

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

13358 *Pleno. Sentencia 193/2014, de 20 de noviembre de 2014. Conflicto positivo de competencia 5431-2011. Planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos del Real Decreto 775/2011, de 3 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales. Competencias sobre educación y profesiones tituladas: constitucionalidad de los preceptos reglamentarios estatales relativos a los cursos de formación y a la acreditación de la capacitación profesional (STC 170/2014). Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 5431-2011, promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 4.2, 6, 7.3 y 4, 9, 13, 16, 17.1 y 4, 18.1 y 3, y 19.2 del Real Decreto 775/2011, de 3 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales. Ha formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 6 de octubre de 2011, la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en representación del Gobierno autonómico, promueve conflicto positivo de competencia contra los arts. 4.2, 6, 7.3 y 4, 9, 13, 16, 17.1 y 4, 18.1 y 3, y 19.2 del Real Decreto 775/2011, de 3 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales. La pretensión instada se apoya en las alegaciones que a continuación se sintetizan.

a) El desarrollo reglamentario contenido en el Real Decreto 775/2011, y formulado al amparo de la habilitación conferida al Gobierno por la disposición final segunda de la Ley 34/2006, reproduce las extralimitaciones advertidas en la norma legal –objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 866-2007– y añade nuevas afectaciones a las competencias de la Generalitat de Cataluña.

El contenido material del Real Decreto 775/2011 guarda relación con dos materias. Por una parte, en cuanto establece los títulos profesionales de abogado y procurador de los Tribunales como requisito para el ejercicio de tales profesiones, se encuadra en el ámbito de las profesiones tituladas. Por otra parte, dado que se regula una formación

oficial y reglada de nivel de postgrado, los cursos preceptivos para el acceso a estas profesiones se inscriben en la formación profesional inicial a la que se refieren los arts. 3.2 e) y 39.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, que forma parte del sistema educativo. La exclusión por la Ley Orgánica de educación del nivel universitario dentro de la formación profesional reglada, pero ello no presupone que haya pretendido configurar una categoría cerrada, limitada a los ciclos formativos que en ella se establecen. A su vez, en la medida en que estos cursos de formación profesional reglada se configuran como cursos universitarios de postgrado que confieren un título académico, su regulación cae en el ámbito de la enseñanza universitaria.

b) De los títulos competenciales invocados por la disposición final primera del Real Decreto 775/2011, el art. 149.1.1 CE no resulta idóneo, en la medida en que las condiciones de capacitación profesional, en sí mismas, no constituyen condiciones básicas de igualdad de los ciudadanos en el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva. Este título competencial puede legitimar el establecimiento de un título académico y profesional único, así como la previsión de una evaluación única o la sujeción de la formación especializada y de las evaluaciones a los principios de no discriminación y de accesibilidad universal, o la garantía de la igualdad de oportunidades a través de ayudas y becas. Pero en ningún caso habilitaría al Estado para la fijación de la totalidad de las condiciones de capacitación para el ejercicio profesional, ni para la asignación a órganos estatales de las actuaciones ejecutivas necesarias para acreditar dichas condiciones de capacitación. El art. 149.1.1 CE sólo tiene alcance normativo, limitado, además, a la fijación de las condiciones básicas de igualdad del derecho constitucional concernido [SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 b); 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 12; y 1/2011, de 14 de febrero, FFJJ 5 y 9].

Por su parte, el art. 149.1.6 CE carece de virtualidad para legitimar el establecimiento de los requisitos necesarios para ejercer estas profesiones, pues las reglas procesales no tienen una relación directa con el nivel de capacitación.

El primer inciso del art. 149.1.30 CE sí faculta al legislador estatal para imponer normativamente los títulos de abogado y procurador como requisito para el ejercicio de dichas profesiones, y para determinar las condiciones para su obtención, homologación y expedición. La exigencia de cursar una formación especializada superior de postgrado también ha de entenderse amparada en el inciso segundo del citado precepto constitucional, que otorga al Estado la competencia para establecer las normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE. Sin embargo, en ambos casos constituye una competencia compartida con las que los arts. 125.4, 131 y 172 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) atribuyen a la Generalitat de Cataluña, lo que impide que la regulación estatal agote todo el espacio normativo y reserve a órganos estatales las competencias de ejecución que no tienen acomodo en los supuestos excepcionalmente admitidos por la jurisprudencia constitucional (STC 1/2011, de 14 de febrero, FJ 9).

c) La contestación al requerimiento de incompetencia contiene una novedosa invocación de otros títulos competenciales, al poner en conexión los ya citados con los apartados 5 y 18 del art. 149.1 CE.

El art. 149.1.5 CE no ampara la regulación controvertida en la medida en que abogados y procuradores no forman parte del Poder Judicial, ni actúan al servicio de la función jurisdiccional, sino en representación y defensa de los usuarios del servicio público de la Justicia. Pero, incluso si se aceptara que el art. 149.1.5 CE (en el ámbito de la «administración de la Administración de Justicia») permite que el Estado regule las condiciones de acceso y ejercicio de estas profesiones, el Real Decreto 775/2011 incurriría en vulneración de los arts. 101 a 109 EAC, por su regulación pormenorizada y por haber asignado a órganos estatales la práctica totalidad de las funciones ejecutivas.

No hay inconveniente en admitir que el art. 149.1.18 CE puede amparar las prescripciones legales y reglamentarias que regulan la intervención de los colegios profesionales de abogados y procuradores en el sistema de acceso a las respectivas profesiones (que no son objeto de esta reivindicación competencial).

La contestación al requerimiento de incompetencia alude asimismo a la necesidad de homologar el modelo español de acceso a estas profesiones con el que rige en el resto de países de la Unión Europea. Como reconoce la propia exposición de motivos de la Ley 34/2006, dicha homologación no constituye una exigencia derivada del derecho comunitario, sino una muy respetable petición de los colegios profesionales. En todo caso, el hipotético imperativo comunitario no podría aducirse para justificar la regulación impugnada, ya que el Estado no tiene el monopolio de la integración del derecho comunitario al derecho interno (SSTC 252/1988, de 20 de diciembre; 64/1991, de 22 de marzo; 76/1991, de 11 de abril; 155/1991, de 10 de julio, 236/1991, de 12 de diciembre, y 79/1992, de 28 de mayo), y la homogeneización de modelos pretendida puede alcanzarse mediante las competencias normativas que el art. 149.1.30 CE reconoce al Estado.

d) El Real Decreto 775/2011 ha invadido la competencia exclusiva autonómica sobre ejercicio de las profesiones tituladas, ex art. 125.4 EAC, al regular exhaustivamente el proceso de formación y evaluación de la capacitación profesional de los aspirantes, y al atribuir a órganos estatales las siguientes funciones ejecutivas: la acreditación y expedición de títulos profesionales; la determinación de los contenidos de las pruebas de evaluación; la convocatoria y realización de los exámenes; y la designación y funcionamiento de las comisiones de evaluación. La STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 71 *in fine*, se ha pronunciado sobre su constitucionalidad y alcance. El precepto estatutario habilita a la Generalitat de Cataluña para regular el ejercicio de las profesiones tituladas (y el sistema de acceso a la profesión puede considerarse una condición para el ejercicio), así como para realizar las actuaciones administrativas de aplicación que sean precisas, siempre con pleno respeto a las normas generales relativas a los títulos académicos y profesionales que haya dictado el legislador estatal.

Por otra parte, al reglamentar el sistema de formación especializada como requisito para la obtención de los correspondientes títulos profesionales, también se han vulnerado las competencias autonómicas en materia de educación y, singularmente, en materia de enseñanza universitaria, atribuidas por los arts. 131 y 172 EAC, en la medida en que no se han respetado las competencias ejecutivas que dichos preceptos le atribuyen respecto a la acreditación o verificación de los cursos de formación, a la expedición de los títulos oficiales correspondientes y a la gestión de los fondos estatales destinados a las ayudas personalizadas al estudio. La configuración legal y reglamentaria de esta formación sitúa esta regulación en la materia educación, bien en el ámbito de la enseñanza profesional reglada (si se pone el acento en su condición de cursos destinados a la obtención de un título profesional), bien en el ámbito de la enseñanza universitaria (si se opta por considerar prevalente su condición de curso universitario de postgrado). Al margen de que requieran adicionalmente la acreditación ministerial, la Ley 34/2006 ha otorgado a los cursos de formación especializada impartidos por las universidades la condición de formación oficial y reglada, de nivel universitario de posgrado, sujeta al régimen de precios públicos y a las condiciones de verificación establecidas para los títulos universitarios, como se infiere del art. 4.1 en relación con el art. 2.2. Esa misma condición debe predicarse de los cursos organizados por las escuelas de práctica jurídica, ya que su realización queda condicionada a la celebración de un convenio con una universidad pública o privada, por el que se garantice el cumplimiento de las exigencias generales previstas para los primeros (art. 5.2), quedando por ello sujetos también a las condiciones de verificación establecidas para los títulos universitarios [art. 4.1 c)] del Real Decreto 775/2011.

e) En el desarrollo reglamentario de la acreditación de los cursos de formación, se han establecido dos procedimientos de acreditación distintos, según se trate de los organizados e impartidos por las escuelas de práctica jurídica homologadas (art. 6) o por las universidades (art. 7).

En el procedimiento relativo a las escuelas de práctica jurídica, las funciones ejecutivas de evaluación de calidad y acreditación atribuidas a órganos estatales en el art. 6.1 a) y c), 2 y 3, comportan la vulneración del art. 125.4 EAC, en la medida en que

los cursos de formación especializada constituyen una condición para el ejercicio de las profesiones de abogado y de procurador. Y suponen asimismo una lesión de las competencias que en materia de evaluación y garantía de la calidad del sistema educativo otorga a la Generalitat el art. 131, 2 d) y 3 a) EAC, en la medida en que dichos cursos tienen la condición de formación profesional inicial reglada del sistema educativo.

Regulado en el art. 7, el procedimiento de acreditación de los cursos organizados e impartidos por universidades se inicia conjuntamente y sigue una vía parcialmente paralela al procedimiento de verificación de los títulos universitarios que regula el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, aunque se bifurcan posteriormente para dar lugar a trámites y resoluciones distintas. Por la remisión efectuada a este último, la evaluación de la calidad queda conferida a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación o al órgano autonómico de evaluación (en Cataluña, la Agencia catalana de calidad), de modo respetuoso con las competencias ejecutivas autonómicas, atendida la triple vertiente de tales cursos como condición para el ejercicio de las profesiones tituladas (art. 125.4 EAC), formación profesional reglada inicial [art. 132, 2 d) y 3 a) EAC], y enseñanza universitaria de postgrado [artículo 172.2 f) EAC]. Por el contrario, la reserva de la acreditación y su renovación a órganos estatales (apartados 3 y 4 del art. 7) vulnera estas mismas competencias, al tratarse de un curso de formación profesional inicial de nivel universitario establecido como condición para el ejercicio de las profesiones de abogado y procurador.

Finalmente, el art. 4.2, por su conexión con los arts. 6 y 7, incurre en la misma vulneración de competencias imputada a estos preceptos.

f) El art. 13 regula los requisitos que deben cumplir los profesores que impartan la fase teórica de los cursos de formación especializada. No hay obstáculo en admitir que, desde la perspectiva competencial, corresponde al Estado ex art. 149.1.30 CE establecer la proporción de profesorado universitario y profesionales ejercientes. Pero no es el caso de la exigencia de que los profesores universitarios tengan una relación estable con una universidad, que afecta al régimen del profesorado universitario, o de la regulación relativa a los años de ejercicio de los profesionales, que incide en el ejercicio profesional de abogados y procuradores, al determinar quiénes están, por razón de su antigüedad en el ejercicio profesional, habilitados para ejercer como docentes en los cursos de formación profesional. Y, en último término, estas exigencias inciden en la materia de formación profesional reglada en la que se inscriben tales cursos, ya que está prefigurando la composición de su cuerpo docente. De conformidad con los arts. 125.4, 131.2 j) y 172.2 e) EAC, corresponde a la Generalitat de Cataluña determinar los períodos de colegiación como ejercientes exigibles a los docentes profesionales y concretar el vínculo con la universidad que deben acreditar los profesores universitarios para formar parte del personal docente de los cursos de formación profesional especializada, así como establecer cuantas determinaciones relativas a la titulación y la cualificación del profesorado y al resto de aspectos de la docencia estime oportunas para asegurar los objetivos de esta formación especializada.

La regulación de las prácticas externas contenida en el art. 16, vista su naturaleza material como parte de un curso de formación profesional reglada inicial de nivel universitario, y vista la función docente asignada por la Ley a los profesionales ejercientes, ha vulnerado las competencias autonómicas sobre el ejercicio de las profesiones tituladas (art. 125.4 EAC), en materia de inspección y evaluación interna del sistema educativo y sobre el personal de la Administración educativa [art. 131, 2 d) y 3 j) EAC] y sobre la evaluación y la garantía de la calidad y la excelencia de los estudios universitarios (art. 172.2.1 EAC).

Procede asimismo declarar la inconstitucionalidad de la disposición final segunda de la Ley 34/2006, en cuanto que no remite a las Comunidades Autónomas el desarrollo reglamentario de estos aspectos.

g) El desarrollo reglamentario del art. 7 de la Ley 34/2006, contenido en los arts. 17.1 y 4, 18.1 y 3 y 19.2 del Real Decreto 775/2011, incurre en extralimitaciones

competenciales análogas a las del precepto legal de cobertura, impugnado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 866-2007.

Nada hay que objetar al contenido único de las pruebas de evaluación, pero la garantía del derecho a la igualdad no justifica que la fijación del contenido único quede reservada en exclusiva a un órgano estatal, ni tampoco que el contenido de las pruebas sea idéntico, condición adicionalmente impuesta por el art. 17.1 del Real Decreto 775/2011. La igualdad en la evaluación de los aspirantes no quedaría en modo alguno perjudicada si la determinación del contenido de las pruebas se reservase a una comisión mixta integrada por el Estado y las Comunidades Autónomas, fórmula que resultaría respetuosa con el art. 125.4 EAC. Tampoco resultaría afectada si una parte de los programas se reservase a materias del derecho propio de las Comunidades Autónomas, tal como prevé el propio art. 7.7 de la Ley 34/2006, lo que lógicamente determinaría programas parcialmente distintos y pruebas de evaluación sobre contenidos parcialmente distintos. El art. 17, apartados 1 y 4, al atribuir al Ministerio de Justicia la competencia para determinar el contenido único e idéntico de las pruebas de evaluación, vulnera el art. 125.4 EAC.

Tanto la convocatoria de las evaluaciones como la recepción de las solicitudes de participación y de los resultados de la evaluaciones constituyen actuaciones aplicativas cuya asignación a los órganos estatales indicados en el art. 18, apartados 1 y 3, del Real Decreto 775/2011, no tiene amparo en el art. 149.1.30 CE y vulnera las competencias que el art. 125.4 EAC atribuye a la Generalitat de Cataluña sobre el ejercicio de las profesiones tituladas.

El art. 19.2, al concretar la composición de las comisiones de evaluación y establecer su dependencia funcional del Ministerio de Justicia, sobrepasa lo dispuesto en el art. 149.1.30 CE, de alcance limitado a la función normativa, sin habilitar al Estado la asunción de estas actividades ejecutivas, que corresponden a la Generalitat de Cataluña ex art. 125.4 EAC.

h) En desarrollo de la disposición adicional segunda de la Ley 34/2006, el art. 9 del Real Decreto 775/2011 ha referido al Gobierno del Estado el otorgamiento de las becas y ayudas para los licenciados en Derecho que aspiren a obtener las titulaciones profesionales aquí reguladas. Al no contemplar la territorialización de estas becas y ayudas, pugna con la doctrina contenida en la STC 13/1992, de 6 de febrero, FFJJ 4 y 8 b) y vulnera la competencia sobre la tramitación y concesión de las subvenciones que el art. 114.3 EAC atribuye a la Generalitat de Cataluña en relación con las materias de su competencia ejecutiva, en este caso en virtud de los arts. 125.4, 131.2 y 3 y 172.2 EAC.

2. Mediante providencia de 7 de noviembre de 2011, el Pleno de este Tribunal, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días aporte cuantos documentos y alegaciones considere convenientes. Se acordó asimismo comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo a los efectos establecidos en el art. 61.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC). Por último, se decidió su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

3. Mediante escrito presentado el 16 de noviembre de 2011, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, solicitó prórroga del plazo inicialmente concedido para formular alegaciones, petición que le fue concedida por providencia del Pleno de 17 de noviembre de 2011. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 28 de diciembre de 2011, instando la desestimación del conflicto con base en los razonamientos que seguidamente se resumen.

a) Con amparo en el art. 149.1.30 CE, primer inciso, tanto la Ley 34/2006 como su Reglamento regulan las condiciones de obtención, expedición y homologación de dos títulos profesionales: el de Abogado y el de Procurador de los Tribunales. De acuerdo con

la doctrina constitucional (STC 154/2005, de 9 de junio, FJ 8), esta habilitación comprende la competencia para homologar (mediante la correspondiente acreditación) la formación necesaria para acceder al título y la concreta expedición de los mismos tras el proceso evaluador previsto. No estamos ante el ejercicio de competencia alguna sobre titulaciones académicas, ni se está incidiendo en la actividad docente; la normativa estatal únicamente aprovecha las capacidades y la experiencia de las universidades y las corporaciones afectadas para integrarlas en el proceso de formación de los nuevos profesionales.

Compartiendo el criterio de la demanda sobre la relevancia del art. 149.1.30 CE, son asimismo relevantes los títulos competenciales siguientes:

(i) El art. 149.1.6 CE, en cuanto que abogados y procuradores son actores esenciales del proceso. La Ley 34/2006, al regular el acceso a estas profesiones, está estableciendo los requisitos para que puedan realizar válidamente actos procesales, incidiendo en la efectiva realización del requisito procesal de la postulación en su doble vertiente: defensa técnica y representación (STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 42).

(ii) El art. 149.1.5 CE, debiendo destacarse que la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) regula a los abogados y procuradores en el título II del libro VII (arts. 542-546). En un sistema como el español, de postulación generalmente obligatoria, el acceso de la parte y de su pretensión al proceso se efectúa a través de procurador legalmente habilitado; la dirección del mismo, por abogado habilitado para ejercer su profesión. Tal y como está configurado legalmente el acceso a la jurisdicción, resultan nucleares en el ejercicio de la potestad jurisdiccional las figuras de abogado y procurador y, más concretamente, la determinación de los requisitos para obtener la habilitación necesaria legalmente para acceder al proceso, dado que es mediante esa habilitación como tienen entrada en el proceso las partes y se articulan sus pretensiones.

No entra en juego la cláusula subrogatoria autonómica por varios motivos: en primer lugar, por la expresada relación directa con el ejercicio de la función jurisdiccional, núcleo inaccesible del art. 149.1.5 CE; en segundo lugar, por su evidente dimensión supraautonómica (por lo que sería trasladable la doctrina sobre los cuerpos nacionales recogida en la STC 56/1990, FFJJ 10 y 11 a); y, en tercer lugar, porque la cláusula subrogatoria únicamente opera respecto de la Ley Orgánica del Poder Judicial, no de otras normas como la Ley 34/2006.

(iii) El artículo 149.1.1 CE también es relevante porque la legislación estatal está determinando las condiciones básicas para la libertad de «elección de una profesión y oficio» (art. 35.1 CE) y, más concretamente, para «el ejercicio de las profesiones tituladas» (art. 36 CE), tal y como, entre otros, resulta del ATC 240/2002, de 26 de noviembre, FJ 4. En otro plano, también se estaría incidiendo en la libertad de empresa (art. 38 CE). Además, como señala la exposición de motivos de la Ley 34/2006, esta regulación se relaciona directamente con los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de asistencia letrada (art. 24 CE, STC 215/2003, de 1 de diciembre), de asistencia de abogado al detenido (art. 17.3 CE).

(iv) En cuanto al art. 149.1.18 CE, *mutatis mutandis*, resulta aplicable al caso la doctrina de la STC 330/1994, de 15 de diciembre, FJ 9. Aun cuando no ha suprimido el requisito de la colegiación, el acceso a las profesiones de abogado y procurador se somete a una verificación y a una autorización administrativa previa a la colegiación y al ejercicio de la actividad, en la que se involucra a las corporaciones profesionales. En definitiva, en tanto la habilitación a través del título nacional se configura como requisito de la colegiación, afecta a un elemento esencial del régimen corporativo, máxime en unas profesiones en las que tal colegiación se configura como requisito de acceso al ejercicio profesional. Teniendo la normativa estatal como objetivo el establecimiento de titulaciones únicas que posibiliten la existencia de profesiones nacionales, resulta asimismo aplicable la doctrina sentada en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 24. También aquí se trata de garantizar una formación común a los profesionales que asegure la igualdad de las partes en el acceso a la jurisdicción.

b) En los términos en que el art. 125.4 EAC ha sido interpretado por la STC 31/2010, FJ 71, la expresión «respetando las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales» solo puede entenderse en el sentido de que incorpora la doctrina constitucional sobre el contenido de la competencia estatal derivada del art. 149.1.30 CE, ya expuesta.

El adecuado encaje de ambos preceptos implica que la competencia estatal abarcaría todo lo relativo a los requisitos para acceder al ejercicio de la profesión, es decir, es previa al ejercicio profesional; de su lado, el título autonómico se referiría al concreto ejercicio profesional, una vez que se ha accedido a la capacitación necesaria. A esta interpretación parece apuntar la propia redacción del art. 125.4 a) EAC.

La demanda trata de reconducir el conflicto a las competencias autonómicas en materia educativa (arts. 131 y 172 EAC). Sin embargo, el objeto de esa normativa no es establecer las «normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la Constitución»; únicamente está enunciando las condiciones para acceder al ejercicio de dos profesiones tituladas. El debate no es nuevo; y, en otros procesos, el Tribunal ha resuelto la concurrencia mediante la aplicación no del título genérico educativo sino del más específico, normalmente coincidente con el material relativo al sector de actividad profesional que se regulaba (a título de ejemplo, STC 154/2005, de 9 de junio, FJ 8).

Por otra parte, la Ley 34/2006 no afecta a los títulos universitarios de grado o postgrado, que seguirán rigiéndose por su normativa específica y sometidos a la evaluación de calidad prevista en la Ley Orgánica de universidades.

c) El reproche de falta de intervención autonómica en el procedimiento de acreditación de los cursos de formación organizados por las escuelas de práctica jurídica (art. 6) no se compadece con lo dispuesto en el apartado 2 b) del precepto, que introduce un intenso mecanismo colaborativo consistente en la exigencia de informe preceptivo de las Comunidades Autónomas, quedando así garantizado que el interés de éstas se haya de tomar en cuenta en la resolución que finalmente adopte el Estado. Este mecanismo de colaboración fue aceptado ya por la STC 46/2007, de 1 de marzo, FJ 7.

Del artículo 7 se impugnan sus apartados 3 y 4, que regulan la acreditación estatal de los cursos de formación impartidos por las universidades. Dicha acreditación se otorga sólo cuando la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación o los análogos órganos de evaluación autonómicos hayan expedido la correspondiente certificación. La resolución estatal se convierte así en una simple homologación formal que integra una decisión de fondo adoptada por los órganos evaluadores de la actividad universitaria, resultando difícil imaginar un mecanismo colaborativo más intenso.

d) A los arts. 13 y 16 no se hace otro reproche que el de haber desarrollado efectivamente las previsiones de la Ley 34/2006 en ejercicio de la habilitación recogida en su disposición final segunda. La tesis de la parte actora sobre el alcance de la competencia estatal de regulación y de la competencia ejecutiva del art. 112 EAC resulta absolutamente contradicha por la STC 31/2010, FJ 61.

La finalidad del art. 13 del Real Decreto 775/2011 es garantizar la existencia de una habilitación nacional o estatal homogénea. La imposición de un período mínimo de tres años de ejercicio profesional para desarrollar la actividad docente está directamente relacionada con la vocación de dotar a estos cursos formativos de una dimensión práctica. La exigencia de una relación estable con una universidad aparece asimismo conectada con el interés de garantizar una formación de una homogénea calidad mínima. En ambos casos, estos requisitos conectan directamente con las competencias estatales citadas más arriba, singularmente con las previstas en los apartados 5, 18 y 30 del art. 149.1 CE.

En cuanto al art. 16, que se limita a establecer una serie de exigencias para las tutorías de las prácticas externas, basta añadir a lo ya razonado que esta regulación está directamente conectada con la finalidad del conjunto normativo estatal: garantizar una formación de calidad homogénea, tanto teórica como práctica, con amparo en las repetidas competencias estatales.

e) En la regulación de la evaluación de la capacitación profesional, la demanda dirige a los arts. 17.1 y 4, 18.1 y 3 y 19.2 del Real Decreto 775/2011 idéntico reproche que

al art. 7 de la Ley 34/2006. Esta fase nada tiene que ver ya con el proceso de formación, sino que se trata directa y específicamente de disciplinar el acceso a las profesiones, debiendo por tanto descartarse la aplicación de los títulos autonómicos relativos a educación. De no acogerse esta interpretación, la constitucionalidad de la normativa estatal deriva de la posibilidad de que el Estado pueda reservarse determinadas competencias ejecutivas al amparo del art. 149.1.30 CE, como garantía de la finalidad perseguida por el precepto constitucional, que no es otra que garantizar la homogeneidad en el acceso a las profesiones tituladas, para hacer efectivo el principio de libre circulación de personas previsto en el art. 139.2 CE. Si el Estado puede efectivamente expedir y homologar los títulos, no cabe duda de que también ha de poder convocar las pruebas que den acceso a la profesión.

Además, los arts. 7.3 de la Ley 34/2006 y 19.2 del Real Decreto 775/2011 articulan el principio de colaboración entre las distintas Administraciones, integrando representantes del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las corporaciones afectadas. En una impecable técnica colaborativa, el titular de la competencia normativa integra en el proceso de decisión las voluntades de los sectores con intereses en la formación de los profesionales (STC 194/2004, de 10 de noviembre, FFJJ 8 y 9). No se asumen indebidamente competencias autonómicas por el hecho de integrar representantes de la Administración del Estado en un órgano que ejerce funciones de ejecución, dado que los títulos competenciales de los apartados 5, 18 y 30 del art. 149.1 CE, de acuerdo con la doctrina constitucional, otorgan facultades ejecutivas al Estado.

El art. 17 del Real Decreto 775/2011 realiza el desarrollo reglamentario a que invita el artículo 7.5 de la Ley 34/2006. El elemento clave para el cumplimiento de la finalidad de homogeneidad, a través de la competencia estatal ejercitada al amparo de los títulos reiteradamente invocados, es que la evaluación final tenga un contenido común, que sólo puede garantizarse atribuyendo al Estado la competencia para fijar el contenido concreto de cada evaluación.

La Ley 34/2006 distingue entre el contenido de la evaluación, único para todo el territorio (art. 7.5), y los concretos programas «que contemplarán también materias relativas al Derecho propio de las Comunidades Autónomas» (art. 7.7). El art. 17 del Real Decreto 775/2011 se refiere estrictamente al contenido de la evaluación, no a los programas. El contenido de la evaluación se fija en cada convocatoria por el Ministerio de Justicia a través de un procedimiento que admite propuestas de las distintas entidades concernidas, entre ellas las Comunidades Autónomas, que pueden así incorporar su parecer sobre los contenidos que deben figurar en cada proceso evaluador. Lógicamente la decisión final sobre ese contenido debe atribuirse a un órgano con competencia sobre todo el territorio nacional, que resuelva homogéneamente, de modo que quede preservada la finalidad del conjunto normativo estatal de garantizar una formación mínima uniforme de estos profesionales en todo el Estado.

f) Al art. 9 del Real Decreto 775/2011 se le reprocha que no prevea la territorialización de las dotaciones presupuestarias estatales, ni reconozca a las Comunidades Autónomas la gestión de las becas y ayudas, por los mismos motivos que llevaron a la Generalitat a discutir la disposición adicional segunda de la Ley 34/2006. El conflicto presenta en este punto un carácter preventivo, dado que la norma no prejuzga la forma de gestión de estas becas. Por otro lado, aunque –en una interpretación ciertamente forzada– se aceptase que ha quedado impedida la territorialización de las becas, al disponer el Estado de facultades ejecutivas en virtud de las competencias previstas en los apartados 5, 18 y 30 del art. 149.1 CE, su capacidad subvencionadora se extendería también a los actos de ejecución [STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8 c)].

4. Por providencia de 18 de noviembre de 2014, se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el conflicto positivo de competencia instado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 4.2, 6, 7.3 y 4, 9, 13, 16, 17.1 y 4, 18.1 y 3, y 19.2 del Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales, aprobado por el Real Decreto 775/2011, de 3 de junio.

Sostiene el órgano promotor del conflicto que el desarrollo reglamentario de la Ley 34/2006 reproduce las extralimitaciones allí advertidas, objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 866-2007, y añade nuevas vulneraciones de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Cataluña por el Estatuto de Autonomía de Cataluña en sus arts. 125.4 (ejercicio de profesiones tituladas), 131 (educación) y 172 (enseñanza universitaria).

Por su parte, el Abogado del Estado insta la íntegra desestimación del conflicto, por considerar que la regulación controvertida responde a la competencia estatal recogida en el primer inciso del art. 149.1.30 CE (regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales). Expone asimismo la relevancia de otros títulos competenciales, concretamente de los recogidos en el art. 149.1 CE, reglas primera (regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales), quinta (Administración de Justicia), sexta (legislación procesal) y décima octava (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, en su aplicación a las corporaciones profesionales).

2. Antes de examinar el fondo de esta controversia, son necesarias dos precisiones previas de orden procesal.

a) En conexión con las alegaciones relativas a los arts. 13 y 16 del Reglamento aprobado por el Real Decreto 775/2011, el suplico del escrito de demanda extiende la impugnación a la disposición final segunda de la Ley 34/2006, que reputa inconstitucional y nula por vulnerar el orden constitucional de competencias, al no remitir a las Comunidades Autónomas el desarrollo reglamentario en las materias de su competencia.

La citada disposición legal fue objeto del recurso de inconstitucionalidad núm. 866-2007, interpuesto asimismo por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la Ley 34/2006, en conexión con los desarrollos reglamentarios previstos en sus arts. 4.3 (desarrollado por el art. 13 del Reglamento) y 7.7. Esta impugnación ha sido desestimada en la STC 170/2014, de 23 de octubre, por tener carácter preventivo, ya que –sin prejuzgar el examen de las correspondientes normas reglamentarias– la «remisión al reglamento no constituye en sí misma una vulneración competencial y los preceptos impugnados no merecen ninguna tacha de inconstitucionalidad por este motivo» (FJ 8).

En términos de la STC 201/2013, de 5 de diciembre, «[l]a controversia competencial que se plantea ya ha sido pues resuelta, entre las mismas partes y sobre el mismo objeto, por la citada Sentencia de este Tribunal, por lo que no procede un nuevo pronunciamiento sobre dicho precepto. No resulta ocioso recordar que las Sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad tienen valor de cosa juzgada, vinculan a todos los poderes públicos y producen efectos generales desde la fecha de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado" (art. 164.1 CE y 38 LOTC), por lo que, una vez declarada, en su caso, la titularidad de la competencia de que se trate, y como dijimos en la STC 110/1983, de 29 de noviembre, FJ 2, "desaparece su carácter controvertido, por lo que el ejercicio de esa competencia quedará, tanto respecto a la disposición que dio lugar al conflicto, como en ulteriores ocasiones en que tal competencia pueda ejercerse, atribuido y reservado al titular que la Sentencia señale, en virtud de la interpretación que el Tribunal lleve a cabo de las normas reguladoras del reparto competencial". Por estas razones y dado que el contenido normativo que ahora se afirma lesivo de las competencias estatales no difiere del que fue enjuiciado [en la STC 170/2014], resulta de aplicación al presente

supuesto lo señalado en el art. 80 LOTC, en conexión con lo dispuesto en los arts. 410 y 222 de la Ley de enjuiciamiento civil» [FJ 2 a)].

Por tanto, procede la inadmisión de esta impugnación, sin perjuicio de lo que luego se dirá acerca de los arts. 13 y 16 del Reglamento.

b) Las modificaciones introducidas en los arts. 17.3 y 20.2 y 3 del Reglamento de la Ley 34/2006 por el Real Decreto 150/2014, de 7 de marzo, no afectan a los preceptos impugnados en este proceso, cuyo objeto permanece por tanto inalterado.

3. La ya citada STC 170/2014 ha resuelto el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra diversos preceptos de la Ley 34/2006. Por esta razón, se da aquí por reproducido el encuadramiento competencial recogido en los fundamentos jurídicos 3 a 5 de dicha resolución, que enmarca en sus propios términos el enjuiciamiento de la controversia trabada ahora en torno a su desarrollo reglamentario. En buena medida, también anticipa nuestra decisión sobre este conflicto, en relación con los preceptos reglamentarios que hayan sido impugnados por los mismos motivos que los pasajes legales objeto de reproducción o desarrollo. Cuando sea éste el caso, para resolver este conflicto bastará con una remisión o una breve referencia a la fundamentación recogida en la STC 170/2014. Con estas premisas, analizaremos el articulado discutido del Reglamento aprobado por el Real Decreto 775/2011, siguiendo el orden de exposición del escrito de demanda.

a) Partiendo del doble itinerario formativo previsto por los arts. 3 a 5 de la Ley 34/2006, el Reglamento regula los requisitos y el procedimiento de acreditación de los cursos orientados a obtener los títulos profesionales de abogado y procurador de los Tribunales, impartidos por escuelas de práctica jurídica (art. 6) o por universidades (art. 7).

En ambos casos, la lesión competencial que se denuncia se refiere únicamente a las funciones ejecutivas atribuidas a órganos estatales: para las escuelas de práctica jurídica, la evaluación de calidad, la acreditación y su renovación, reguladas en el art. 6.1 a) y c), 2 y 3; para las universidades, la acreditación y su renovación, reguladas en el art. 7.3 y 4.

Por conexión, se impugna asimismo el artículo 4.2, según el cual las instituciones y entidades habilitadas para impartir esta formación deben obtener la acreditación de los cursos prevista en el art. 2.2 de la Ley 34/2006, que atribuye esta competencia ejecutiva a los Ministerios de Justicia y de Educación y Ciencia.

Esta impugnación debe ser desestimada por las mismas razones que la STC 170/2014, FJ 6 a), ha desestimado el recurso interpuesto contra los arts. 2.2 y conexos de la Ley 34/2006, al concluir que «la competencia ejecutiva en que consiste la labor de acreditación de los cursos de capacitación corresponde al Estado, en el ámbito de la competencia exclusiva reservada al mismo por el primer inciso del art. 149.1.30 CE».

b) La impugnación del art. 13 del Reglamento, que establece los requisitos del personal docente de los cursos de formación en desarrollo del art. 4.3 de la Ley 34/2006, se dirige únicamente contra su párrafo segundo, a cuyo tenor «los abogados y procuradores que integren el personal docente deberán haber estado colegiados como ejercientes al menos desde tres años antes y los profesores universitarios poseer relación contractual estable con una universidad».

Del régimen de prácticas externas regulado en el capítulo III del Reglamento en desarrollo del art. 6 de la Ley 34/2006, se impugna el art. 16, que fija las normas relativas al desarrollo de las tutorías (requisitos de equipo profesional responsable; obligación de redactar semestralmente una memoria explicativa de las actividades, comprensiva de la evolución de cada alumno; derecho de los alumnos a entrevistarse con los tutores; y derechos, obligaciones y responsabilidad disciplinaria de los tutores).

Los dos preceptos tienen en común que su contenido se ciñe a la dimensión estrictamente normativa, sin referencia alguna a competencias ejecutivas. No es posible apreciar en esta regulación ninguna extralimitación competencial, al resultar aplicable lo que determinamos en la STC 170/2014, que, reiterando doctrina anterior, ha señalado que «el art. 149.1.30 CE, en el inciso primero, se refiere tanto a títulos académicos

como a los profesionales, y en ambos casos reserva al Estado toda la función normativa» [FJ 4 a)].

c) Se impugnan diversos preceptos del capítulo IV del Reglamento, que regula los aspectos relativos a la evaluación de la aptitud profesional, bajo la rúbrica «acreditación de la capacitación profesional».

El art. 17 dispone en su apartado 1 que las evaluaciones para el acceso a la abogacía y a la procura «serán únicas e idénticas para cada profesión en todo el territorio español». El apartado 4 concreta que este contenido se fijará en cada convocatoria por el Ministerio de Justicia, introduciendo el Reglamento como novedad la posibilidad de que las Comunidades Autónomas, junto a las instituciones ya enumeradas en el art. 7.5 de la Ley 34/2006, puedan dirigir propuestas al efecto al citado departamento ministerial. Procede la desestimación de la impugnación dirigida a ambos apartados en atención a las mismas razones que llevaron a descartar la queja contra el art. 7.5 de la Ley 34/2006, al considerar que el contenido único de la evaluación en cada convocatoria «es una opción que puede legítimamente adoptar el Estado en el ámbito de la competencia exclusiva reservada al Estado por el primer inciso del art. 149.1.30 CE» [STC 170/2014, FJ 6 b)].

El art. 18.1 regula la convocatoria única estatal de las evaluaciones de aptitud profesional. Su impugnación queda desestimada pues, como señalamos en la STC 170/2014, FJ 6 b), la convocatoria estatal prevista en el art. 7.2 de la Ley 34/2006 está justificada porque «el contenido único de la evaluación determina la necesidad de celebrar las evaluaciones de forma simultánea en todo el territorio nacional».

En cuanto a la presentación de las solicitudes y la recepción de los resultados por vía telemática a través de la sede electrónica del Ministerio de Justicia, reguladas en el art. 18.3, debe ser asimismo desestimada por tratarse de un aspecto meramente accesorio e instrumental del proceso único de evaluación, cuya convocatoria única a cargo de órganos estatales hemos calificado como adecuada a la Constitución en la tan citada Sentencia.

También queda desestimada la impugnación del art. 19.2, que desarrolla la composición de las comisiones de evaluación. Como ya hicimos constar en la STC 170/2014, FJ 6 b), el Estado, «al disponer de la competencia de regulación en su total extensión, puede establecer los criterios de composición y representación de las comisiones evaluadoras, y por ello puede prever que en estas comisiones se integren las corporaciones profesionales en las que se incorporarán los que superen el proceso de evaluación o que formen parte de las mismas cualquier otra institución que por los fines que le corresponde o las funciones que desempeña tenga relación con el ámbito profesional para cuyo ejercicio habilitan los títulos que obtendrán los que acrediten la capacitación profesional que estas comisiones deben evaluar». Añadimos que la participación de representantes del Estado en estas comisiones forma parte de la regulación de competencia estatal, y «no pasa de ser un mecanismo de coordinación y cooperación en relación con unas pruebas que tienen una validez y un alcance nacional, y en las que hay que garantizar la adecuada homogeneidad».

d) El art. 9 del Reglamento prevé la posibilidad de otorgamiento de becas para la realización de los cursos de formación para la obtención de los títulos profesionales de abogado y procurador de los Tribunales, en el marco del régimen de las becas y ayudas personalizadas al estudio. Se impugna por los mismos motivos que dieron lugar al recurso dirigido contra la disposición adicional segunda de la Ley 34/2006.

La diferencia entre ambos preceptos se limita al mayor grado de flexibilidad que parece introducir el Reglamento, pues mientras la Ley dispone que «se establecerán ayudas y becas», aquél determina que «el Gobierno contemplará el otorgamiento anual de becas». Constatado que esta diferencia de redacción es irrelevante al propósito de este proceso, hemos de remitirnos una vez más a la STC 170/2014 para desestimar esta impugnación por su carácter preventivo, toda vez que tampoco la previsión reglamentaria «condiciona en modo alguno cuál pueda ser la futura regulación de estas becas, ni el sistema de gestión y concesión» (FJ 7).

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Inadmitir la impugnación de la disposición final segunda de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales.

2.º Desestimar en todo lo demás el conflicto positivo de competencia núm. 5431-2011 interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinte de noviembre de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formulan las Magistradas doña Adela Asua Batarrita y doña Encarnación Roca Trías, y los Magistrados don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan Antonio Xiol Ríos, a la Sentencia dictada en el conflicto positivo de competencia núm. 5431-2011

En ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con absoluto respeto a la opinión expresada por la mayoría del Pleno, formulamos el presente Voto particular por los mismos motivos que nos llevaron a discrepar de la STC 170/2014, de 23 de octubre, recaída en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre acceso a las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales.

En el Voto particular formulado a dicha Sentencia, expusimos que la estimación y, por tanto, la declaración de inconstitucionalidad, debía haberse extendido, cuando menos, a los arts. 2.2, 5.1 y 6.4, en cuanto prevén que la acreditación de los cursos de formación para las titulaciones de abogado y procurador debe efectuarse conjuntamente por el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Educación y Ciencia, por implicar la invasión de competencias ejecutivas que corresponden a la Generalitat de Cataluña.

Para fundamentar nuestro actual disenso, bastará con remitirnos a las razones detenidamente expuestas en el mencionado Voto particular. En este proceso, la discrepancia se proyecta sobre los arts. 6.1, apartados a) y c), 2 y 3, y 7.3 y 4, todos ellos del Reglamento de la citada Ley 34/2006, aprobado por el Real Decreto 775/2011, de 3 de junio, en lo relativo a las funciones ejecutivas que se atribuyen a órganos estatales a la hora de acreditar los cursos impartidos por escuelas de práctica jurídica (art. 6) o por universidades (art. 7), así como sobre el art. 4.2, por conexión.

Y en tal sentido emitimos este Voto particular.

Madrid, a veinte de noviembre de dos mil catorce.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Firmado y rubricado.