados, para que unifiquen criterios en lo posible acerca de

los titulados que pueden ser competentes y los que no para la elaboración de aquellos.

El art. 21 de la Ley 30/1992 nos dice, en cuanto a las Instrucciones y Ordenes de Servicio, que los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio. Preveía, además, la publicación de las mismas en el periódico oficial que correspondiese, si lo estableciera una disposición específica o se estimase conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que pudieran producirse; como parece lógico, añadía el número segundo de este artículo que el incumplimiento de las instrucciones u órdenes de servicio no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados por los órganos administrativos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que se pueda incurrir.

La Circular recurrida, así, encaja en la categoría de Instrucción, herramienta escrita con la que se persiguen criterios unificados de actuación administrativa. La propia Carta Magna, en su art. 103.1 sirve de fundamento normativo al principio de jerarquía en que se basa, bien que referido a la Administración Central del Estado; y también en el art. 3.1 de la Ley 30/1992. Circular que, por otro lado, no se publicó y, ni por tal circunstancia, ni por la carencia de efectos reales y efectivos *ad extra*, puede ser calificada de norma jurídica. Como ya dijimos en nuestra sentencia de veintisiete de marzo de 1999, la naturaleza que doctrinalmente suele atribuirse a estas instrucciones es la de simples mandatos emanados de la potestad auto-organizativa de la Administración Pública, que pueden desplegar sus efectos en la eficacia constitutiva de los derechos atinentes a los funcionarios públicos, y al de los administrados a quienes afecte, por ejemplo a la hora de recurrir dichas Instrucciones o Circulares en la medida en que infrinjan el Ordenamiento Jurídico, siempre que lo permita la ley rituaría; hasta el punto de haberse vedado el acceso a la casación, o haber supuesto la inadmisibilidad de un recurso contencioso-administrativo interpuesto (SSTS 7.10.94 ó 31.10.89,



respectivamente), precisamente por tratarse de disposiciones para exclusivo "consumo interno" de los órganos administrativos, sin publicación alguna, y sobre todo, sin efectos visibles para los administrados.

A diferencia de lo que predica la demanda, en general la Circular ahora impugnada no innova el ordenamiento jurídico, que sigue hablando de "facultativo competente" o de "técnico competente", expresiones en blanco necesitadas de interpretación en cada caso, la cual tendría que hacerse aunque no existiera la circular. Por tanto, cabe la posibilidad de que por una instrucción como la combatida se expusieran a los funcionarios competentes para la tramitación de los planes técnicos de caza o pesca los criterios que (y esto no se podrá negar) ha venido moldeando la Jurisprudencia, entre cuyos pronunciamientos cabe mencionar las SSTS de veintidós de abril de 2009 y doce de diciembre de 2006, citadas por varios de los codemandados. Ciertamente, la Administración no podrá invocar a favor de la circular la categoría de "norma" en un pleito que se siga respecto a plan técnico de caza y donde se pretendiera aducir la sujeción del acto administrativo a una "norma". De igual manera, colegios profesionales como el actor, mientras no cambie la normativa, siempre podrá impugnar un plan técnico porque venga suscrito por técnico que, en su criterio, no posee la titulación o los conocimientos académicos para ello.

**Sexto.** Ahora bien, lo que venimos diciendo no cabe sostenerlo de la referencia final, que hemos calificado de cláusula abierta, por la que, además de titulados como ingenieros de montes, agrónomos, técnicos forestales, técnicos agrícolas, biólogos o veterinarios, se permitiría ser técnico competente para elaborar planes técnicos de caza o pesca a "cualquier otra persona que acredite cualquier titulación oficial anteriormente enumeradas o que en su plan de estudios ha adquirido conocimiento en materia cinegética o realizado algún curso con el carácter



de formación académica oficial"; en efecto, por mucho que se exijan titulaciones oficiales o cursos que encajen en semejante categoría, ello no puede quedar amparado por una simple circular o instrucción, porque extendería notablemente la posible interpretación de los subordinados de la Secretaría General de la Consejería a supuestos que sólo cabría anudarse a una auténtica norma –en primer lugar- y que tuviese el suficiente rango normativo como para permitir su aplicación por cada acto administrativo de calificación de un plan técnico de caza o pesca. Necesidad de interpretación caso por caso, sí, mas no por su sola plasmación en una circular de exclusivo consumo interno y limitada eficacia, so pena de rellenar un requisito normativo –"facultativo competente", "técnico competente"- con la interpretación contenida en una herramienta (aunque cupiera aceptar que reglamentaria en la base de la pirámide) de tan angosta categoría. Esa aplicación analógica y extensiva está vedada a una circular como la que nos ocupa.

**Séptimo.** Razones, las expuestas, que nos mueven a la estimación parcial del recurso entablado, en lo referido a ese último inciso, de manera que se reputa nula una circular que ofrezca como criterio interpretativo que tenga habilitación suficiente para ser técnico competente en la elaboración de los planes técnicos de caza o de pesca "cualquier otra persona que acredite cualquier titulación oficial anteriormente enumeradas o que en su plan de estudios ha adquirido conocimiento en materia cinegética o realizado algún curso con el carácter de formación académica oficial".

**Octavo.** Por imperativo legal, art. 139.1 de la Ley 29/1998, de trece de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en su redacción posterior a la Ley 37/2011, de diez de octubre, el litigante vencido abonará la costas procesales. Dada la estimación parcial de este recurso, no se realiza un especial pronunciamiento en costas.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación;

**F A L L A M O S:** que, rechazando la causa de inadmisibilidad opuesta al actor por diversos demandados, entramos en el fondo y **ESTIMAMOS PARCIALMENTE** el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Corporación demandante contra la Circular de la Secretaría General de la Consejería de Agricultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de fecha ocho de noviembre de 2012, dictada "para aplicar el criterio de la Jurisprudencia de facultativo competente en la elaboración de planes técnicos de caza o de pesca", **la cual anulamos parcialmente, por disconforme a Derecho, con declaración de nulidad del inciso** "cualquier otra persona que acredite cualquier titulación oficial anteriormente enumeradas o que en su plan de estudios ha adquirido conocimiento en materia cinegética o realizado algún curso con el carácter de formación académica oficial", como suficiente para entender a esa persona técnico competente en la elaboración de los planes técnicos de caza o de pesca; sin especial pronunciamiento en cuanto al abono de las costas procesales.

Así, por esta Sentencia, contra la que no cabe interponer recurso ordinario alguno, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.