

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PAIS VASCO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

RECURSO DE APELACIÓN N.º 645/2018

SENTENCIA NUMERO 211/2019

ILMOS. SRES.
PRESIDENTE:
D. LUIS ANGEL GARRIDO BENGOTXEA

MAGISTRADOS:
D. JOSE ANTONIO GONZALEZ SAIZ
Dª. TRINIDAD CUESTA CAMPUZANO

En la Villa de Bilbao, a treinta de abril de dos mil diecinueve.

La Sección 3^a de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, compuesta por los/as Ilmos. Sres. antes expresados, ha pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso de apelación, contra la sentencia dictada el 21 de junio de 2018 por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo n.º 4 de BILBAO (BIZKAIA) en el recurso contencioso-administrativo número 117/2018.

Son parte:

- **APELANTE:** ILUSTRE COLEGIO OFICIAL DE GRADUADOS SOCIALES DE BIZKAIA, representado por el Procurador D. _____ y dirigido por el letrado D. _____

- **APELADO:** AYUNTAMIENTO DE BILBAO, representado y dirigido por el LETRADO DE LOS SERVICIOS JURIDICOS DEL AYUNTAMIENTO DE BILBAO.

Ha sido Magistrado Ponente el Ilmo. Sr. D. JOSE ANTONIO GONZALEZ SAIZ.

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Contra la sentencia identificada en el encabezamiento, se interpuso por ILUSTRE COLEGIO OFICIAL DE GRADUADOS SOCIALES DE BIZKAIA recurso de apelación ante esta Sala, suplicando se dictase sentencia .

SEGUNDO.- El Juzgado admitió a trámite el recurso de apelación, dando traslado a las demás partes para que en el plazo común de quince días pudieran formalizar la oposición al mismo, y en su caso, la adhesión a la apelación .

TERCERO.- Tramitada la apelación por el Juzgado, y recibidos los autos en la Sala, se designó Magistrado Ponente, y no habiéndose solicitado el recibimiento a prueba, ni la celebración de vista o conclusiones, se señaló para la votación y fallo el día 30/4/2019, en que tuvo lugar la diligencia, quedando los autos conclusos para dictar la resolución procedente.

CUARTO.- Se han observado las prescripciones legales en la tramitación del presente recurso de apelación.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna la Sentencia nº 120-2018 dictada el 21 de junio por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 4 de los de Bilbao en el Procedimiento Abreviado nº 117-2018.

SEGUNDO.- La Sentencia de instancia, en términos que vamos a dar por reproducidos, desestima el recurso formulado contra las Bases del Proceso Selectivo para la provisión de varias plazas de Técnico Administrativo del Ayuntamiento de Bilbao, concretamente el recurso se dirigía a la necesidad de contar con determinados títulos académicos entre los que no se encuentra el de Graduado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos.

Básicamente la Sentencia analiza los arts. 100.2 de la LBRL 7-1985, 133 y 100.2 del RDL 781-196 y considerando que las Bases se atemperan a las normas de aplicación desestima el recurso. Expone así mismo que se trata del ingreso en una determinada subescala y que por ello no es relevante el contenido de los puestos de trabajo que se vayan a cubrir con posterioridad.

En la Apelación se argumentan como motivos la discriminación al excluirse a los graduados referidos cuando las Bases permiten incluir las titulaciones equivalentes; en segundo lugar habría un informe de la Dirección General de Función Pública en el que dicha titulación serviría para el acceso a la función pública local con habilitación estatal; también estaría a favor de la tesis actora el contenido del temario del proceso selectivo en relación con el Plan de Estudios del reiterado grado y, finalmente, se vulneraría igualmente el art. 13 de la Ley autonómica 6-1989 de la Función Pública Vasca al imponerse requisitos no exigidos en la Relación de Puestos de Trabajo.

TERCERO.- Para resolver el debate partiremos de las siguientes premisas.

3.1 Los arts. 92 y 100 de la LBRL 7-1985 atribuyen al Estado la competencia para determinar las titulaciones exigibles en los procesos selectivos de personal funcionario de la Administración Local cuenten o no con habilitación estatal.

Cobra de este modo fuerza la documental que adjunta la apelante en la que puede apreciarse que tanto informes administrativos estatales como convocatorias de procesos selectivos varios permiten incluir a los Graduados Sociales entre las titulaciones equivalentes a las restantes expresamente mencionadas.

El art. 133 del RDL 781-1986 establece la vinculación razonable entre el contenido de las pruebas de acceso y el puesto de trabajo que se trata de cubrir. Esta relación pone de manifiesto en mayor o menor medida el contenido del puesto de trabajo de que se trate, las funciones del mismo, y dando un paso más es razonable considerar que se vincula también con la titulación exigida, la confrontación entre los planes de estudio y las pruebas de acceso servirán así para completar el concepto jurídico indeterminado “titulación equivalente”.

En los arts. 167 y siguientes del último texto normativo citado podemos leer que a la Escala de Administración General (una de las que integran la función pública local carente de habilitación estatal) le corresponden las funciones comunes a la actividad administrativa, labores predominantemente burocráticas a desempeñar por los funcionarios de las Subescalas Técnica (dedicada a la gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior), de Gestión (dedicada al apoyo a las funciones de nivel superior) y Administrativa (labores de trámite y colaboración).

Recordemos que se trata del acceso a la Subescala Técnica de Administración General y que las Bases exigen la licenciatura o el grado universitario en Derecho, Ciencias Políticas y de la Administración, Administración y Dirección de Empresas, Economía, Ciencias Actuariales y Financieras o equivalente.

En el Real Decreto 1429-1990 por el que se estableció el título de Diplomado en Relaciones Laborales, germen del actual grado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos disponía como objetivos formativos la organización del trabajo, la gestión del personal así como el ordenamiento jurídico del trabajo y de la Seguridad Social. A estos conocimientos se les añan en los actuales planes de estudios del grado mencionado unos conocimiento más amplios de economía, otras ramas del derecho y organización empresarial.

La equivalencia pues con alguna de las titulaciones expresamente citadas parece razonable, v gr con Administración y Dirección de Empresas y también la titulación es razonablemente acorde con las funciones asignadas a la Subescala Técnica.

3.2 Es fundamental para resolver el supuesto la doctrina jurisprudencial consolidada de la que da muestra la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo el 28 de

abril de 2017-recurso nº 4332/2016 y que vamos a recordar acto seguido:

“En la sentencia de 25 de abril de 2016 -recurso de casación núm. 2156/2014 - se recoge una jurisprudencia reiterada de esta Sala:

"(...) 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»...

Cabe añadir las propias sentencias que citan y transcriben las partes, así el Consejo General recurrente menciona una sentencia de 21 de diciembre de 2010 -se refiere a la dictada en el recurso núm. 1360/2008 -, que se remite sustancialmente a otra de 10 de noviembre de 2008 -recurso de casación núm. 399/2006 -, aunque la Sala discrepa de la interpretación que le da la parte recurrente. Y la Abogacía del Estado acude a la sentencia de 19 de octubre de 2015 -recurso de casación núm. 1482/2013 -. En todo caso, la que hemos recogido más arriba -y que también cita la de 19 de octubre de 2015- es buena muestra de la doctrina de esta Sala, sin que sea necesario un más amplio desarrollo de la misma.

...
DÉCIMO.- Debe también mencionarse aquí la jurisprudencia invocada por el demandante pero acotada en sus justos términos, como anticipábamos en el fundamento de derecho tercero.

Dicha doctrina es recordada, entre otras muchas, por la sentencia de 19 de octubre de 2015 (recurso de casación núm. 1482/2013), que señala la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial.

«(...) 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».

En análogo sentido, la sentencia de 25 de abril de 2016 -recurso de casación núm. 2156/2014 - antes recogida y también, aunque parezca concluir lo contrario el Consejo General recurrente, la sentencia de 21 de diciembre de 2010 -recurso núm. 1360/2008 - invocada por la recurrente, no se aparta en absoluto de esta línea.

La parte recurrente no ha demostrado que las personas con título de formación profesional o certificado de profesionalidad incluido en el Catálogo de Cualificaciones Profesionales, o las que tengan reconocida una competencia profesional adquirida por experiencia laboral en materia de energía en los términos del Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio, "de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas por experiencia laboral", en materia de auditorías energéticas, a que se alude en los artículos 7.b).i).2 ° y 8.1.b) del Real Decreto 56/2016 , carezcan de conocimientos adecuados para ser proveedores de servicios energéticos y auditores energéticos y desarrollar las actividades correspondientes.

Es claro que no existe exclusividad para el ejercicio de dichas actividades respecto de la profesión regulada de los recurrentes. Tampoco respecto de otras profesiones reguladas.

Por lo tanto, como no se acredita que esa exclusividad derive de la falta de conocimientos técnicos adecuados, debemos acudir a la jurisprudencia mencionada sobre prevalencia de la libertad de acceso con idoneidad frente a la exclusividad. El recurso no acredita ni la reserva de exclusividad mediante norma con rango legal, ni tampoco la ausencia de conocimientos técnicos equivalentes respecto de los profesionales contemplados en los preceptos impugnados.”

Esta jurisprudencia es de tradicional aplicación en procesos selectivos y como ocurre en el supuesto de autos, en el que no hay exclusividad alguna en favor de determinada titulación en cuanto al desempeño de las actividades propias de la Subescala, es de aplicación el principio de libertad de acceso con idoneidad y por ende debe permitirse el acceso a los titulados con el grado que la apelante esgrime.

3.3 En Sentencia de 9 de abril de 2014-recurso nº 1920/2012 el Tribunal Supremo nos dice, con relevancia para el supuesto en estudio, lo siguiente:

“Lo segundo que debe decirse es que, tomando en consideración la propia convocatoria, la configuración de la especialidad de Administración General del Cuerpo de Gestión Administrativa de la Junta de Andalucía esta constituida por estas principales notas: tener asignadas funciones burocráticas comunes en la Administración General de la Junta de Andalucía; y realizarlas con el nivel de profesionalidad y responsabilidad propio de la titulación de Diplomado Universitario, Ingeniero Técnico y Arquitecto Técnico. Así resulta, por lo que en concreto se refiere a las funciones, de la expresa equiparación que se hace en esa base 3.1.a) de la convocatoria con los Cuerpos Homólogos en cualquier Administración Pública, lo cual significa una directa asimilación con el Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado, creado, como es sabido, por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (Disposición Adicional Segunda), para funciones de naturaleza predominantemente burocráticas y con el requerimiento de una titulación de Diplomado Universitario o equivalente.

Lo tercero a subrayar es que esa configuración del Cuerpo de Gestión es netamente normativa, por lo que decidir si una determinada experiencia profesional es o no homologable a los puestos de trabajo asignados a dicho Cuerpo conlleva una valoración estrictamente jurídica que no exige específicos saberes técnicos.

Lo cuarto a destacar es que la documentación obrante en el expediente administrativo sobre los servicios prestados por la recurrente en el tantas veces mencionado Ayuntamiento de Tomares, consistente en sus contratos laborales y en la certificación del Secretario de dicha Corporación Local, permite apreciar en dichos servicios esas notas que antes se han destacado como configuradoras del Cuerpo de Gestión. Por un lado, fueron realizados con una titulación equivalente a la exigida para el acceso a ese Cuerpo; y, por otro, los servicios estuvieron referidos a funciones claramente burocráticas y comunes en las distintas materias sectoriales a que se puede referir el giro administrativo de cualquier ente público (asesoramiento en tareas de información, personal y contratación)...

Y lo que se deriva de todo lo anterior es que el recurso contencioso-administrativo deducido en la instancia debe ser estimado parcialmente, a los efectos de que se valoren a la recurrente, como méritos encuadrables en la experiencia prevista en la base 3.1.a) de la convocatoria litigiosa, sus 157 meses de servicios de Graduado Social desempeñados en el Ayuntamiento”.

Como vemos el propio Tribunal Supremo reconoce, por una parte, que la configuración normativa del Cuerpo de Gestión (lo mismo ocurre con la Subescala Técnica Local) permite valorar si sus funciones son equivalentes a las desempeñadas en otros puestos sin necesidad de específico conocimiento técnico alguno de donde trayendo a la vista la relación entre funciones de la organización administrativa y titulación exigible para acceder a la misma cabe inferir si concurre o no equivalencia entre diversas titulaciones.

Y, por otra parte, el Tribunal Supremo, reconoce que las funciones del Graduado Social son equivalentes, al efecto de computar la experiencia, a las del Cuerpo de Gestión Administrativa.

El recurso ha de ser estimado.

CUARTO.- De acuerdo con los arts. 86 y 139 de la LJ, las costas procesales de la instancia se imponen a la demandada, no se devengarán costas en Apelación y se dará recurso de Casación frente a esta Sentencia.

Ante lo expuesto la Sala

III. FALLA

Que debemos estimar y estimamos el recurso de Apelación formulado por el Procurador D. en nombre y representación del ILUSTRE COLEGIO OFICIAL DE GRADUADOS SOCIALES DE BIZKAIA contra la Sentencia nº 120-2018 dictada el 21 de junio por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 4 de los de Bilbao en el Procedimiento Abreviado nº 117-2018 y, en consecuencia, revocándola, anulamos la resolución impugnada y deberá entenderse incluida entre la titulación equivalente a la exigida expresamente en el proceso selectivo la de Graduado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos.

La demandada soportará las costas procesales causadas en la instancia y no se efectúa condena en las costas procesales de la Apelación.

Notifíquese esta resolución a las partes, advirtiéndoles que contra la misma cabe interponer **RECURSO DE CASACIÓN** ante la Sala de lo Contencioso - administrativo del Tribunal Supremo, el cual, en su caso, se preparará ante esta Sala en el plazo de **TREINTA DÍAS** (artículo 89.1 LJCA), contados desde el siguiente al de la notificación de esta resolución, mediante escrito en el que se dé cumplimiento a los requisitos del artículo 89.2, con remisión a los criterios orientativos recogidos en el apartado III del Acuerdo de 20 de abril de 2016 de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, publicado en el BOE nº 162, de 6 de julio de 2016.

Quien pretenda preparar el recurso de casación deberá previamente consignar en la Cuenta de Depósitos y Consignaciones de este órgano jurisdiccional en el Banco Santander, con nº 4697 0000 93 0645 18, un **depósito de 50 euros**, debiendo indicar en el campo concepto del documento resguardo de ingreso que se trata de un "Recurso".

Quien disfrute del beneficio de justicia gratuita, el Ministerio Fiscal, el Estado, las Comunidades Autónomas, las entidades locales y los organismos autónomos dependientes de todos ellos están exentos de constituir el depósito (DA 15^a LOPJ).

Así por esta nuestra Sentencia de la que se llevará testimonio a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.