



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**202300008618**

**13 NOV 2023**

**REGISTRO DE SALIDA**

**Exp: Q23/530/02**

**Sra. Consejera de Presidencia, Interior  
y Cultura**

Envío electrónico, destino ud. / ofic.:

A02029281 / O00001120

**ASUNTO:** Sugerencia relativa a las titulaciones de los Técnicos de Administración General de las Corporaciones Locales.

### **I.- ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** El día 13 de abril de 2023, se registró una queja, en la que, en relación con los requisitos de titulación de los procesos selectivos de Técnicos de Administración General de las Entidades locales (TT.AA.GG.), se expuso:

*«Quiero presentar una queja porque debido a que, en numerosos Ayuntamientos y Diputaciones, no se emplean los mismos requerimientos para el acceso a los puestos de TAG (...)*

*Solicito la ayuda del Justicia de Aragón para que inste al Gobierno de España a la modificación y adecuación del desfasado Real Decreto 781/1986 para asimilar las titulaciones de acceso a las recogidas en el TREBEP:*

*-. Para el acceso al Grupo A, Subgrupo 1, estar en posesión del título de Grado o, en su caso, el de Doctor, Licenciado, Arquitecto o Ingeniero.*

*-. Para el acceso al Grupo A, Subgrupo 2, estar en posesión del título de Diplomado Universitario, Ingeniero Técnico o el Título de Grado.*

*Asimismo, solicito al Ayuntamiento de Teruel y Diputación de Teruel que, en futuras bases de Técnico de Administración General, adecue las titulaciones requeridas al contexto actual y al TREBEP, no excluyendo a los grados no mencionados en el Real Decreto 781/1986 (...)*».

**SEGUNDO.-** Admitida a supervisión la anterior queja, se solicitó información sobre su contenido a las dos Corporaciones expresamente citadas: el Ayuntamiento y la Diputación Provincial de Teruel.

**TERCERO.-** En el informe del Ayuntamiento de Teruel, se expuso lo que sigue:



*«El presente asunto ya ha sido ventilado por el Ayuntamiento de Teruel en el seno del expediente administrativo nº 1264/2021 (que) determinó que, para el acceso a una plaza de empleado público, se deben cumplir los requisitos genéricos exigidos para el cuerpo, escala o categoría que corresponda.*

*Por lo que respecta a la Escala de Administración General, a la que pertenece, según nos dicen, el puesto objeto de la consulta, según el artículo 169.2 a) del TRRL, las titulaciones que se deben requerir para el acceso a la Subescala técnica de Administración General (TAG), Grupo A1, son Licenciado en Derecho, en Ciencias Políticas, Económicas o Empresariales, Intendente Mercantil o Actuario. No obstante, plantea serias dudas la vigencia de esta norma tras la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), cuyo artículo 76 establece que para el acceso a los cuerpos o escalas del Grupo A se exigirá estar en posesión del título universitario de Grado. Es decir, que la titulación exigible para los puestos de este grupo debe establecerse de acuerdo con el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior (MECES) establecido por el RD 1027/2011, de 15 de julio, habiendo quedado obsoleta la previsión del TRRL.*

*Por tanto, entendemos que las titulaciones que permiten el acceso a dicha subescala, deberán adecuarse al sistema actual de grados universitarios que sean adecuados a las funciones genéricas que le corresponden que, según el artículo citado, son las de realización de tareas de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo de nivel superior.*

*En este caso, entendemos que, para el acceso a una plaza de TAG, del subgrupo A1, que tiene por objeto el desempeño de funciones comunes en la realidad de tareas de gestión, estudio, propuesta de carácter administrativo, es suficiente disponer de una licenciatura o grado universitario genérica, sin que la normativa aplicable establezca ninguna limitación en cuanto a las disciplinas concretas que pueden habilitar para el acceso a una plaza de dicho subgrupo; sin perjuicio de que, a través de la relación de puestos de trabajo, se puedan establecer en determinados casos titulaciones concretas exigibles para cada puesto de forma congruente con las funciones a desarrollar, en cuyo caso sí sería necesario para acceder a dicho puesto, en fase de provisión, disponer de las titulaciones concretas que se haya establecido en la RPT.*

*Así las Bases de Selección de la Oferta de Empleo Público del Ayuntamiento de Teruel relativa a la ejecución del plan de estabilización de empleo temporal del artículo 2 de la Ley 20/2021, para el año 2022, mediante el sistema de concurso-oposición, que fueron aprobadas en la Sesión de Junta de Gobierno de 30 de mayo de 2022, determinan en el punto 3 del Anexo I, relativo a las 3 plazas de Técnico de Administración General, (...) que Los aspirantes que concurran al proceso selectivo deberán estar en posesión, o en condiciones de obtener antes de la finalización del plazo de presentación de solicitudes, el título oficial universitario de Licenciado o Graduado. En el caso de titulaciones obtenidas en el extranjero se deberá estar en posesión de la correspondiente convalidación o de la credencial que acredite, en su caso, la homologación».*

**CUARTO.-** *Por su parte, la Excm. Diputación Provincial de Teruel remitió la siguiente comunicación:*

*«En relación con el escrito de fecha 10 de mayo de 2023 –con registro de entrada 2023E-RC-2729-, y con el escrito de fecha 3 de julio de 2023 –con registro de entrada 2023-REC-*



4279- remitidos a esta Diputación Provincial referentes al requerimiento de colaboración con el número de referencia Expte Q23/530/02, y, concretamente, por el que se solicita información al Ilmo. Sr. Presidente de la Excma. Diputación Provincial de Teruel, acerca de exigencias de determinada titulación para opositar a Técnico de Administración General; tengo a bien responder a su solicitud, informándole lo siguiente:

1º.- El art. 100.2 de la LRBRL dispone lo siguiente: “2. Corresponde, no obstante, a la Administración del Estado establecer reglamentariamente: a) Las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección y formación de tales funcionarios. b) Los títulos académicos requeridos para tomar parte en las pruebas selectivas, así como los Diplomas expedidos por el Instituto de Estudios de Administración Local o por los Institutos o Escuelas de funcionarios establecidos por las Comunidades Autónomas, complementarios de los títulos académicos, que puedan exigirse para participar en las mismas”. En el ámbito local, la previsión contenida en el apartado a) del art. 100 de la LRBRL se realizó a través del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de funcionarios de Administración Local. Si bien la única previsión que, para el ámbito local se ha realizado en relación al apartado b) del meritado art. 100, es la recogida en los arts. 169 y ss. del R.D. 781/1986, donde se señala que corresponde a los funcionarios de la Escala de Administración General el desempeño de funciones comunes al ejercicio de la actividad administrativa. En consecuencia, los puestos de trabajo predominantemente burocráticos habrán de ser desempeñados por funcionarios técnicos, de gestión, administrativos o auxiliares de administración general. Y es importante tener en cuenta que, de conformidad con la Disposición Final Séptima, apto I, letra b) de este último texto normativo, el art. 169 tiene carácter básico (tras la modificación a la citada Disposición operada por la Ley 53/2002, de 30 de diciembre).

2º.- Respecto al artículo 169 del RD 781/1986 es importante tener en cuenta, a este respecto, lo plasmado en interés casacional, por el Tribunal Supremo, sobre el art. 76 EBEP, según el cual: “...la previsión de este precepto no priva de validez a la regulación vigente con anterioridad” (Sentencia nº 1241/2019, de 25 de septiembre, Rec. 1923/2017); Sentencia nº 1268/219, de 26 de septiembre (Rec. de Casación 548/2017), ambas de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª.

3º.- Si bien el art. 76 del TREBEP establece que el título universitario de grado es válido y suficiente para el acceso de cuerpos y escalas funcionariales del Grupo A, dicho precepto establece una única salvedad: “en aquellos supuestos en los que la ley exige otro título universitario será éste el que se tenga en cuenta” (por todas, STS de 9 de marzo de 2016).

4º.- Finalmente, el artículo 169.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local establece con toda claridad que: “Hasta tanto se dicten las normas reglamentarias previstas en el artículo 100.2 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, la selección de los funcionarios a que se refiere el número anterior se ajustará a las siguientes reglas: a) El ingreso en la subescala técnica se hará por oposición libre y se precisará estar en posesión del título de Licenciado en Derecho, en Ciencias Políticas, Económicas o Empresariales, Intendente Mercantil o Actuario” Precepto sobre el que la propia Ley declara su carácter básico, de conformidad con la Disposición Adicional 7ª, apartado 2 del propio TRRL, y que constituye una ley específica aplicable a los funcionarios de la Administración Local en tanto no se aprueba una nueva o se modifique la existente».



## II.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**PRIMERA.-** Antes de abordar la cuestión de fondo, deben formularse algunas cuestiones previas.

En primer lugar, conviene precisar que existe una falta de coincidencia entre las Administraciones que han colaborado en este expediente, a la hora de interpretar el marco jurídico aplicable a las titulaciones requeridas para tomar parte en los procesos selectivos de TT.AA.GG.

Esta ausencia de un criterio interpretativo uniforme es visible, por lo demás, en algunos pronunciamientos judiciales (con puntos de vista diferentes, pueden verse las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sevilla, de 22 de febrero de 2011, rec. 412/2009; o del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Toledo de 30 de junio de 2023, rec. 289/2021).

Siendo esto así, y en segundo término, esta Institución entiende que la presente Sugerencia no debe ir dirigida al Ayuntamiento y Diputación Provincial de Teruel, sino a los Departamentos competentes en materia de función pública y régimen local del Gobierno de Aragón, al objeto de que valoren la posibilidad de promover, en los órganos de cooperación con la Administración General del Estado (o a través de otras técnicas de coordinación), una normativa que proporcione seguridad jurídica en una cuestión que afecta al derecho al acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad; especialmente, en una Subescala de la Escala de Administración General, que resulta esencial en el funcionamiento de las Corporaciones Locales.

**SEGUNDA.-** Sentado lo anterior, conviene recordar el régimen jurídico de la cuestión que nos ocupa, partiendo de lo dispuesto en la normativa local.

En la Ley reguladora de las bases de Régimen Local de 1985 (LBRL), se dedica el art. 100.2 a establecer una remisión reglamentaria a favor de la Administración General del Estado sobre las siguientes cuestiones:

*«a) Las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección y formación de tales funcionarios.*

*b) Los títulos académicos requeridos para tomar parte en las pruebas selectivas, así como los Diplomas expedidos por el Instituto de Estudios de Administración Local o por los Institutos o Escuelas de Funcionarios establecidos por las Comunidades Autónomas, complementarios de los títulos académicos, que puedan exigirse para participar en las mismas».*

Como se dice en el informe de la Excma. Diputación Provincial de Teruel, la materia referente al apartado a) fue objeto de regulación a través del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de Funcionarios de Administración Local.

Sin embargo, en cuanto a las titulaciones exigibles, la referencia normativa existente está representada por el art. 169 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (Real Decreto Legislativo 781/1986), que, en lo que interesa, dice así:



*«2. Hasta tanto se dicten las normas reglamentarias previstas en el artículo 100.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, la selección de los funcionarios a que se refiere el número anterior se ajustará a las siguientes reglas: a) El ingreso en la Subescala Técnica se hará por oposición libre y se precisará estar en posesión del título de Licenciado en Derecho, en Ciencias Políticas, Económicas o Empresariales, Intendente Mercantil o Actuario».*

Pues bien, la cuestión que se plantea pasa por determinar si esta previsión normativa (que merece la consideración de básica, a tenor de la Disposición final séptima del Real Decreto Legislativo 781/1986) se habría visto derogada (o, al menos, afectada) por la nueva legislación en materia de empleo público (en la actualidad, el art 76 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público), que denominaremos, en expresión abreviada, EBEP.

Dicho art. 76 EBEP dispone que, para el acceso a los Cuerpos y Escalas del Grupo A1, será exigible el título de Grado (salvo que la Ley disponga otra cosa), lo que, según algunas interpretaciones (por ejemplo, la del señor promotor de la queja), conllevaría que, en el caso que nos ocupa (el de los procesos selectivos de TT.AA.GG.), no podría requerirse más que ostentar un Grado, sin mayores imposiciones.

Ciertamente, la incidencia del art. 76 EBEP en las regulaciones sectoriales, que prevén titulaciones específicas (más allá del Grado) para participar en determinados procesos selectivos, se ha estudiado por el Tribunal Supremo, en relación con los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, en Sentencias de 25 de septiembre de 2019 (rec. 1923/2017) y de 26 de septiembre de 2019 (rec. 548/2017). En estas decisiones del Alto Tribunal se contiene una declaración que se ha manejado por quienes mantienen la exigencia de las titulaciones específicas del Real Decreto Legislativo 781/1986 en el caso objeto de la queja; todo ello, cuando se razona lo que sigue (el subrayado es nuestro):

*«Y, a propósito del artículo 76 del Estatuto Básico del Empleado Público, del mismo modo que dijimos respecto de los Ingenieros Industriales, indicaremos ahora que, pese a no haber un precepto de una ley que establezca la exigencia de titulación fijada en la convocatoria, el requisito cuenta con la cobertura que le supone el régimen específico del Cuerpo, pues en él deben tenerse por integradas las reglas contenidas en las disposiciones reglamentarias expuestas, entre ellas las que resultan de la incorporación de Directivas de la Unión Europea. En otras palabras, la previsión de este precepto no priva de validez a la regulación vigente con anterioridad. La Sentencia de la Sala de Zaragoza lo explica correctamente».*

Con todo, no puede decirse que la cuestión se haya solucionado con la claridad necesaria, al existir, como se viene diciendo, y en el caso concreto que nos ocupa (diferente al que juzgó el Alto Tribunal), una ausencia de armonía a este respecto en las convocatorias de las Entidades locales y en los pronunciamientos judiciales; falta de armonía incentivada también por la normativa funcional y en materia de titulaciones posterior al texto refundido de Régimen Local.

Por añadidura, incluso cuando se defiende la vigencia del art 169 del Real Decreto Legislativo 781/1986, surgen dudas interpretativas a la hora de fijar las titulaciones



académicas que puedan considerarse equivalentes, con arreglo al nuevo régimen existente al efecto.

No es extraño, en este sentido, que, cuando se exigen las concretas titulaciones del meritado art. 169, se incorpore la expresión “titulaciones equivalentes” o similar, lo que, como se viene diciendo, acarrea dudas a la hora de establecer dicha equivalencia.

Sirvan de ejemplo varias Sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Toledo que se han podido analizar por esta Institución: Sentencia del Juzgado nº 1 de dicha capital, de 13 de diciembre de 2021, rec. 52/2021 (en relación con el Grado de Administración y Gestión Pública); Sentencia del Juzgado nº 3 de 4 de febrero de 2022 (respecto a la Licenciatura de Ciencias del Trabajo); y Sentencia del Juzgado nº 2, de 30 de junio de 2023 (en lo que respecta, al Grado de Gestión y Administración Pública).

Como puede verse, el marco jurídico resultante se aleja de la necesaria seguridad jurídica (art. 9.3 de la Constitución), por lo que, desde esta Institución, se considera procedente sugerir al Gobierno de Aragón que valore proponer que, por parte de la Administración General del Estado, se promueva o apruebe una regulación que, tras los estudios y trámites de diversa índole preceptivos o convenientes, proporcione una solución normativa que aclare esta controversia. Ténganse en cuenta a estos efectos los arts. 143 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

Por añadidura, se dará traslado de esta resolución a la Excma. Diputación Provincial de Teruel y al Ayuntamiento de Teruel, a los efectos de su conocimiento.

Finalmente, se remitirá atenta comunicación al Excmo. Sr. Defensor del Pueblo, con copia de la presente Sugerencia, al estar afectadas competencias estatales en aspectos de la cuestión objeto de la queja.

### **III.- RESOLUCIÓN**

Se sugiere a los Departamentos Presidencia, Interior y Cultura y de Hacienda y Administración Pública que valoren la posibilidad de proponer a la Administración General del Estado, en los órganos de cooperación interadministrativa o mediante los trámites o instrumentos correspondientes, que se promueva o apruebe una regulación que determine con claridad las titulaciones exigibles para el acceso a la Subescala Técnica de Administración General de las Corporaciones Locales.

Notifíquese esta resolución al Ilmo. Sr. Presidente de la Diputación Provincial de Teruel y a la Ilma. Sra. Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Teruel.

Remítase copia de esta Sugerencia al Excmo. Sr. Defensor del Pueblo, al versar el objeto de la queja sobre el ejercicio de competencias normativas por parte de las Instituciones centrales del Estado.



EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no las Sugerencias formuladas a los Departamentos precitados del Gobierno de Aragón, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

**En Zaragoza, a 13 de noviembre de 2023**



**Javier Hernández García**  
**Lugarteniente en funciones de Justicia de Aragón**