



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

SENTENCIA: 00088/2025

**Recurso de Apelación nº 220/22
Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº tres de Toledo**

**SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO. SECCIÓN 1ª**

Presidente:

Iltmo. Sr. D. Guillermo B. Palenciano Osa

Magistrados/as:

Iltma. Sra. Doña Inmaculada Donate Valera

Iltma. Sra. Doña María Pérez Pliego

Iltmo. Sr. D. Antonio Rodríguez González.

Iltmo. Sr. D. José Antonio Fernández Buendía

SENTENCIA Nº 88

En Albacete a cinco de mayo de dos mil veinticinco.

Vistos por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha presente recurso de apelación nº 220/22 interpuesto por la **CONSEJERIA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PUBLICAS** contra sentencia de fecha 29/04/2022, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº tres de Toledo, dictada en la PO nº 429/2019, siendo Ponente la Ilma. Sra. Dña. María Pérez Pliego, que expresa el parecer de la Sala.



Han comparecido como parte apelada el **COLEGIO DE INGENIEROS DE MONTES** representado por el procurador D. Juan Bautista López Rico, así como el **COLEGIO DE INGENIEROS TECNICOS FORESTALES** representado por la procuradora Dña. Cristina Puyo Romero.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Toledo se dictó sentencia nº 98/2022 de 29 de abril en el seno del Procedimiento Abreviado 429/2019 con el siguiente fallo:

“DEBO ESTIMAR Y ESTIMO LOS RECURSOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FORMULADOS POR EL COLEGIO DE INGENIEROS DE MONTES Y EL COLEGIO DE INGENIEROS TÉCNICOS FORESTALES FRENTE A LA RESOLUCIÓN DE 20 DE SEPTIEMBRE DE 2019, DE LA CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, POR LA QUE SE ADAPTA A LA ESTRUCTURA ORGÁNICA LA RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO DE PERSONAL FUNCIONARIO DE LA AGENCIA DEL AGUA DE CASTILLA LA MANCHA, AL CONSIDERARLA NO AJUSTADA A DERECHO, ACORDANDO MODIFICARLA EN EL SIGUIENTE SENTIDO:

1.- ADMITIR COMO TITULACION EXIGIDA PARA LOS PUESTOS DE LA RELACION DE PUESTOS DE TRABAJO IMPUGNADA CON CÓDIGOS 14391 00697, 00699, 14390 ,14392, 00895,14393 ,14395, 00964 Y 00967 LA DE INGENIERO DE MONTES.

2.- ADMITIR COMO TITULACION EXIGIDA PARA LOS PUESTOS DE LA RELACION DE PUESTOS DE TRABAJO IMPUGNADA CON CÓDIGOS 14391, 14390, 14392, 14393, 14395 00699 , 00767 , 00967, 00697, 00765, 00895 Y 00964 LA DE INGENIERO TÉCNICO FORESTAL, EL GRADO EN INGENIERÍA FORESTAL, Y EL GRADO EN INGENIERÍA FORESTAL Y DEL MEDIO NATURAL.

SE IMPONEN LAS COSTAS PROCESALES DEVENGADAS LA PARTE DEMANDADA, LIMITANDO LAS MISMAS A UN MÁXIMO DE 500 EUROS POR CADA UNO DE LOS PROCEDIMIENTOS ACUMULADOS POR TODOS LOS CONCEPTOS, MÁS EL IVA CORRESPONDIENTE SI PROCEDIERA.”.

SEGUNDO.- Formalizado recurso de apelación por la representación procesal de la parte demandada, la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha, terminó suplicando una sentencia que revocase la de instancia; fue contestado por la representación de la parte actora, el Colegio de Ingenieros de Montes y el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Forestales, quienes solicitaron una sentencia confirmatoria de la dictada por el Juzgado a quo.



TERCERO.- Comparecidas las partes en tiempo y forma, se apertura el presente procedimiento. No habiéndose solicitado por las partes personadas la celebración de vista, ni considerándose necesaria la misma por este Tribunal, se señaló día y hora para votación y fallo el 30.4.2025 y llevada a cabo la misma, quedaron los autos vistos para dictar la correspondiente sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso de apelación.

Como se indica en el hecho primero de esta sentencia, el pronunciamiento de instancia estima la pretensión de la parte actora, aquí apelados, siendo el acto administrativo impugnado la Resolución de 20/09/2019, de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se adapta a la estructura orgánica la Relación de Puestos de Trabajo de Personal Funcionario de la Agencia del Agua de Castilla La Mancha.

En concreto en lo que atañe a la titulación del puesto de trabajo de Jefatura de sección (Servicios Centrales) de la Agencia del Agua para las que se exige titulación de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos, la titulación de Ingeniería Agronómica; la titulación Ciencias Geológicas; la titulación de Ciencias ambientales; la titulación de Ingeniería Técnica de Obras Públicas o la titulación de Ingeniería Técnica Agrícola.

En lo que atañe a la titulación de los puestos de trabajo de Jefatura de servicio provincial de la Agencia del Agua para las que se exige titulación de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos o titulación de Ingeniería Agronómica (ampliando la titulación a la que antes estaba abierta)

Y en lo que atañe a la titulación de los puestos de trabajo de Jefaturas de sección (Servicios Provinciales), para las que se exige titulación de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos; la titulación de Ingeniería Agronómica; la titulación Ciencias Geológicas; la titulación de Ciencias ambientales; la titulación de Ingeniería Técnica de Obras Públicas o la titulación de Ingeniería Técnica Agrícola.

En la fundamentación, el pronunciamiento de la instancia, reconoce la legitimación activa de los demandantes, centra la cuestión de fondo debatida, previa exposición de la diferencia entre “plazas” y “puestos de trabajo”, en si *“si resulta o no ajustada a derecho la no inclusión de las titulaciones antes mencionadas en relación a determinados puestos consignados en la relación de puestos de trabajo litigiosa”* a partir de *“qué funciones le corresponde a cada puesto de trabajo de los litigiosos”*. La sentencia apelada contiene un minucioso estudio de las Sentencias de esta Sala y la doctrina emanada del Tribunal Supremo sobre los criterios aplicables a la determinación de las titulaciones requeridas para los puestos que conforman una Relación de Puestos de Trabajo y los requisitos para su determinación concreta por la Administración. Exponiendo la juzgadora su conclusión del siguiente modo:



“Señalado cuanto antecede y por lo que respecta a los puestos de Jefes de Sección de los Servicios Provinciales para los que la RPT aprobada y publicada exige la titulación de Iccp. /Ldo.Cc.Geol/I.Agr./ Ldp. CC Amb./I. Top/ e Ita (abreviaturas correspondientes a las titulaciones que antes se han referido, y de Jefe de Servicios Provinciales de la Agencia del Agua, para los que la RPT exige la titulación de I.Agr. / ICCPP, salvo error de esta Juzgadora, la propuesta se limita a aperturar los citados puestos a otras titulaciones, más no existe prueba concluyente de las concretas funciones atribuidas a los referidos puestos, ni en la mencionada propuesta ni en la resolución que se recurre, lo que se podría haber logrado aportando el correspondiente certificado de sus funciones o a través de la declaración de las personas que las desempeñan, pero es más se posibilita el acceso a otras titulaciones sin justificar el porqué, lo que se pone de relieve no para pretender decir que esas nuevas titulaciones no son idóneas, sino para destacar que se desconoce porque esas si, y sin embargo según los casos la titulación de Ingeniería de Montes, de Ingeniería Técnicos Forestales, o los Graduados en Ingeniería Forestal y Graduados en Ingeniería Forestal y del Medio Natural no son incluidos sin justificación alguna, cuando es lo cierto que a priori tienen conocimientos sobre las competencias del organismo similares a las del resto de titulaciones admitidas, consideraciones igualmente aplicables por lo que respecta al puesto con código 14391, Jefe de Sección, adscrito a los Servicios Centrales, para el que la RPT aprobada y publicada exige la titulación de Iccp. /Ldo.Cc.Geol/I.Agr./ Ldp. CC Amb./I. Top/ e Ita, según se constata en la misma (folio 54 del Expediente Administrativo).”

SEGUNDO.- Posición de las partes.

La **Junta de Comunidades de Castilla La Mancha** interpone recurso de apelación en el que, en síntesis, apela a su potestad de autoorganización y defiende que no queda acreditado en la sentencia recurrida la valoración de la prueba practicada, ni el motivo por el cual, se debe entender que las titulaciones de ingenieros de montes, ingenieros técnicos forestales, grado de ingeniería forestal y grado en ingeniería forestal y del medio ambiente, resultan *“especialmente adecuados”*; a diferencia de lo que realizó la Administración, motivando las decisiones adoptadas, en relación con lo cual cita como ejemplo el informe justificativo de 6 de septiembre de 2018 del Director Gerente de la Agencia del Agua.

El **Colegio de Ingenieros de Montes** se opuso al recurso de apelación defendiendo que los Ingenieros de montes son especialmente adecuados para desempeñar los puestos cuestionados. Esgrime que a dicha conclusión es a la que llega la juzgadora, precisamente valorando la prueba documental por ellos aportada, respecto de la cual vuelve a hacer una relación. Y defiende la insuficiencia respecto a la motivación y razonabilidad del proceder administrativo atacado en instancia.

El **Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Forestales** expone su disconformidad con los motivos del recurso de apelación. En particular se opone a la afirmación de la Administración respecto a que *“no ha quedado acreditado que *“dichas titulaciones sean ni suficientes ni especialmente adecuadas”*”,* en orden a lo cual, presenta una relación y breve análisis de parte



de la prueba aportada que, a su juicio, evidencia la arbitrariedad de la Administración. E igualmente se opone a que la resolución administrativa cuya nulidad ha sido decretada por la juzgadora a quo pueda ampararse en la facultad de autoorganización de la Administración, dado que ésta no tiene un carácter absoluto y en la resolución impugnada no aparece ningún elemento definidor de los puestos de trabajo de que se tratan que justifique la exclusión del colectivo al que representa el apelado.

TERCERO.- El recurso de apelación y su objeto.

El recurso de apelación es recurso ordinario que permite plantear ante el órgano que lo resuelve un conocimiento pleno de la cuestión objeto de controversia. Lo que implica que la apelación por su función revisora de la sentencia dictada en primera instancia, en principio, constituye una reiteración del debate objeto del proceso.

Ahora bien, el objeto del recurso de apelación consiste en la depuración de un resultado procesal obtenido en la instancia, para lo cual la parte apelante debe orientar sus alegaciones a desvirtuar los razonamientos y el fallo de la sentencia que es objeto del mismo, y no ceñirlas a la simple reproducción de argumentos deducidos en la instancia y que ya fueron tenidos en cuenta por el Juzgador de primera instancia, pues este proceso no puede constituirse en una reproducción del primero, ni tampoco en una continuación formal del anterior proceso, a fin de no desnaturalizar la función de este recurso.

En suma, se exige un examen crítico de la sentencia recurrida, con el fin de conseguir que en el ánimo de que la Sala de Apelación llegue a la convicción de que no se valoraron debidamente los hechos, o bien, si estos hechos fueron considerados por el Juzgador, que sus argumentaciones jurídicas no fueron correctas.

Ahora bien, este Tribunal se encuentra limitado en el control de legalidad de la sentencia impugnada, por las alegaciones y razonamientos del recurso de apelación, siempre en relación con la sentencia, sin que le sea admisible procesalmente introducir cuestiones de debate u otras consideraciones jurídicas, que el Juzgador de primera instancia ha podido tener en cuenta, o los demás litigantes, pudiendo hacerlo no lo han hecho por no adecuarse a la defensa de sus derechos e intereses legítimos.

Por tanto esta Sala ha de resolver las cuestiones estrictamente alegadas en los escritos aportados por las partes litigantes, en la posición procesal que ocupan en esta segunda instancia, pero siempre en relación con la sentencia objeto de impugnación y siempre en consideración al *petitum* de cada una de ellas.

No obstante, todo ello no impide considerar que, al resolver el recurso de apelación, el Tribunal *ad quem* tiene plena competencia para revisar y decidir todas las cuestiones planteadas en conexión con los motivos de impugnación aducidos, pero no podrá revisar de oficio los razonamientos de la sentencia no impugnados, ni los hechos no controvertidos en segunda instancia.

CUARTO.- Posición de esta Sala sobre la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial y actualizada doctrina del Tribunal Supremo.



A la hora de dar solución al recurso de apelación, debemos recordar el criterio recogido en la Sentencia nº 9/2020 de este Tribunal, Sección Segunda, de fecha 13 de enero de 2020 que también es tenida en cuenta por la sentencia apelada, donde se dispone:

SÉPTIMO.- Antes de proceder a analizar el asunto en detalle, la Sala entiende imperativo detenerse en aclarar cuál es el estado de la jurisprudencia en relación a la cuestión, pues, aunque tradicionalmente la doctrina del Tribunal Supremo ha sido bastante clara, ciertas sentencias posteriores hacen ineludible una reflexión más detallada.

a) La doctrina tradicionalmente seguida por el Tribunal Supremo y que ha marcado, lógicamente, la doctrina de esta Sala, es la que sigue el principio que se puede denominar de "libertad con idoneidad" con negación de la "exclusividad y monopolio" en el desempeño de los puestos. Es ejemplo de la misma la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 abril 2011 (casación 2273/2009), que dice:

"La Relación de Puestos de Trabajo no incluyó a los Ingenieros de Caminos Canales y Puertos entre los titulados que podían acceder a dichas plazas.

Así planteados los términos del debate, hemos de precisar que el hecho de que en determinados casos haya encontrado el respaldo de los Tribunales la reserva de puestos de trabajo a uno o varios cuerpos en atención a las circunstancias concurrentes, en modo alguno puede llevar a ignorar que en la jurisprudencia se manifiesta una clara tendencia a que sobre el principio de exclusividad y monopolio competencial prevalezca el principio de libertad de acceso con idoneidad. Una clara muestra de ello se encuentra en la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2.006 (casación 2390/01), de la que extraemos el siguiente párrafo: «...la jurisprudencia se orienta en el sentido de atender fundamentalmente al nivel de conocimientos que se derivan de los títulos profesionales pero huyendo de la determinación de una competencia exclusiva general (sentencias de este Tribunal de 29 de abril de 1995, 25 de octubre de 1996 o 15 de abril de 1998), y como dice la sentencia de este Tribunal de 19 de diciembre de 1996, debe declararse que los diferentes Técnicos pueden actuar de acuerdo con la capacidad profesional que acrediten sus títulos, sin que sea indispensable que actúe siempre el profesional estrictamente especialista"; y como pone de relieve la sentencia de este mismo Tribunal de 27 de mayo de 1998 se confirma la sentencia recurrida que manifiesta que "reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo en la que se viene a afirmar que frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad, ya que al existir una base de enseñanzas comunes entre algunas ramas de enseñanzas técnicas éstas dotan a sus titulados superiores de un fondo igual de conocimientos técnicos que, con independencia de las distintas especialidades, permiten el desempeño de puestos de trabajo en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos sino una capacidad técnica común y genérica que no resulta de la situación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido"....» .

En el mismo sentido pueden verse las Sentencias de 13 de noviembre de 2.006 (casación 5049/01), 2 de febrero de 2.007 (casación 6329/01) y 5 de marzo de 2.007 (casación 426/02), en las que se citan otros pronunciamientos de 21 de octubre de 1.987, 27 de mayo de 1.980, 8 de julio de 1.981, 1 de abril de 1.985, 27 de octubre de 1.987, 9 de marzo de 1.989, 21 de abril de 1.989, 15 de octubre de 1.990, 14 de enero de 1.991, 5 de junio de 1.991 y 27 de mayo de 1.998, así como las Sentencias del



Tribunal Constitucional SsTC 50/1.986, 10/1.989, 27/1.991, 76/1.996 y 48/1.998. Tales pronunciamientos confirman que las orientaciones actuales huyen de consagrar monopolios profesionales en razón exclusiva del título ostentado y mantienen la necesidad de dejar abierta la entrada a todo título facultativo oficial que ampare un nivel de conocimientos técnicos suficiente.

A la vista de esa jurisprudencia es indudable que la sentencia de instancia aplicó la Jurisprudencia citada con toda corrección, cuando señaló que la principal materia sobre la que desarrollarían su labor los funcionarios es la relativa a urbanismo y la ordenación del territorio, desde su perspectiva normativa de planeamiento, así como la ejecución del mismo, y que la labor que se encomienda a dichos funcionarios por la Relación de Puestos de Trabajo tiene un contenido facultativo, para el que están plenamente capacitados los profesionales Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, y ello en atención al programa de las asignaturas del Plan de Estudios de la Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos aprobado por Real Decreto 1.425/1991, del Ministerio de Educación y Ciencia, por el que se establece el título universitario, oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos y las directrices generales propias de los planes de estudios, conducentes a la obtención de aquel".

Esta doctrina parece tener a su favor la idea de que el principio de igualdad, mérito y capacidad y de libre acceso en tales condiciones a los cargos y empleos públicos (arts. 23.2 y 103.3 CE) abona que los puestos de trabajo se abran a cuantos titulados estén en condiciones de desempeñarlos. Esa es la idea que anima también, por ejemplo, las reflexiones contenidas en la sentencia del Tribunal Constitucional 118/2008, de 13 de octubre, citada por el demandante. Y de acuerdo con esta idea hemos dictado en esta Sala numerosas sentencias, tales como, por ejemplo, las de 27 de septiembre de 2012 (r.c.a. 778/2008, recurrente el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos) o 26 de septiembre de 2012 (r.c.a. 332/2008, mismo recurrente).

Esta doctrina también tendría a su favor el espíritu que dimana del art. 15.2 de la Ley 30/1984 (precepto no afectado por la D. Derogatoria del EBEP), que dice " *Los puestos de trabajo serán de adscripción indistinta para todos los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley. Únicamente podrán adscribirse con carácter exclusivo puestos de trabajo a funcionarios de un determinado Cuerpo o Escala cuando tal adscripción se derive necesariamente de la naturaleza y de la función a desempeñar en ellos y en tal sentido lo determine el Gobierno a propuesta del Ministro de la Presidencia*". Decimos que tiene a su favor el "espíritu" de este precepto, y no necesariamente su letra porque, aunque la parte lo invoca como directamente decisivo, debe reconocerse que el precepto a lo que alude es a la prohibición general de reservar puestos a los funcionarios de determinados *Cuerpos*, pero la cuestión de las *titulaciones* es distinta completamente, pues -salvo tal vez en el caso de determinados cuerpos especializados en los que el Cuerpo o Escala se identifica específicamente con el ejercicio de una profesión colegiada- no hay ninguna equiparación entre títulos y cuerpos, de modo que el art. 15.2 no es directamente aplicable al caso, aunque pueda revelar una cierta concepción legal en el acceso a los puestos que pudiera ser trasladable al punto de la titulación.

b) Ahora bien, existe un grupo de sentencias del Tribunal Supremo que parecen alterar el anterior criterio y sentar el principio de " *suficiencia con idoneidad*" con negación de la exigencia de contemplar exhaustivamente todas las posibles titulaciones hábiles. Las *sentencias de 27 de abril de 2009, 19 de Julio de 2010 y 23 de Mayo de 2011, 7 de*



julio de 2011 y 21 de Julio de 2011 , señalan que en relación con la cobertura de puestos, y en cuanto a la titulación exigida por la Administración, debe optarse por un principio de suficiencia en cuanto a la motivación de las profesiones que pueden acceder a un determinado puesto de trabajo, frente al criterio de exhaustividad de llamada a todas aquellas profesiones que teóricamente pudieran ser suficientes para un determinado puesto de trabajo por estar relacionadas con el mismo; y señalan que lo decisivo no es si existe alguna profesión que no se haya contemplado en la convocatoria, sino que las incluidas sean razonables y estén directamente relacionadas con el puesto a cubrir.

A nuestro juicio esta doctrina es simplemente incompatible con la anterior, y sólo deja como margen de impugnación la demostración de la inadecuación al puesto de la titulación exigida por la Administración, pero sin posibilidad de que, siendo esa adecuada, se pueda reclamar la inclusión de otras igualmente adecuadas.

Es por ello que en la *sentencia de 26 de junio de 2014 dictada en nuestro recurso contencioso-administrativo 613/2010* alteramos lo que en la materia veníamos razonando, y rechazamos la demanda del Colegio de Ingenieros de Montes para que su titulación se incluyese en determinados puestos de trabajo que la tenían reservada a Biología, Ciencias del Medio Ambiente o Ingeniería Agrónoma, pese a que no se negaba que los Ingenieros de Montes pudieran tener también competencia para el desempeño de los puestos.

El Tribunal Supremo no entra a valorar en sus sentencias la compatibilidad de esta nueva doctrina con el principio de igualdad, mérito y capacidad y de libre acceso en tales condiciones a los cargos y empleos públicos (*arts. 23.2 y 103.3 CE*) o con las reflexiones contenidas en la *sentencia del Tribunal Constitucional 118/2008, de 13 de octubre*, o con el *art. 15.2 de la Ley 30/1984*.

c) Ahora bien, a la hora de entrar a resolver el presente asunto vemos que el *Tribunal Supremo ha dictado en fechas recientes las sentencias de 26 de enero de 2015 y 13 de abril de 2015*, en las que puede leerse lo siguiente:

"Ciertamente, no se discute por la sentencia la potestad de autoorganización de la Generalidad de Cataluña ni tampoco el margen de discrecionalidad del que dispone para ejercerla. No obstante, la Sala de Barcelona señala que al hacerla valer debe justificar las razones por las que ha optado orientarla en un sentido determinado y, en particular, las que le han servido para circunscribir a las cuatro concretas titulaciones universitarias el acceso a la convocatoria efectuada por la resolución GAP/2265/2010. Justificación insuficiente para la Sala de Barcelona por no explicar por qué no se ha incluido también, no una licenciatura cualquiera, sino la de Veterinaria en particular. Justificación que para la sentencia de instancia era imprescindible, no porque los estudios de Veterinaria versen sobre algunas de las tareas propias de las plazas ofrecidas, sino porque tienen una clara relación con la salud y porque la formación que suponen en esa materia no es menor que la que aseguran las titulaciones en Biología y en Químicas sino todo lo contrario. Esta apreciación, ciertamente, se apoya en el dictamen pericial académico, pero no sólo descansa en él sino también en el informe del Instituto.

Por tanto, la exigencia de motivación que acompaña al ejercicio de las potestades discrecionales no puede considerarse satisfecha porque se razone la suficiencia o idoneidad de las titulaciones elegidas por la base específica 2.1 sino que debería haberse extendido a los argumentos por los que no se incluyó la licenciatura en Veterinaria ya que sus estudios no pueden ser considerados como marginales o



alejados cuando de la salud pública se trata, apreciación ésta muy razonable que debemos confirmar no sólo desde la perspectiva de los principios de mérito y capacidad en el acceso a la función pública sino también desde la ofrecida por el principio de eficacia de las Administraciones Públicas. Y, naturalmente, la solución alcanzada en la instancia no vulnera el principio de igualdad. Al contrario, sentada esa especial idoneidad de los licenciados en Veterinaria, no hay motivos para excluirlas en aplicación de la jurisprudencia".

A nuestro juicio esta doctrina vuelve a retomar, al menos en parte, la doctrina clásica que se venía manteniendo y que se ha expuesto en el apartado a) de este fundamento. En las sentencias que se acaban de citar se incluye un párrafo que parece querer hacer ambas perspectivas compatibles, y así se dice:

"Las sentencias invocadas por la Generalidad de Cataluña y por el Colegio Oficial de Farmacéuticos de Gerona no contemplan supuestos semejantes al que nos ocupa. Mejor dicho, presentan rasgos diferenciadores que excluyen la aplicación a este caso de los criterios allí observados.

Así, por lo que se refiere a las sentencias más recientes, las de esta Sala y Sección de 27 de abril de 2009 (casación 156/2000), 19 de julio de 2010 (casación 785/2007) y 21 de julio de 2011 (casación 2155/2010), resulta que las tres dirimen litigios sobre la procedencia de adscribir en exclusiva determinados puestos de trabajo a Ingenieros Industriales, adscripción impugnada por los Ingenieros de Minas. En esos casos, ciertamente la Sala sostuvo la suficiencia de la decisión administrativa siempre que fuese razonable frente al criterio de la exhaustividad de llamada a todas aquellas profesiones que pudieran ser suficientes para un determinado puesto. Sin embargo, aquí no se ha planteado la defensa de ese criterio sino la procedencia de excluir una titulación que, comparada con las elegidas, no es que sea suficiente sino especialmente adecuada.

Y en lo que respecta a las demás sentencias alegadas no consta que en los litigios que resolvieron se diera la circunstancia de que se acreditase esa especial idoneidad que los estudios excluidos --en este caso de veterinaria-- tenían no sólo en sí mismos sino, además, en comparación con los admitidos respecto de los cuerpos --aquí el Superior de Salud Pública de la Generalidad de Cataluña-- o puestos de trabajo de que se tratará".

Así pues, parece que, todo considerado, lo que deriva del conjunto de lo anterior es lo siguiente: la Administración no está obligada a incluir exhaustivamente todas y cada una de las titulaciones que pudieran dar competencia para el ejercicio de las funciones de un puesto; pero tampoco puede relegar sin razón titulaciones que sean no ya "suficientes", sino "especialmente adecuadas". Lo cual ciertamente introduce en esta cuestión una complejidad indudable, pues con la primera doctrina bastaba con comprobar la suficiencia de la titulación cuya inclusión se reclama para que la Administración tuviera que incluirla -cosa que en sí misma ya planteaba ciertamente dificultades, atendido el carácter técnico de las funciones y la necesidad de analizar las aptitudes propias de cada título a partir de los currículum de formación y otros elementos-; con la segunda, bastaba con comprobar la suficiencia de la titulación seleccionada por la Administración para desechar que tuviera que incluir otras, aunque fueran suficientes; pero con esta tercera parece que habría que entrar en un análisis, que sólo podemos calificar de indudable sutileza, que discierna entre una titulación "suficiente" y otra "especialmente adecuada". En cualquier caso, queremos señalar que esta Sala, en sentencia de 10 de abril de 2008 (r.c.a. 42/2004), recurrente Colegio



de Ingenieros de Montes), citada por la Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha en sus conclusiones, también defendió una tesis aproximadamente similar a la indicada cuando señaló que la Administración era libre para exigir unas titulaciones u otras, siempre que la exigida fuera idónea, y siempre que la omisión de determinada titulación no fuera "caprichosa o arbitraria", y que la única imitación de la Administración es que no cabe "incluir titulaciones irrelevantes o excluirlas caprichosamente o innecesariamente.. Y para examinar si hay exclusión arbitraria es preciso acreditar que entre las exigidas (que no se cuestionan oportunas, en el caso) y la propuesta (omitida) hay identidad acreditativa de un comportamiento, por exclusión, arbitrario"

En idéntico sentido al que acabamos de exponer cabe citar la *sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 2021 (RC 4486/2019)* a la que se remiten otras más recientes como la STS de 10 de junio de 2024 (Rec. 1322/2022) o de 26 de junio de 2024 (Rec. 2682/2022), según la cual:

"Ello engarza con la jurisprudencia de este Tribunal Supremo en relación con las competencias de las profesiones tituladas, en la que se ha defendido la prevalencia del principio de "libertad de acceso con idoneidad" sobre el de exclusividad y monopolio competencial, pero en la que se ha destacado que la exigencia de idoneidad para el ejercicio de la función ha de ser puesta en relación con el desempeño de la actividad concreta. Así la *STS de 25 de abril de 2016 (rec. casación nº 2156/2014* fundamento jurídico tercero) afirma:

"Ante todo procede recordar la jurisprudencia de esta Sala relativa a las competencias de las profesiones tituladas, que señala la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial. Pueden verse en este sentido, entre otras, las *sentencias de 19 de enero de 2012 (casación 321/2010)* y *3 de diciembre de 2010 (casación 5467/2006)*, citándose en esta última, a su vez, *sentencias de 24 de marzo de 2006 (casación 3921/2003)*, *10 de abril de 2006 (casación 2390/2001)*, *16 de abril de 2007 (casación 1961/ 2002)*, *16 de octubre de 2007 (casación 6491/2002)*, *7 de abril de 2008 (casación 7657/2003)*, *10 de noviembre de 2008 (casación 399/2006)* y *de 22 de abril de 2009 (casación 10048/2004)*. De esta última *sentencia de 22 de abril de 2009* extraemos el siguiente párrafo:

" [...] con carácter general la jurisprudencia de esta Sala viene manteniendo que no puede partirse del principio de una rigurosa exclusividad a propósito de la competencia de los profesionales técnicos, ni se pueden reservar por principio ámbitos excluyentes a una profesión, y aun cuando cabe la posibilidad de que una actividad concreta pueda atribuirse, por su especificidad, a los profesionales directamente concernidos, esta posibilidad debe ser valorada restrictivamente, toda vez que la regla general sigue siendo la de rechazo de esa exclusividad, pues, como se recoge en aquella sentencia, la jurisprudencia ha declarado con reiteración que frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad, ya que, al existir una base de enseñanzas comunes entre algunas ramas de enseñanzas técnicas, éstas dotan a sus titulados superiores de un fondo igual de conocimientos técnicos que, con independencia de las distintas especialidades, permiten el desempeño de puestos de trabajo en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos sino una capacidad técnica común y



genérica que no resulta de la situación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido". (el subrayado es nuestro)

QUINTO.- Desestimación del recurso de apelación. Confirmación de la sentencia apelada

La solución del presente litigio, más allá de que cómo se ha advertido, la Sala está limitada a los razonamientos del órgano a quo que no han sido impugnados, es, desde la perspectiva en que se ha planteado el recurso de apelación, un tema de prueba y aunque como en toda segunda instancia, es posible la revisión del resultado de la valoración de las pruebas llevada a cabo en la primera, junto con la suficiencia de su motivación y de la regularidad del razonamiento lógico, ausente de arbitrariedad, que ha conducido a la declaración de los hechos como probados, permitiendo llegar a una conclusión distinta en apelación, sin necesidad de nuevas pruebas; ha de tenerse en cuenta que, en esta segunda instancia, se carece del principio de inmediación que presidió la realización de las pruebas y con arreglo al cual se valoraron.

En sede de apelación, por ende, debemos revisar si la valoración de las pruebas hecha por el juez en primera instancia fue adecuada, lógica y justa o si por el contrario el órgano a quo cometió errores graves en su evaluación.

Y como nos recuerda la reciente Sentencia del Tribunal Supremo nº 136/2025 de 10 de febrero: *“Hemos de resaltar que la materia de valoración de la prueba, dada la vigencia del principio de inmediación en el ámbito de la práctica probatoria, es función básica del juzgador de instancia que solo podrá ser revisada en supuestos graves y evidentes de desviación que la hagan totalmente ilógica, opuesta a las máximas de la experiencia o a las reglas de la sana crítica.”*

La apelante ataca la sentencia de instancia al considerar que no se ha acreditado en la misma la valoración de la prueba practicada, ni el motivo por el cual, se debe entender que las titulaciones controvertidas resultan especialmente adecuadas.

Sin embargo, si acudimos a la sentencia apelada, el órgano a quo, de un lado, expone que “a priori” tales titulaciones tienen conocimientos sobre las competencias del organismo similares a las del resto de titulaciones admitidas, es decir ha valorado, la prueba a este respecto aportada por las demandantes y sin embargo, frente a ello, no considera que la Administración haya probado que las concretas funciones atribuidas a los referidos puestos hagan inidóneas las titulaciones referidas para tales puestos. En este último sentido la juzgadora de instancia atribuye a la Administración la falta de prueba respecto de las concretas funciones de dichos puestos de trabajo, indicándole, a título de ejemplo, cómo dicha ausencia podrían haber sido salvada (certificado de funciones o declaración de personas que las desempeñan); y considerando que la ausencia de justificación respecto a porqué unas titulaciones son idóneas y otras no, pese a que, en principio, presentan conocimientos similares unas y otras en cuanto atañe a las competencias del organismo del que forman parte los diferentes puestos de trabajo, conduce a la estimación de los recursos contenciosos.



Desde esta perspectiva si examinamos la prueba aportada por la administración, se objetiva el acierto de la valoración del órgano a quo, en tanto que dicha prueba no proporciona el dato que consideramos determinante para resolver este tipo de procedimientos, esto es, explicitar el criterio que permitió a la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas entender que los poseedores de las titulaciones de Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos, Ingeniería Agronómica; Licenciatura de Ciencias Geológicas; Licenciatura de Ciencias ambientales; Ingeniería Técnica de Obras Públicas o Ingeniería Técnica Agrícola han adquirido una formación singular que les permite tener la opción de poder optar a los puestos controvertidos y de las que carecen, en concreto, los poseedores de las titulaciones de Ingeniero de Montes, Ingeniero Técnicos Forestales, ni a los Graduados en Ingeniería Forestal y Graduados en Ingeniería Forestal y del Medio Natural, pues dichos conocimientos no son explicados, ni acreditados mínimamente por la Administración demandada en relación con los puestos de trabajo controvertidos.

A este respecto el recurso de apelación se limita a indicar que la Administración motivó las decisiones adoptadas, citando dicho recurso como ejemplo de dicha motivación el “informe justificativo de 6 de septiembre de 2018 del Director Gerente de la Agencia del Agua”; si bien dicho Informe es el transcrito en la sentencia apelada y comparte la Sala el criterio de la juzgadora de instancia respecto a que el mismo adolece de la más mínima motivación en el sentido que al caso de autos concierne. En definitiva, la ausencia de justificación suficiente, lleva a considerar que la actuación cuestionada es contraria al principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, conforme resulta de la doctrina jurisprudencial de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Por todo lo expuesto, debemos desestimar el recurso de apelación respecto al objeto concreto de esta impugnación y confirmar la sentencia apelada.

SEXTO. - Sobre las costas

Aun cuando procede la desestimación del recurso de apelación planteado por la parte demandante las dudas que al respecto pudiera suscitar la interpretación de la doctrina jurisprudencial antes citada permiten apreciar la concurrencia de circunstancias que aconsejan la no imposición de las costas procesales, conforme a lo expresado en el artículo 139.2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, de manera que cada parte habrá de soportar las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

Visto lo anterior, en la Sala hemos decidido.

FALLO

- 1) Desestimar el recurso de apelación interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha contra la sentencia nº 98/2022 de 29 de abril dictada por Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Toledo en el seno del Procedimiento Abreviado 429/2019.
- 2) Confirmar la sentencia apelada.



3) Sin costas.

Notifíquese con indicación de que contra la presente sentencia cabe interponer recurso extraordinario y limitado de casación ante la Sala 3ª del Tribunal Supremo siempre que la infracción del ordenamiento jurídico presente interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia. El recurso habrá de prepararse por medio de escrito presentado ante esta Sala en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de su notificación, estando legitimados para ello quienes hayan sido parte en el proceso, o debieran haberlo sido, mencionando en el escrito de preparación el cumplimiento de los requisitos señalados en el *Artículo 89.2 de la L.J.C.A.*

Así, por esta nuestra Sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACION.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por la Ilma. Sra. Magistrada Ponente Dña. María Pérez Pliego, estando celebrando audiencia en el día de su fecha la Sala de lo Contencioso Administrativo que la firma, y de lo que, como Letrada