

**T. S. J. LA RIOJA SALA CON/AD  
LOGROÑO**

**SENTENCIA: 00349/2022**

Equipo/usuario: MGM  
Modelo: N11600  
MARQUES DE MURRIETA 45-47  
Correo electrónico: tsj.contencioso@larioja.org

**N.I.G:** 26089 33 3 2021 0000107  
**Procedimiento:** PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000119 /2021 /  
**Sobre:** DERECHO ADMINISTRATIVO  
**De D./ña.** COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS CANALES Y PUERTOS  
**ABOGADO** PEDRO MIGUEL VIUDEZ BERRAL  
**PROCURADOR** D./D<sup>a</sup>. MARIA TERESA ZUAZO CERECEDA  
**Contra** D./D<sup>a</sup>. COMUNIDAD AUTONOMA DE LA RIOJA  
**ABOGADO** LETRADO DE LA COMUNIDAD  
**PROCURADOR** D./D<sup>a</sup>.

**Ilustrísimos señores:**

**Presidente:**

Don Jesús Miguel Escanilla Pallás

**Magistrados:**

Doña Mónica Matute Lozano

Doña M<sup>a</sup> Elena Crespo Arce

**SENTENCIA Nº 349/2022**

En la ciudad de Logroño a once de noviembre de 2022.

Vistos los autos correspondientes al recurso contencioso-administrativo sustanciado en esta Sala y tramitado conforme a las reglas del procedimiento ordinario, bajo el número 119/2021 sobre Función Pública, a instancia de COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS, que comparece representado por la Procuradora Doña D<sup>a</sup>. MARÍA TERESA ZUAZO CERECEDA y defendido por el Letrado D. PEDRO VIÚDEZ BERRAL, siendo demandado la COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA, representado y defendido, a su vez, por el LETRADO DE LA COMUNIDAD.



## I.-ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.** Mediante escrito presentado el 23/06/2021 se interpuso recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos dictados por el CONSEJO DE GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE LA RIOJA, de fecha 5 MAYO 2021.

**SEGUNDO.-** Que previos los oportunos trámites, la parte recurrente formalizó su demanda en la que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó pertinentes, terminó suplicando sentencia estimatoria del recurso interpuesto y las declaraciones correspondientes en relación con la actuación administrativa impugnada.

**TERCERO.** Que asimismo se confirió traslado a la Administración demandada para contestación a la demanda, lo que se verificó, en la que tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que ha considerado pertinente, ha terminado suplicando el mantenimiento de la actuación administrativa recurrida.

**CUARTO.** Continuando el recurso por sus trámites, se señaló, para votación y fallo del asunto, el día 4 de octubre de 2022, en que se reunió, al efecto, la Sala.

**QUINTO.** En la sustanciación del procedimiento se han observado las prescripciones legales.

**VISTOS.-** Siendo Magistrado Ponente la Ilma. Sra. Doña Mónica Matute Lozano.



## II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** – Por el Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos , Canales y puertos se impugna en el presente procedimiento el ACUERDO DEL CONSEJO DE GOBIERNO DE 5 de MAYO de 2021 por el use modifican las características del puesto de trabajo de “ Jefe de Servicio de Obras Hidráulicas” .

En concreto el Colegio recurrente impugna la modificación de las características del puesto pues se suprime, por el Acuerdo impugnado , el requisito de TITULACIÓN .en la descripción del puesto de Jefe de Servicio de Obras Públicas Consta en el Expediente, la Memoria justificativa del Acuerdo que aborda la modificación de las características del puesto, que dice:

*“\_Se propugna aumentar la cuantía económica del complemento específico del puesto de trabajo para equiparlo al resto que tienen asignado el tramo superior.*

*En cuanto al requisito de titulación que hasta ahora incluyen las relaciones de puestos de trabajo, dado que ya no se considera estrictamente necesario, teniendo en cuenta asimismo la evolución de las titulaciones superiores experimentada tras el Proceso de Bolonia, **se pretende suprimir** con la finalidad de equiparlo a la generalidad de los puestos de trabajo, que no incluyen esta limitación, en congruencia con el principio de adscripción indistinta de los puestos de trabajo (artículo 15.2 de la Ley 30/1984, de 26 de noviembre, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y artículo 14 de la Ley 37/1990, de 29 de junio).*

*A su vez, con la supresión de esta limitación existente con el requisito de titulación, se pretende incrementar las posibilidades en cuanto al número de potenciales candidatos en la articulación del sistema de provisión para su cobertura definitiva, no estando ya limitado únicamente a funcionarios con una única titulación, lo cual aumentará las probabilidades de éxito en la adjudicación del puesto de trabajo al funcionario más cualificado” .*



Interesa resaltar en el planteamiento de la controversia que ha dado lugar al presente recurso lo siguiente:

1º) que el Puesto de Trabajo de jefe de Servicio de Obras Públicas tiene asignadas las r siguientes funciones:

*“ Funciones del puesto*

*- Participar en todo tipo de reuniones, en comisiones de seguimiento y grupos de trabajo ante otras administraciones (Local, Autonómica o Estatal, organismos, asociaciones), como representante Técnico de la Comunidad Autónoma en materia de aguas, en defensa de los intereses de la Comunidad Autónoma de La Rioja.*

*- Representación Técnica en materia de aguas en representación y defensa de los intereses de la Administración autonómica ante el Organismo de Cuenca (Confederación Hidrográfica del Ebro) y ante el Ministerio de Transición Ecológica.*

*- Colaboración y Seguimiento del Plan Director de Abastecimiento Autonómico.*

*- Dirección de Explotación de las Presas y Balsas de titularidad autonómica (En la actualidad Prosa de Leiva, Presa de Yelde, Balsa de Ocón y Balsa de Laguna) de acuerdo a la preceptiva legislación nacional en materia de Presa, embalses y Balsas.*

*- Gestión del Registro de Seguridad de Balsas de La Rioja.*

*- Planificar las actuaciones del Servicio de OH, coordinando los trabajos propios del servicio.*

*- Asignación, control y seguimiento de las tareas desarrolladas por el personal adscrito al servicio.*

*-Seguimiento de normativa, convenios y planes relacionados en materia de aguas.*

*- Gestión, organización y coordinación de los expedientes administrativos derivados de los procedimientos implantados en el servicio. Fundamentalmente los expedientes derivados de las materias de presas y balsas fuera de dominio público hidráulico, además de los generados por la actividad propia del Servicio.*

*- Gestión presupuestarla, de contratación y seguimiento económico del Presupuesto del Servicio.*



- *Todas aquéllas funciones en las que se tenga firma delegada del Director General.*”

2º) que de conformidad con la Orden CIN/309/2009 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 de Caminos, Canales y Puertos, dicha titulación es la que otorga capacidad para Capacidad para proyectar, dimensionar, construir y mantener obras hidráulicas, para planificar y gestionar recursos hidráulicos, incluyendo la gestión integral del ciclo del agua, así como para gestionar, explotar proyectar y ejecutar tratamientos de potabilización de aguas y depuración de éstas, incluyendo el tratamiento y control de residuos y vertidos (urbanos, industriales o incluso peligrosos).

La parte recurrente, en los fundamentos de derecho esgrime los siguientes motivos de impugnación: 1) infracción del principio constitucional de capacidad ( art 103 CE y art 55 del TREBEP) ; 2) competencia exclusiva en materia de proyectos y obras hidráulicas de los Ingenieros de Caminos , canales y Puertos.

Interesa en el Suplico de la demanda lo siguiente:

“ Que tenga por formulada Demanda contra el Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno de la Rioja, en su reunión celebrada el 5 de mayo de 2021, por el que se modifican las características del puesto de trabajo de “ Jefe/a Servicio de Obras Hidráulicas” en lo que se refiere a la admisión para el desempeño de dicho puesto de cualquier titulación diferente a la de Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos y, en su virtud, previos los trámites legales pertinentes, dicte en su día Sentencia por la que se anule dicha modificación por ser contraria a Derecho, y se declare que para dicho puesto la competencia es exclusiva de los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, anulando cuantos actos o resoluciones se hubieran dictado en aplicación o ejecución de la modificación de la RPT aquí impugnada, con expresa condena en costas a la Administración demandada “

Se opone la administración al recurso entablado. Alega en primer lugar y como causa de inadmisión del recurso , la falta de legitimación del Colegio recurrente para impugnar la modificación del puesto . Alegación de inadmisión que

ha de ser rechazada por la Sala. ES claro para este Tribunal , que el Colegio recurrente , que defiende los intereses profesionales de los titulados en Ingeniería de Caminos , Canales y Puertos , ostenta un interés legítimo en el presente recurso dado que la modificación de puesto suprimiendo el requisito de la titulación , disminuye las expectativas , para dichos titulados de optar a puestos de la administración que requieren de formación técnica aunque también desarrollen funciones de dirección del departamento o de representación de la administración . Que se mantenga el requisito de la titulación, resulta, indudablemente relevante para los intereses del Colegio recurrente.

Se opone también sobre el fondo del asunto.

## SEGUNDO.- EL JUICIO DE LA SALA : ESTIMACIÓN PARCIAL DEL RECURSO

**Doctrina jurisprudencial sobre la prevalencia del principio de libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad.**

La finalidad del mejor servicio a los intereses generales que se desprende del artículo 103 de la Constitución presupone la atribución a la Administración de la capacidad de organización y coordinación de sus servicios, siendo indiscutible tal facultad de la Administración de organizar los servicios de su competencia en la forma que estime más conveniente a los intereses públicos, por lo que la administración , dentro los límites legales , tiene la capacidad de especificar , concretar y definir el perfil objetivo de cada puesto, describiendo sus principales características y modo de provisión. También es atribución suya la determinación de las titulaciones habilitantes para el desempeño de las funciones inherentes al puesto , señalando la jurisprudencia que el hecho de que una categoría no tenga adscrita una titulación universitaria específica no significa que la Administración pueda admitir libremente cualquier titulación para el desempeño de los puestos de trabajo pertenecientes a ella.

La exigencia de una u otra titulación vendrá condicionada por la naturaleza y las funciones a desempeñar en los puestos de trabajo de que se trate , pero en todo



caso la potestad de auto organización de la administración será la que determine las titulaciones que considera idóneas para el desempeño de las funciones asignadas a los puestos de trabajo . Las funciones o cometidos del puesto deberán ser especialmente considerados por la administración a la hora de elegir la titulación adecuada para su desempeño.

El Tribunal Supremo, en la sentencia de 7 de abril de 2010 , recuerda que la Administración en el ejercicio de su potestad auto organizativa 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.

También en la sentencia de 24 de junio de 2009 , razona que "*la Administración no ha actuado de manera inmotivada o gratuita, porque son explícitas las razones que le han llevado a la solución elegida; y que estas razones no son contrarias a la racionalidad ni ignoran los principios de mérito y capacidad, porque consisten en tomar en consideración la naturaleza multidisciplinar de la materia a la que están referidos los puestos litigiosos y, para dar satisfacción a las exigencias derivadas de este dato, se establece un esquema organizativo global que incluye puestos que pueden ser ocupados alternativamente por titulaciones diversas y puestos con titulación exclusiva pero repartidos entre las (...) titulaciones que aquí se vienen considerando*".

En su sentencia de 27 de mayo de 1998 el Tribunal Supremo había dicho que "*frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad cuando, como en el caso concreto de que se trata, lo que se intenta concretar es si se está o no en posesión de determinados conocimientos o aptitudes en orden a proveer un determinado puesto y sobre el presupuesto de 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 conocimiento técnico 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 titulación específica obtenida, sino del conjunto de los estudios que hubiere seguido".*

En el mismo sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 15 de abril de 2011 (RC 2273/2009), con cita de la de 10 de abril de 2006, declara que sobre el principio de exclusividad y monopolio competencial prevalece el principio de libertad de acceso con idoneidad, argumentando que la jurisprudencia huye de consagrar monopolios profesionales en razón exclusiva del título ostentado, y mantiene la necesidad de dejar abierta la entrada a todo título facultativo oficial que ampare un nivel de conocimientos técnicos suficiente. Del mismo modo el Tribunal Supremo, en su sentencia de 28 de abril de 2017, (recurso 4332/2016), con cita de la anterior de 25 de abril de 2016, (recurso 2156/2014), y reiterando lo ya dicho en la de 19 de enero de 2012, recuerda lo siguiente:

*"... 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".*

A la luz de las anteriores razonamientos es claro que el recurso ha de ser, sustancialmente estimado.

En primer lugar, la lectura de las funciones del puesto de Jefe de Servicio de Obras Hidráulicas evidencia que se trata de una puesto que ha de ser ocupado por una persona con conocimiento técnicos de grado superior. Se esfuerza la administración por atribuir al Jefe de servicio exclusiva o mayoritariamente funciones de dirección o de toma de decisiones estratégicas o de representación, olvidando que para ello también ha de tenerse conocimiento técnicos específicos , pues es esa Jefatura de Servicio la que tiene encomendadas la redacción de proyectos hidráulicos de envergadura y la repetición Técnica de la Comunidad Autónoma en materia de aguas , entre otras funciones , eminentemente técnicas también . Por lo tanto, no puede ocupar la Jefatura de Servicio quien no tenga conocimiento y formación técnica específica o suficiente para desempeñar esas funciones. Extremo éste que quedó absolutamente meridiano con la prueba testifical de quien ocupa la jefatura de servicio , tras la modificación , con formación superior pero formación ajena absolutamente al conocimiento técnico que implica la titulación en ingeniería.

Es claro para esta Sala que los cometidos del Jefe de Servicio de Obras Hidráulicas van más allá de las funciones de dirección de los recursos humanos del departamento o de carácter administrativo, de representación o presupuestario. Difícilmente podrá representar los intereses de la comunidad Autónoma quien carezca de formación técnica en materia de aguas o difícilmente podrá controlar las



tareas desarrolladas por el personal adscrito al servicio, quien carezca de conocimientos técnicos.

Ahora bien, pretende la parte que se declare la exclusividad de la titulación de Ingeniería de Caminos, canales y Puertos para ocupar el puesto de Jefe de Servicio. Sobre esta pretensión, la Sala considera que ha de prevalecer el principio de libertad con idoneidad. Es la Administración quien en ejercicio de sus potestades de auto organización, como ya hemos visto , ha de determinar las Titulaciones que estima adecuadas para el desempeño del Puesto de Jefe de Servicio de obras Públicas. No puede esta Sala sustituir esa capacidad de decisión declarando la exclusividad de la Titulación de Ingeniero de Caminos canales y Puertos para ese desempeño. Por lo tanto, el recurso ha de estimarse parcialmente, debiendo la administración definir el puesto de Jefe de servicio de obras hidráulicas incorporando la titulación técnica que se requiera para su desempeñado, que ha de ser suficiente e idónea para las ejercer las tareas del puesto.

**TERCERO . COSTAS.-** La estimación parcial del recurso conduce a no hacer expresa imposición de costas.

Vistos los preceptos citados y demás de necesaria y pertinente aplicación,

### FALLAMOS

Se estima parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por el COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS CANALES Y PUERTOS frente a la actuación administrativa impugnada referenciada en el Fundamento de Derecho Primero de la presente Sentencia que se anula por contravenir el ordenamiento jurídico .

No se hace expresa imposición de costas.



Así por esta nuestra Sentencia – de la que se llevará literal testimonio a los autos- y que es susceptible de recurso de casación en los términos previstos en los artículos 86 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.

