

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

12083 *Pleno. Sentencia 170/2014, de 23 de octubre de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 866-2007. Interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales. Competencias sobre educación y profesiones tituladas: inconstitucionalidad del precepto legal que atribuye al Ministerio de Justicia la competencia para expedir los títulos acreditativos de la aptitud profesional (STC 31/2010). 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 recurso de inconstitucionalidad núm. 866-2007, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los artículos 2.2 (y, por conexión, los artículos 4.1 en su inciso «de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2», 5.1 en su inciso «conjuntamente por los Ministerios de Justicia y de Educación y Ciencia», y 6.4 en su inciso «por los Ministerios responsables de la acreditación de los cursos de formación, en los términos previstos en el artículo 2.2»), 2.3, 7.2, 3 y 5, la disposición adicional segunda y la disposición final segunda, en relación con los artículos 4.3 y 7.7, de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre acceso a las profesiones de abogado y procurador de los tribunales. Ha comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 31 de enero de 2007, la Abogada de la Generalitat de Cataluña, en representación de su Gobierno, promueve recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 2.2 (y, por conexión, los artículos 4.1 en su inciso «de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2», 5.1 en su inciso «conjuntamente por los Ministerios de Justicia y de Educación y Ciencia», y 6.4 en su inciso «por los Ministerios responsables de la acreditación de los cursos de formación, en los términos previstos en el artículo 2.2»), 2.3, 7.2, 3 y 5, la disposición adicional segunda y la disposición final segunda, en relación con los artículos 4.3 y 7.7, de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre acceso a las profesiones de abogado y procurador de los tribunales (en lo sucesivo, Ley 34/2006).

La impugnación se fundamenta en los motivos que, resumidamente, se exponen a continuación:

a) La Ley 34/2006 condiciona las actividades profesionales de abogado y procurador de los tribunales, además de a la posesión del título académico de licenciado en Derecho,

a la acreditación de la capacitación profesional mediante la obtención de los referidos títulos profesionales. Las nuevas condiciones establecidas conforman un sistema de acceso que se aproxima a otros sistemas vigentes en la Europa continental, puesto que la mayoría de los países europeos regulan de algún modo el acceso a estas dos profesiones, estableciendo requisitos adicionales o complementarios a la obtención del título académico, si bien el Derecho comunitario (Directiva 89/48/CEE, del Consejo, de 21 de diciembre de 1988, que establece un sistema general de reconocimiento de los títulos de educación superior que sanciona formaciones profesionales de una duración mínima de tres años, y Directiva 98/5/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, dictada para facilitar el ejercicio permanente de la profesión de abogado en un Estado miembro distinto de aquel en el que se ha obtenido el título profesional pertinente) no establece una exigencia de uniformidad al respecto.

b) De acuerdo con su disposición final primera, la regulación que contiene la Ley 34/2006 se ampara en tres títulos competenciales: art. 149.1.1, 6 y 30 CE. Se utiliza una vez más la mala técnica legislativa de acumular títulos competenciales para legitimar una norma, sin precisar a qué concretas previsiones dan cobertura cada uno de ellos.

Para el encuadramiento competencial resulta ilustrativo el artículo 1 de la Ley, que define su objeto: «regular las condiciones de obtención del título profesional de abogado y el título profesional de procurador de los tribunales». No cabe duda, pues, de que la Ley 34/2006 establece dos títulos profesionales, regulando sus condiciones de obtención y expedición. Asimismo, señala razonablemente para qué son necesarios los títulos que establece, aun precisando que el ordenamiento jurídico puede establecer otros requisitos para el ejercicio de las profesiones de abogado y procurador.

Es evidente que la Ley 34/2006 no está regulando directamente los derechos fundamentales de los arts. 17.3 y 24 CE a los que se alude en su exposición de motivos. Sin cuestionar que la calidad del servicio que prestan los abogados y los procuradores de los tribunales es una materia que tiene relación indirecta con el derecho a la tutela judicial efectiva, no es menos cierto que la Ley 34/2006 no trata de regular la igualdad en el ejercicio de ese derecho fundamental en sus posiciones jurídicas fundamentales. Por ello, sobra la cita del art. 149.1.1 CE, ya que existe otro título competencial más específico y principal que habilita el objetivo pretendido por la norma.

La competencia estatal sobre legislación procesal (art. 149.1.6 CE) podría avalar la regulación de algunos de los aspectos de la profesión de los abogados y los procuradores de los tribunales más directamente relacionados con la representación y la defensa en juicio, pero su alcance material no puede dilatarse hasta amparar también la regulación de la formación y de las pruebas de capacitación necesarias para el acceso a esas profesiones, puesto que se trata de una fase previa al ejercicio profesional y ajena a la intervención en el proceso de dichos profesionales.

El art. 36 CE, al que asimismo alude la disposición final, establece una reserva de ley expresa para regular el ejercicio de las profesiones tituladas, pero no se trata de una norma de atribución competencial, puesto que no prejuzga a qué legislador y con qué alcance le corresponde la regulación legal a que se refiere, de forma que debe recurrirse a otros parámetros de interpretación constitucional para delimitar esta cuestión. En cualquier caso, la inclusión de esta referencia no hace sino generar confusión, puesto que, en sentido estricto, la Ley 34/2006 no regula el ejercicio de las profesiones de abogado y procurador, sino las condiciones de obtención de los títulos profesionales que permiten acceder a dichas profesiones.

De los títulos competenciales invocados, es el art. 149.1.30 CE, que en su primer inciso reserva al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, el que ampara el establecimiento de los títulos profesionales de abogado y procurador de los tribunales y da cobertura a buena parte de la regulación normativa contenida en la Ley recurrida. Sin embargo, un paso más allá en la reflexión y el examen de los contenidos dispositivos de la Ley 34/2006 permite reparar en que, en la medida en que las condiciones de obtención de dichos títulos pasan por la superación de unos cursos de

formación, organizados e impartidos por universidades públicas o privadas o por escuelas de práctica jurídica que hayan celebrado convenio con aquéllas (artículo 3), también podría resultar implicada la competencia exclusiva del Estado sobre las normas básicas para el desarrollo del derecho a la educación (segundo inciso del art. 149.1.30 CE). En cualquier caso, el amparo de los títulos competenciales que confiere al Estado este precepto constitucional no es suficiente para dar cobertura a todas las disposiciones de la Ley 34/2006, puesto que, como resulta de su propia literalidad, le habilita únicamente para fijar una regulación normativa, pero no da cobertura a la reserva a instancias estatales de funciones de ejecución administrativa (STC 154/2005, de 9 de junio, que transcribe la STC 122/1989, de 6 de julio, FJ 3).

c) El deslinde entre la esfera material de competencia que confiere al Estado el art. 149.1.30 CE y la que a la Generalitat de Cataluña otorga el artículo 125.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) no es de sencilla delimitación. No se pretende negar que es el Estado, en ejercicio de su competencia para establecer títulos académicos y profesionales, quien ha de determinar cuándo una concreta profesión es o ha de pasar a ser titulada. Pero la regulación de su ejercicio corresponde a las Comunidades Autónomas. Concretamente, corresponde a la Generalitat en virtud de la competencia exclusiva que le confiere el artículo 125.4 EAC, que ha acometido esta regulación general mediante la Ley 7/2006, de 31 de mayo, del ejercicio de las profesiones tituladas y de los colegios profesionales.

La interpretación conjunta de los artículos 125.4 EAC y 149.1.30 CE conduce necesariamente a concluir que la limitación que comporta el inciso «respetando las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales», contenida en el precepto estatutario, se identifica con la competencia estatal sobre la regulación de las condiciones de obtención, homologación y expedición de los títulos profesionales. Sin embargo, dicha competencia estatal comprende únicamente la regulación normativa de esas condiciones y no habilita a órganos estatales para intervenir en los puros actos de ejecución administrativa precisos para la aplicación de dichas condiciones de obtención de los títulos. En la medida en que la ejecución excede de la competencia estatal, lógicamente corresponderá a las Comunidades Autónomas que, como la Generalitat de Cataluña, han asumido la competencia sobre el ejercicio de las profesiones tituladas u otros títulos competenciales relativos a otras materias en los que hayan asumido competencias, cuando menos en el nivel de ejecución, como es el caso de la educación, las universidades o la enseñanza universitaria.

Por tanto —pese a las dificultades de establecer una clara línea divisoria entre los ámbitos materiales correspondientes a las competencias estatal y autonómica—, desde un punto de vista estrictamente funcional la delimitación resulta diáfana y sin margen de duda, puesto que al ser la competencia estatal de «regulación» y la competencia autonómica de carácter exclusivo, el nivel de ejecución administrativa se inserta de forma íntegra y con toda naturalidad en el ámbito exclusivo de la competencia de la Generalitat, conforme también explicita el art. 112 EAC.

No son obstáculo las referencias del art. 125.4 EAC al art. 36 CE (que se limita a instituir una reserva de ley) o al art. 139.1 CE (que, según la jurisprudencia constitucional, no es precepto atributivo de competencias, sino límite a su ejercicio por las Comunidades Autónomas y, en ocasiones, pauta interpretativa).

d) Alternativamente, de considerarse que la materia competencial es, atendiendo a la naturaleza educativa de la capacitación profesional que se establece, la correspondiente a la educación universitaria, estando circunscrita la competencia estatal a la regulación, su ejecución correspondería a la Generalitat en mérito a las competencias asumidas ex arts. 131 y 172 EAC.

La obtención de los repetidos títulos profesionales pasa indefectiblemente por la superación de unos cursos de formación universitaria, como se desprende del propio artículo 4.1 de la Ley 34/2006, al señalar que los cursos de formación podrán ser organizados e impartidos por universidades públicas o privadas, «de acuerdo con la normativa reguladora de la enseñanza universitaria oficial de postgrado». Los cursos que

regula la ley se articulan en el ámbito universitario, aunque también puedan impartirse en las escuelas de práctica jurídica de los colegios profesionales homologadas por los consejos de colegios respectivos, puesto que éstos siempre requerirán un convenio con la universidad, al tratarse de unos verdaderos estudios de postgrado, de carácter reglado y sometidos a precios públicos. Sobre este extremo y su relación con la autonomía universitaria consagrada en el art. 27.10 CE se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional en las SSTC 187/1991, de 3 de octubre, FJ 3; 155/1997, de 29 de septiembre, FJ 2, y 103/2001, de 23 de abril, FJ 5.

La competencia autonómica sobre educación universitaria, que figura recogida en el art. 172 EAC, se ve afectada por las previsiones de la Ley 34/2006 sobre la calidad del sistema y sobre el profesorado. El Estado podría establecer unos criterios mínimos y comunes de evaluación, facilitando el reconocimiento de las certificaciones autonómicas en todo el territorio estatal, y respetando el espacio competencial autonómico en relación con la regulación del personal docente e investigador y con la regulación y gestión del sistema propio de becas y ayudas a la formación universitaria.

e) El artículo 2.2 y, por conexión, el artículo 4.1 en su inciso «de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2», el artículo 5.1 en su inciso «conjuntamente por los Ministerios de Justicia y de Educación y Ciencia», y el artículo 6.4 en su inciso «por los ministerios responsables de la acreditación de los cursos de formación en los términos previstos en el artículo 2.2», vulneran la competencia de la Generalitat prevista en el art. 172.2 f) EAC, concretamente la competencia compartida (que incluye la ejecución, art. 111 EAC) sobre la evaluación y la garantía de la calidad de las enseñanzas universitarias, que se consigue a través de la certificación y la acreditación, como prevé el artículo 31 de la Ley Orgánica 6/2001, de universidades (LOU).

El acto de ejecución que constituye la acreditación de los cursos de formación para abogados y procuradores que vayan a ser impartidos por universidades públicas o privadas de Cataluña debe llevarlo a cabo la Generalitat, por lo que el artículo 2.2, al atribuir dicha acreditación a los Ministerios de Justicia y Educación y Ciencia, resulta contrario al orden de distribución de competencias. La inconstitucionalidad de dicho precepto debe extenderse, por conexión, a los artículos 4.1, 5.1 y 6.4, en los incisos transcritos.

De considerarse que no puede predicarse esa cualidad universitaria de los cursos impartidos por las escuelas de práctica jurídica, la vulneración sería asimismo patente, en esta ocasión de la competencia recogida en el art. 131.2 d) EAC.

E idéntica conclusión debe alcanzarse de considerar la acreditación de los cursos como una función inscrita en el ámbito de la competencia exclusiva del Estado sobre la regulación de la condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, al haber asumido la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre ejercicio de las profesiones tituladas (art. 125.4 EAC).

f) El artículo 2.3 se impugna, por remisión a la argumentación anterior, por atribuir al Ministerio de Educación y Ciencia la expedición de los títulos profesionales regulados en esta Ley, al ser un puro acto de ejecución administrativa que se inscribe en las reseñadas competencias autonómicas.

g) El artículo 7 diseña un sistema de evaluación de la aptitud profesional de los estudiantes, que culmina en la acreditación de la capacitación profesional. El sistema se articula a través de unas comisiones de evaluación, que se regulan de forma detallada en los apartados 2 (convocatoria), 3 (composición) y procedimiento para fijar el contenido de la evaluación, con carácter único para todo el territorio del Estado (apartado 5).

Dichos preceptos, al determinar la composición de las comisiones y atribuir a órganos estatales la participación en las mismas ejerciendo funciones de mera ejecución administrativa, exceden de la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.30 CE, que se agota en la «regulación», y vulneran las competencias asumidas por la Generalitat de Cataluña en materia de ejercicio de profesiones tituladas o, en su caso, de educación o de enseñanza universitaria. Pues resulta incuestionable que la evaluación de la capacitación alcanzada mediante el seguimiento de los cursos de formación especializada

de que se trata constituye una clara función ejecutiva, sin que la intervención de los referidos Ministerios sea un requisito imprescindible para garantizar un adecuado nivel de exigencia de conocimientos.

h) La disposición adicional segunda prevé el establecimiento de ayudas y becas para la obtención de las titulaciones de abogado y procurador, expresando una remisión íntegra al «sistema nacional de becas» sin prever ni la territorialización de las dotaciones presupuestarias estatales ni reconocer a las Comunidades Autónomas un margen de su regulación, así como su gestión y concesión en la respectiva Comunidad Autónoma.

Conforme a la reiterada doctrina de ese Tribunal Constitucional en la materia (STC 13/1992, de 6 de febrero, y específicamente SSTC 188/2001, de 20 de septiembre, y 212/2005, de 21 de julio) la disposición vulnera por ello las competencias asumidas por la Generalitat ex artículos 131.3 y 172.1 g), en relación con el art. 114 EAC.

i) La disposición final segunda, al habilitar al Gobierno, a los Ministerios de Justicia y Educación y Ciencia y al resto de departamentos ministeriales competentes para el desarrollo reglamentario y ejecución de la Ley, excede del ámbito de la competencia estatal cuando se pone en relación con las remisiones a futuros desarrollos reglamentarios previstos en los artículos 4.3 y 7.7.

El artículo 4.3, al diferir a un futuro reglamento (estatal, según la disposición final segunda) el establecimiento del procedimiento y requisitos de los cursos de formación para abogados en lo que se refiere a la titulación y cualificación del profesorado, constituye una clara infracción del art. 172.2 e) EAC, que establece que corresponde a la Generalitat, sin perjuicio de la autonomía universitaria, la competencia compartida sobre la regulación del régimen del profesorado docente e investigador contratado y funcionario.

Del mismo modo, el artículo 7.7 remite al reglamento estatal la regulación del procedimiento de convocatoria, lugares y forma de celebración de la evaluación, publicación y comunicación de los resultados y demás requisitos necesarios para su realización. Al constituir las pruebas de evaluación de la capacitación profesional otro claro ejemplo de actuación ejecutiva, esta previsión excede la competencia estatal recogida en el art. 149.1.30 CE, en clara invasión de la competencia asumida por la Generalitat de Cataluña sobre el ejercicio de las profesiones tituladas conforme a lo previsto en el art. 125.4 EAC. Idéntica conclusión se alcanza de contemplarse desde la perspectiva de la materia competencial educación o, específicamente, educación universitaria.

j) En otro orden de consideraciones, y de forma alternativa a los planteamientos expuestos en los apartados anteriores, los apartados 2, 3 y 5 del artículo 7, al atribuir a unas comisiones externas a las universidades las funciones de evaluación de los conocimientos de los estudiantes, podrían resultar contrarios a la autonomía universitaria reconocida en el art. 27.10 CE, en los términos en que ha tenido reconocimiento en los arts. 2.2 f) y 46.3 LOU.

El art. 2.2 f) LOU incluye, entre las funciones que comprende la autonomía universitaria, «la admisión, régimen de permanencia y verificación de los conocimientos de los estudiantes». Por su parte, el art. 46.3 LOU explicita que las universidades establecerán los procedimientos de verificación de los conocimientos de los estudiantes.

En consecuencia, las previsiones los citados apartados del artículo 7 de la Ley 34/2006, en cuanto extraen de la órbita universitaria la verificación o evaluación de los conocimientos de quienes siguen los cursos de formación especializada conducentes a la obtención de los títulos profesionales de abogado y de procurador de los tribunales, pueden resultar contrarios a la autonomía universitaria que recoge el art. 27.10 CE, sin que resulte suficiente a estos efectos la audiencia al Consejo de Coordinación Universitaria.

Puede resultar igualmente contraria a la autonomía universitaria la habilitación para el desarrollo reglamentario y la ejecución expresada en la disposición final segunda, en relación con el artículo 7.7.

2. Mediante providencia de 13 de febrero de 2007, la Sección Tercera acordó admitir a trámite el recurso y, de conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la Ley

Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de personarse en el proceso y formular alegaciones en el plazo de quince días. Se ordenó asimismo publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. El día 2 de marzo de 2007, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

4. El día 7 de marzo de 2007, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

5. Con fecha 7 de marzo de 2007, el Abogado del Estado se personó en el proceso en nombre del Gobierno, solicitando una prórroga en el plazo concedido para formular alegaciones, prórroga de ocho días en el plazo ordinario, que le fue concedida por providencia de la Sección Tercera de 12 de marzo de 2007.

6. El día 27 de marzo de 2007 el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, presentó su escrito de alegaciones, instando la desestimación del recurso en atención a la argumentación que se sintetiza seguidamente:

a) El objetivo fundamental de la Ley 34/2006 es aproximar el sistema español de acceso a las profesiones de abogado y procurador al modelo generalmente aceptado en los países de nuestro entorno y, en particular, a los de la Unión Europea. La normativa comunitaria no exige la uniformidad, pero tampoco cabe desconocer que la absoluta disparidad del modelo español ha dificultado la inclusión de la abogacía y la procura en las directivas que tienden a facilitar la libertad de circulación y establecimiento de profesionales. En ninguno de los países de la Unión Europea se permite el acceso a la profesión de abogado (o de procurador en los países en que existe) mediante la simple licenciatura en Derecho. El proceso de integración y la efectividad de la libre circulación y establecimiento de profesionales exigía, por tanto, la homologación de nuestro sistema, como han constatado de forma prácticamente unánime la doctrina, el Consejo General del Poder Judicial o las corporaciones profesionales afectadas.

b) Se comparte el criterio de la demanda en cuanto a la relevancia para la resolución de este proceso del título competencial previsto en el art. 149.1.30 CE, en el inciso en que atribuye al Estado la competencia exclusiva para la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales». En concreto, la Ley impugnada regula las condiciones de obtención, expedición y homologación de dos títulos profesionales: el de abogado y el de procurador de los tribunales. No estamos, por tanto, ante el ejercicio de competencia alguna sobre titulaciones académicas, sino ante la creación y regulación de dos títulos profesionales, como señalan tanto la exposición de motivos como el artículo 1 de la Ley.

De acuerdo con la doctrina constitucional resumida en la STC 154/2005, FJ 8, la Ley 34/2006 se limita a establecer dos títulos profesionales y a determinar las condiciones de acceso a los mismos, atribuyendo al Estado la competencia para homologar (mediante la correspondiente acreditación) la formación necesaria para acceder al título y la concreta expedición de los mismos tras el correspondiente proceso evaluador. No se están regulando titulaciones académicas, ni se está incidiendo en la actividad docente; la Ley 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.

Frente al argumento de la demanda, el Tribunal ha incluido en la competencia estatal las facultades de «homologar» y de «expedir» los títulos, facultades ejecutivas y amparadas en el art. 149.1.30 CE.

c) No sobra, como afirma la demanda, la invocación de otros títulos competenciales. En cuanto al título competencial del art. 149.1.6 CE —«legislación procesal»—, no cabe

duda de su relevancia, dado que abogados y procuradores son actores esenciales del proceso. La Ley 34/2006, al regular el acceso a las profesiones, está estableciendo los requisitos para que válidamente puedan realizar actos procesales (artículo 1.2 y 3) 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).

También incide el título competencial del artículo 149.1.5 CE sobre «Administración de Justicia», aunque no se cite en la disposición final primera. La Ley Orgánica del Poder Judicial regula a los abogados y procuradores en el título II del libro VII (artículos 542 a 546). En un sistema como el nuestro, de postulación generalmente obligatoria, el acceso de la parte y de su pretensión al proceso se efectúa a través de «procurador legalmente habilitado» y de la dirección «por abogado habilitado para ejercer su profesión». Hasta tal punto es así que en el proceso modelo, esto es, el civil, la Ley 1/2000, de 7 de enero, de enjuiciamiento civil, dispone que «no podrá proveerse a ninguna solicitud que no lleve la firma de abogado» (artículos 23 y 31). Tal y como está configurado legalmente el acceso a la jurisdicción, en el ejercicio de la potestad jurisdiccional resultan nucleares las figuras del abogado y del 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 sus pretensiones, esenciales en el ejercicio de la jurisdicción. La competencia recae en el Estado y no resulta atraída por la cláusula subrogatoria al formar parte del núcleo inaccesible a la misma, por (i) ser determinante en el acceso al proceso de la parte y de su pretensión y, en definitiva, del ejercicio de la potestad jurisdiccional; (ii) su evidente dimensión supraautonómica, al configurarse una habilitación de carácter nacional para abogados y procuradores; y (iii) porque la cláusula subrogatoria, de acuerdo con su tenor, solo opera respecto de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y en este caso las competencias controvertidas derivan de la Ley 34/2006.

En cuanto al artículo 149.1.1 CE, con la extensión señalada por el Tribunal [SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 b), y 135/2006, de 27 de abril, FJ 2 d)], no puede obviarse que sí se están 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 240/200, de 26 de noviembre, FJ 4, o —en otro plano— también se estaría incidiendo en la libertad de empresa (art. 38 CE). Además, como señala la exposición de motivos, la regulación que se establece está directamente relacionada con los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de asistencia letrada (art. 24 CE) y a la asistencia de abogado al detenido (art. 17.3 CE), citando al respecto la STC 215/2003, de 1 de diciembre.

Por otra parte, teniendo en cuenta que la habilitación con el título nacional se configura como requisito de la colegiación, afectando a un elemento esencial del régimen corporativo, resulta aplicable, *mutatis mutandi*, la doctrina de la STC 330/1994, de 15 de diciembre, FJ 9, sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). En cuanto a la extensión de esta competencia, se cita la doctrina sentada en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 24: la especial intensidad de la competencia estatal vendría justificada también en este caso por la trascendencia de las funciones de esos profesionales (por su ya indicada incidencia en el ejercicio de la potestad jurisdiccional y en la efectiva realización del derecho de defensa), que rebasa el estricto ámbito autonómico y permite que el Estado asuma competencias ejecutivas en el ámbito de su formación y capacitación.

Por último, sobre la posible extensión de lo básico en relación con el art. 111 EAC 2006, se remite el Abogado del Estado a lo que respecto de la correcta interpretación de ese precepto se alegó en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006, concluyendo que el precepto estatutario no afecta a la doctrina constitucional relativa a la existencia de actos básicos de ejecución.

d) La atribución competencial del art. 125.4 a) EAC no puede desvincularse de la cláusula limitativa general que en el mismo precepto, en materia de profesiones tituladas,

obliga a que la competencia autonómica respete «las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales». Esta expresión solo puede entenderse en el sentido de incorporar al Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 la doctrina constitucional sobre el contenido de la competencia estatal derivada del art. 149.1.30 CE. Así, el respeto a las normas generales sobre titulaciones profesionales solo puede significar que al Estado le sigue correspondiendo la definición de las profesiones tituladas, el establecimiento de las condiciones de obtención del título y, en su caso, la expedición u homologación del mismo.

El art. 125.4 a) EAC deja por tanto intacta la doctrina constitucional sobre la interpretación que ha de darse a la extensión del art. 149.1.30 CE, dado que aquel artículo siempre estará delimitado por el entendimiento que de la competencia exclusiva estatal dé el Tribunal Constitucional. Partiendo de esto, queda sin soporte el único argumento de la demanda en este punto, según el cual la competencia estatal no habilita para la asunción de facultades ejecutivas, pues una reiterada y constante doctrina constitucional afirma lo contrario, y, como se ha visto, concurren otros títulos competenciales estatales que le habilitan para el ejercicio de tales facultades.

El adecuado encaje del precepto estatutario en el constitucional impone entender que la competencia estatal abarca todo lo relativo a los requisitos para acceder al ejercicio de la profesión, es decir, es previa al ejercicio profesional, mientras el título autonómico se refiere al concreto ejercicio profesional una vez que se ha accedido a la capacitación necesaria. A esta interpretación parece apuntar la redacción del art. 125.4 a) EAC cuando se refiere a los requisitos y condiciones «de» ejercicio de las profesiones, y no «para» su ejercicio. A la misma conclusión conduce el enunciado del art. 125.4 EAC cuando atribuye a la Generalitat competencia exclusiva únicamente sobre un determinado aspecto de las profesiones tituladas, «el ejercicio», que presupone y, por tanto, es posterior al acceso.

e) Como en supuestos similares (STC 154/2005, de 9 de junio, FJ 8), es de aplicación el título más específico y no el genérico educativo. El objeto de la Ley 34/2006 no es establecer normas básicas para el desarrollo del art. 27 CE, aunque permita que la formación previa para acceder a la evaluación necesaria para el ejercicio profesional pueda consistir en la realización de un postgrado, pero ello no supone que esté regulando con carácter general esa formación universitaria.

La Ley no afecta a los títulos universitarios de grado o de postgrado, que seguirán rigiéndose por su normativa específica y sometidos a la evaluación de la calidad prevista en la Ley Orgánica de universidades. Esos títulos permitirán realizar el asesoramiento en derecho invocando el carácter de graduado en una titulación oficial o de máster o doctor en el caso de haber superado la formación correspondiente. Por tanto, esos títulos académicos oficiales permiten el ejercicio de una actividad profesional y tienen validez en todo el territorio nacional. Sin embargo, para ejercer como abogado o procurador es precisa, además, la superación de requisitos adicionales.

f) El artículo 2.2 y, por conexión, el artículo 4.1 en su inciso «de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2», el artículo 5.1 en su inciso «conjuntamente por los Ministerios de Justicia y de Educación y Ciencia», y el artículo 6.4 en su inciso «por los ministerios responsables de la acreditación de los cursos de formación en los términos previstos en el artículo 2.2», se impugnan por someter la formación especializada, necesaria para acceder a la evaluación conducente a la obtención del título profesional, a la acreditación conjunta de los Ministerios de Justicia y de Educación y Ciencia.

Mediante la acreditación de la formación el Estado está ejerciendo la competencia para homologar una de las dos exigencias —formación y evaluación— que dan acceso al título profesional. Ello es conforme con la citada doctrina constitucional, según la cual ex art. 149.1.30, primer inciso, CE, corresponde al Estado la creación de las profesiones tituladas, entendidas como aquéllas para cuyo ejercicio se exige titulación superior, así como el establecimiento de las condiciones para la obtención de este título y su expedición o la homologación del que no hubiera expedido. Concurren además otros títulos competenciales del Estado, señaladamente los recogidos en el art. 149.1, 5 y 18 CE, como se ha razonado con anterioridad.

El artículo 2.2 y conexos no vulneran la autonomía universitaria ni las competencias autonómicas evaluadoras de la enseñanza universitaria, porque no se regula en el ámbito de la enseñanza, sino del acceso a dos profesiones. Como pone de relieve la exposición de motivos de la Ley 34/2006, las universidades pueden organizar los grados y postgrados, de acuerdo con la normativa sectorial, como tengan por conveniente. La autonomía universitaria se despliega plenamente con la organización de titulaciones oficiales con validez en todo el territorio, como resulta del art. 31.1 a) LOU. Pero queda fuera de esa autonomía el que puedan establecerse requisitos adicionales para el acceso al ejercicio de determinadas profesiones. Únicamente deberán someterlos a la oportuna acreditación para que sirvan como formación que pueda dar acceso a estas profesiones reguladas.

La Ley 34/2006 no afecta a las competencias evaluadoras de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) y de las Comunidades Autónomas, que según la Ley Orgánica de universidades tienen por objeto la certificación y acreditación de las enseñanzas conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial, y que seguirán desplegándose respecto de las titulaciones oficiales de ámbito nacional que pretendan impartir las universidades.

Igual ocurre en relación con la enseñanza no universitaria, respecto de la que quedan intactas las competencias autonómicas. Únicamente se exigiría un requisito adicional para que una concreta formación —la impartida por las escuelas de práctica jurídica— pueda servir como requisito para obtener la habilitación nacional de abogado o de procurador.

g) La impugnación del artículo 2.3, que atribuye la expedición de los títulos profesionales regulados en la ley al Ministerio de Educación y Ciencia, basada en la falta de habilitación estatal para asumir esta competencia ejecutiva, no tiene apoyo en la doctrina constitucional citada repetidamente. Resultan asimismo de aplicación los restantes títulos competenciales estatales a los que se ha hecho referencia.

Por lo demás, el régimen de habilitación estatal para el ejercicio de la procura está recogido en el artículo 8 d) del estatuto general de los procuradores de los Tribunales de España aprobado por el Real Decreto 1281/2002, de 5 de diciembre, que no ha sido en ningún momento discutido desde la perspectiva competencial.

h) El artículo 7 regula la evaluación de la aptitud profesional, último requisito para el acceso a las profesiones tituladas. Nada tiene que ver ya con el proceso de formación, sino que se trata directa y específicamente de disciplinar el acceso a las profesiones. Debe, por tanto, descartarse la aplicación de los títulos autonómicos relativos a educación, siendo aplicables los argumentos resumidos en los apartados b), c) y d) en cuanto a los títulos competenciales que habilitan al Estado para asumir las competencias ejecutivas discutidas.

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 (apartado 2).

La composición de la comisión evaluadora (apartado 3) trata de hacer efectivo el principio de colaboración entre las distintas Administraciones, integrando representantes del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las corporaciones afectadas. La función ejecutiva de realizar la selección se atribuye por la Ley a un órgano de composición paritaria que trata de integrar la confluencia competencial, en atención a la doctrina constitucional sobre coordinación y cooperación (STC 194/2004, de 10 de noviembre, FFJJ 8 y 9), integrando y coordinando las competencias estatales y autonómicas a través de la previsión del órgano de composición mixta.

En cuanto a los apartados 5 y 7, que remiten al reglamento la regulación de los programas y del sistema de evaluación, que tendrá contenido único para todo el territorio nacional, su finalidad conecta con la necesidad de garantizar la homogeneidad en la exigencia de la capacitación para el acceso a las profesiones tituladas.

i) La impugnación de la disposición adicional segunda presenta un carácter preventivo, en cuanto nada se prejuzga en la misma sobre la forma en que hayan de gestionarse las becas previstas, sin impedir su gestión descentralizada.

Por otro lado, al disponer el Estado de competencias ejecutivas en virtud de lo previsto en el art. 149.1.5, 18 y 30 CE, su capacidad subvencionadora se extendería también a los actos de ejecución, yendo más allá de lo señalado en la STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 8 c). Dado que el Estado ostenta toda la normación y facultades ejecutivas, podría agotar toda la regulación de las becas en los términos expresados por el Tribunal, y además establecer formas colaborativas con las Comunidades Autónomas para la concreta gestión de estas ayudas.

j) Sobre la impugnación de la disposición final segunda en relación con el artículo 4.3, éste no se refiere al régimen del profesorado docente cuando remite al reglamento de la determinación de la «titulación y cualificación del profesorado, de modo que quede garantizada la presencia de la mitad, al menos, de profesionales colegiados ejercientes». El objetivo del precepto no es regular el régimen de los docentes, al que no alude siquiera tangencialmente, sino garantizar que en la formación previa exigida como requisito habilitante para el ejercicio de la profesión haya un mínimo de profesionales ejercientes que asegure la necesaria dimensión práctica. Como el resto de la Ley, su finalidad es garantizar la existencia de una habilitación nacional o estatal homogénea para el acceso a las profesiones, para lo que, de acuerdo con los títulos estatales invocados, el Estado dispone de la plenitud de las facultades normativas y potestades ejecutivas.

La misma competencia estatal en plenitud debe llevar a descartar la impugnación de la disposición final segunda en relación con el artículo 7.7. Por lo demás, sorprende la referencia de la demanda al artículo 112 en conexión con el art. 125.4 EAC, pues esta última constituye una competencia estatutariamente definida como exclusiva. Se transcriben a continuación los razonamientos relativos al art. 112 EAC contenidos en las alegaciones efectuadas por el Abogado del Estado en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006.

k) No cabe apreciar la lesión de la autonomía universitaria que se denuncia respecto de los apartados 2, 3 y 5 del artículo 7, y de la disposición final segunda en relación con el artículo 7.7. La evaluación de la Ley 34/2006 no se establece a los efectos de obtener una titulación oficial, sino una habilitación nacional para el ejercicio de las profesiones tituladas objeto de la norma, sin incidir en lo dispuesto en los arts. 2.2 y 46 LOU en relación con la verificación de los conocimientos de los estudiantes para la obtención de la titulación académica para la que estén cursando sus estudios, que corresponde en exclusiva a las universidades.

7. Por providencia de 21 de octubre de 2014 se señaló para la deliberación y votación del presente recurso el día 23 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra los arts. 2.2 (y, por conexión, los arts. 4.1 en el inciso «de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2», 5.1, en el inciso «conjuntamente por los Ministerios de Justicia y de Educación y Ciencia», y 6.4, en el inciso «por los Ministerios responsables de la acreditación de los cursos de formación, en los términos previstos en el artículo 2.2»), 2.3, 7.2, 3 y 5, la disposición adicional segunda y la disposición final segunda, en relación con los arts. 4.3 y 7.7, de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre acceso a las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales.

La recurrente considera que la competencia que el art. 149.1.30 CE atribuye al Estado para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales le permite regular los títulos profesionales de abogado y procurador, pero no le atribuye competencias ejecutivas sobre esta materia. Por ello sostiene que los preceptos impugnados, al tener como objeto funciones ejecutivas, han vulnerado las competencias que ha asumido la Generalitat de Cataluña en virtud de lo previsto en el artículo 125.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) en materia de ejercicio de profesiones tituladas o, en su caso, las que le atribuyen los arts. 131 y 172 en materia de educación y enseñanza universitaria, respectivamente. De forma subsidiaria,

la Generalitat de Cataluña estima que el art. 7, apartados 2, 3 y 5, y la disposición final segunda, en conexión con el art. 7.7 pueden resultar lesivos de la autonomía universitaria reconocida por el art. 27.10 CE.

Por el contrario, el Abogado del Estado defiende la constitucionalidad de la norma, que considera dictada en ejercicio de la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.30 CE, en concurrencia con otros títulos competenciales del art. 149.1 CE, concretamente los recogidos en las reglas 1 («regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales»), 5 («Administración de Justicia»), 6 («legislación procesal») y 18 («bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas»).

2. Como cuestión previa, debe constatarse que las modificaciones introducidas en la Ley 34/2006 mediante la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, no han afectado a la pervivencia del objeto de este proceso constitucional.

De los preceptos impugnados únicamente ha sido modificado el art. 2.3, que en su redacción original atribuía la expedición de los títulos profesionales de abogado y procurador de los tribunales al Ministerio de Educación y Ciencia. Tras la reforma operada por la Ley 5/2012, estos títulos pasan a ser expedidos por el Ministerio de Justicia. Como lo que la Comunidad recurrente cuestiona es la competencia estatal para la expedición de tales títulos profesionales, la reforma legal, al seguir atribuyendo al Estado su expedición, no altera los términos de la controversia competencial que determina la impugnación de este precepto.

3. Para poder examinar si los preceptos impugnados son acordes con el orden constitucional de competencias es preciso determinar primero los títulos competenciales que inciden sobre la materia por ellos regulados.

De acuerdo con lo establecido en el art. 1.1, la Ley 34/2006 tiene como objeto regular las condiciones de obtención del título profesional de abogado y el título profesional de procurador de los tribunales. Los apartados 2 y 3 de este artículo delimitan el ámbito del ejercicio profesional que la ley reserva a quienes obtengan estos títulos profesionales. En el apartado 4 se establece que la obtención de estos títulos será un requisito imprescindible para la colegiación en los correspondientes colegios profesionales. La Ley supedita la obtención de los títulos profesionales de abogado y procurador a la posesión del título universitario de licenciado o graduado en Derecho y a una posterior capacitación profesional específica, acreditada a través de la superación de la correspondiente formación especializada que culmina en un proceso de evaluación (arts. 2.1 y 7).

Resulta, por tanto, que el legislador estatal ha creado dos títulos profesionales, el de abogado y el de procurador de los tribunales, cuya obtención es necesaria para poder ejercer, respectivamente, la profesión de abogado y la de procurador. Estas titulaciones no son asimilables o equivalentes al título académico de grado o licenciado en Derecho. Este último es necesario para poder acceder a estas profesiones, pero no habilita para su ejercicio si no se ha obtenido, además, el correspondiente título profesional.

Puede concluirse que, como admiten ambas partes, la materia sobre la que versa el conflicto de competencias suscitado es la relativa a la obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. No obstante, también habrá de analizarse si, en la medida que la obtención de estos títulos exige haber obtenido una capacitación profesional a través de una formación especializada, puede encontrarse afectada la materia relativa a la educación o a la enseñanza universitaria, como sostiene la Generalitat de Cataluña. Y si, además, la regulación legal impugnada puede encontrarse amparada en los arts. 6, 36 y 149.1.1 CE, como establece la disposición final primera de la Ley 34/2006 e invoca también el Abogado del Estado junto con los arts. 149.1.5 y 149.1.18 CE.

4. Una vez concretada la materia sobre la que versa el conflicto competencial debe efectuarse su encuadramiento competencial. En este fundamento jurídico se van a analizar las competencias que corresponden al Estado en este ámbito.

a) En primer lugar procede exponer el régimen constitucional de distribución de competencias en la materia relativa a títulos profesionales. Hasta ahora la jurisprudencia constitucional no ha tenido ocasión de reconocer la relevancia de la diferencia entre los conceptos de título profesional y de título académico, dado que, como regla general, el título académico es el que habilita para el ejercicio profesional [entre otras, STC 154/2005, de 9 de junio, FJ 8 b)]. En el caso que se somete a nuestra consideración, sin embargo, esta diferencia no carece de relevancia. En efecto, dada la configuración que ha efectuado la Ley 34/2006 de los títulos profesionales que esta norma crea, la obtención de los mismos no solo requiere haber obtenido previamente el título académico de licenciado o graduado en Derecho, sino que, además, hace preciso adquirir una capacitación profesional mediante la superación de una formación especializada debidamente acreditada (art. 2 de la Ley 34/2006). Ahora el concepto de profesión titulada no puede definirse atendiendo únicamente a si requiere poseer estudios universitarios acreditados por la obtención del correspondiente título oficial, entendido este título como equivalente al título académico superior, pues además de este título académico puede exigirse, como en el caso que ahora se examina, una formación complementaria que acredite la capacitación para ejercer la profesión para cuyo ejercicio habilita el título.

En la STC 42/1981, de 22 de diciembre, FJ 3, se declara que, en virtud de lo establecido en el art. 149.1.30 CE, es competencia exclusiva del Estado establecer «los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de profesiones tituladas, es decir, de aquellas cuyo ejercicio exige un título (*ad. ex.*, Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor); así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado». Esta doctrina resulta aplicable al supuesto que ahora se analiza en el que el título es un título profesional en sentido propio, pues 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. No tiene ninguna incidencia en la doctrina constitucional establecida en relación con el primer inciso del art. 149.1.30 CE que el título académico conlleve en sí mismo una habilitación para ejercer una determinada profesión o que para el ejercicio de una profesión titulada se precise, además de un título académico, un título profesional que habilite para su ejercicio, como ocurre con el supuesto ahora enjuiciado.

En conclusión, en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.30 CE, es competencia exclusiva del Estado la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales que habilitan para ejercer una profesión titulada.

Por lo que se refiere a las competencias de ejecución, en un primer momento la jurisprudencia constitucional consideró comprendida en la competencia estatal la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado (SSTC 42/1981, de 22 de diciembre, FJ 3, reiterado en la STC 122/1989, de 6 de julio, FJ 3). Sin embargo, posteriormente el Tribunal ha considerado que el art. 149.1.30 CE, al establecer que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la «[r]egulación de las condiciones de obtención, expedición de Títulos académicos y profesionales», le ha reservado «toda la función normativa en relación con dicho sector» (STC 77/1985, de 27 de junio, FJ 15), pero en esta materia las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias ejecutivas (SSTC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 5, y 214/2012, de 14 de noviembre, FJ 3).

Como puede advertirse, la jurisprudencia constitucional más reciente en esta materia permite que las comunidades autónomas pueden asumir competencias ejecutivas, pero este reconocimiento responde a un esquema de distribución de competencias que la Constitución no articula de manera absoluta sobre el binomio legislación estatal-ejecución

autonómica, similar al de otras materias en las que el texto constitucional contempla expresamente dicha delimitación (por ejemplo, en materia laboral), sino que, hallándose formulada la atribución de competencias al Estado en términos más específicos relacionados con la «regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación», que la jurisprudencia de ese Tribunal, como ha quedado expuesto, ha relacionado en ocasiones con competencias de carácter ejecutivo, no debe descartarse de manera absoluta la constitucionalidad de la atribución de competencias de esta naturaleza al Estado en esta materia, cuando sea necesario para garantizar que la regulación establecida se acomode a las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los ciudadanos en el ejercicio de los derechos en cualquier parte del territorio español.

b) La observación anterior abre el camino a la segunda cuestión que debemos analizar, consistente en determinar si el art. 149.1.1 CE incide en la distribución de competencias en esta materia. De acuerdo con la doctrina constitucional (entre otras muchas, STC 111/2012, de 24 de mayo), cuando existe un título específico que atribuye al Estado competencias sobre una determinada materia «hace pasar a un segundo plano... el alcance de la cláusula general del art. 149.1.1 CE (STC 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3), que se proyecta de un modo genérico sobre todos los derechos fundamentales (STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 6).» (FJ 5). En este caso, como el Estado tiene competencias exclusivas sobre la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales en virtud de lo previsto en el art. 149.1.30, en principio ha de prevalecer esta regla específica sobre la general que se deriva del art. 149.1.1 CE. Pero una vez más, teniendo en cuenta la especificidad con la que se concibe en la Constitución la asignación de competencias en materia de obtención, expedición y homologación de títulos profesionales, tampoco puede atribuirse carácter absoluto a esta consideración, y así, en la STC 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 4, se declara que «en la competencia reservada al Estado en virtud del art. 149.1.30 CE subyace el principio de igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio español (art. 139.1.CE), que es un principio estrechamente vinculado a esta atribución competencial (STC 122/1989, FJ 5); es decir, se trata de una competencia directamente vinculada a las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos en cualquier parte del territorio español y ligada asimismo a la garantía de libertad de circulación y establecimiento de los profesionales y a la libre prestación de los servicios (arts. 139 y 149.1.1 CE).»

c) En tercer lugar, debe examinarse si resultan afectados los ámbitos materiales delimitados por los arts. 149.1.5 y 149.1.18 CE —ambos invocados por el Abogado del Estado y el último de ellos citado por la disposición final primera de la Ley 34/2006 como fundamento de la competencia estatal para dictarla—. La circunstancia de que la Ley exija la obtención del título de abogado para la asistencia letrada en los procesos judiciales (art. 1.2) o la del procurador para poder representar a las partes en los procesos judiciales (art. 1.3) y establezca, además, que la obtención de estos títulos profesionales es imprescindible para la colegiación en los correspondientes colegios profesionales (art. 1.4), no determina que la norma que crea estos títulos y los regula esté incidiendo en la materia «legislación procesal» (art. 149.1.6 CE) ni en la de «Administración de Justicia» (art. 149.1.5 CE). La STC 56/1990, de 29 de marzo, FJ 43, refiriéndose a la colegiación obligatoria de abogados y procuradores, afirma que esta exigencia «tiene una clara dimensión procesal, presentándose como uno de los requisitos formales de los actos realizados por las partes en el proceso». Sin embargo, según la Sentencia citada, esta dimensión procesal resulta irrelevante cuando lo que se está analizando es la forma en que haya de llevarse a cabo la colegiación o, como sucede en el presente caso, el modo en que se regula el título profesional que habilita para ejercer estas profesiones, que deberá regirse por las normas específicas que atribuyen competencias sobre esta materia, esto es, el art. 149.1.30 CE.

d) En cuarto lugar, ha de analizarse si el art. 36 CE incide en la distribución constitucional de competencias en esta materia. Esta cuestión aparece resuelta por la STC 20/1988, de 18 de febrero, cuando declara que «el art. 36 de la Constitución no

puede ser entendido como norma atributiva de competencia legislativa al Estado». El art. 36 CE al disponer que «[l]a ley regulará las peculiaridades propias de los colegios profesionales y el ejercicio de las profesiones tituladas» lo único que está estableciendo, como declara la STC 194/1998, de 1 de octubre, FJ 5, es que es el legislador el que debe determinar «qué profesiones quedan fuera del principio general de libertad, valorando cuáles de esas profesiones requieren, por atender a los fines mencionados, la incorporación a un Colegio Profesional, así como, en su caso, la importancia que al respecto haya de otorgar a la exigencia de una previa titulación para el ejercicio profesional» (FJ 5). Esto no empece a lo declarado en la STC 201/2013, FJ 4, según la cual la competencia autonómica en materia de profesiones tituladas está «estatutariamente subordinada a las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales que se reservan al legislador estatal en los arts. 36 y 149.1.30 CE».

e) Por último, ha de descartarse la concurrencia del título competencial del art. 149.1.18 CE. El Abogado del Estado considera que la exigencia de obtener los títulos profesionales de abogado o procurador para la colegiación en el correspondiente colegio profesional podría afectar a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Tal consideración, como se acaba de exponer, no puede ser aceptada, pues la referida exigencia no puede considerarse que incida en las bases del régimen jurídico de los colegios profesionales de abogados y procuradores, al no afectar ni a la organización ni a las competencias de estos entes corporativos (entre otras, STC 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 3).

5. Procede ahora analizar si la Comunidad Autónoma de Cataluña ha asumido competencias ejecutivas en este ámbito material.

a) El art. 125.4 EAC atribuye competencias a la Generalitat de Cataluña en materia de profesiones tituladas. Según lo dispuesto en este precepto «[c]orresponde a la Generalitat, respetando las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales y lo dispuesto en los artículos 36 y 139 de la Constitución, la competencia exclusiva sobre el ejercicio de las profesiones tituladas, que incluye en todo caso: a) La determinación de los requisitos y las condiciones de ejercicio de las profesiones tituladas así como de los derechos y las obligaciones de los profesionales titulados y del régimen de incompatibilidades; b) La regulación de las garantías administrativas ante el intrusismo y las actuaciones irregulares, así como la regulación de las prestaciones profesionales de carácter obligatorio; c) El régimen disciplinario del ejercicio de las profesiones tituladas».

En relación con las competencias que el citado art. 125.4 atribuye a la Generalitat de Cataluña la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 71 declara que «[l]as potestades concretas que el precepto asigna a la competencia autonómica respecto de las profesiones tituladas (aquellas cuyo ejercicio se condiciona a la posesión del correspondiente título académico o profesional) se sujetan a las competencias básicas que ex art. 149.1.30 CE disciplinen cada título académico, y a las competencias que en relación con titulaciones profesionales de otro tipo pudiera ostentar el Estado *ratione materiae*, pues el precepto impugnado somete expresamente la competencia autonómica a “las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales”.» Y más específicamente la STC 201/2013, de 5 de diciembre, FJ 4, declara que en materia de profesiones tituladas «la competencia autonómica se contrae al ‘ejercicio’ de las mismas y está, además, estatutariamente subordinada a las normas generales sobre titulaciones académicas y profesionales, que se reservan al legislador estatal en los arts. 36 y 149.1.30 CE».

La aplicación de esta doctrina al presente caso conlleva que este precepto estatutario no incida en la materia que tiene por objeto la Ley 34/2006, ya que esta norma lo que regula es el acceso a las profesiones de abogado y procurador, no el ejercicio de estas profesiones, que es la materia sobre la que el art. 125.4 EAC atribuye competencias a la Generalitat de Cataluña.

b) La Generalitat invoca las habilitaciones competenciales en materia de educación y enseñanza universitaria recogidas en los arts. 131 y 172 EAC.

En relación con las competencias que el art. 172 EAC atribuye a la Generalitat de Cataluña en materia de enseñanza universitaria el único apartado que podría resultar aplicable a la controversia competencial planteada en este recurso de inconstitucionalidad es el apartado 3 por el que se atribuye a la Generalitat «la competencia ejecutiva sobre expedición de los títulos universitarios oficiales», pues las cuestiones reguladas en el art. 172.1 y 2 inciden en ámbitos materiales distinto de los que regula la Ley 34/2006.

No obstante, el art. 172.3 EAC difícilmente puede ser tomado en consideración a efectos de determinar el encuadramiento competencial de la materia sobre la que incide la Ley 34/2006, ya que los títulos que regula esta norma, al menos en una aproximación formal, no son títulos universitarios, pues aunque para su obtención se requiera, junto otros requisitos, superar unos cursos de formación que, entre otras instituciones, puedan impartir las universidades, el título profesional de abogado y el título profesional de procurador de los tribunales que regula la Ley 34/2006, según parece desprenderse de su propia denominación, son títulos profesionales no académicos.

Por lo que se refiere al art. 131 EAC, invocado por la representación procesal de la Generalitat por si el Tribunal no estimara de aplicación el art. 172 EAC, solo su apartado 4 es relevante a efectos de resolver la cuestión competencial suscitada, pues el resto de los apartados de este precepto regulan cuestiones atinentes a la educación que no tienen incidencia alguna en la regulación de las condiciones de obtención de los títulos profesionales de abogado y procurador que efectúa la Ley 34/2006.

El art. 131.4 EAC atribuye a la Generalitat, «en materia de enseñanza no universitaria, la competencia ejecutiva sobre la expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales estatales». Este apartado cuarto del artículo 134 se inserta en un precepto cuya rúbrica es «educación», y su contenido es más amplio que el ámbito estricto de las enseñanzas que forman parte del sistema educativo no universitario —excluidos los títulos universitarios, regidos por el art. 172.3 EAC—. En consecuencia, puede afectar a todo proceso formativo que dé lugar a la expedición de un título académico o profesional de carácter oficial regulado por el Estado en virtud de la competencia que le atribuye el primer inciso del art. 149.1.30 CE.

En todo caso, debe advertirse que el carácter novedoso de la titulación que se contempla en este recurso, en relación con la sistemática empleada por las disposiciones para definir los distintos tipos de titulación y por la jurisprudencia recaída sobre ellas, atentas a una realidad hoy en una clara situación evolutiva, no permite descartar que las enseñanzas complementarias que permiten la capacitación como abogado o procurador puedan calificarse de universitarias. No es necesario avanzar aquí en la búsqueda de una más precisa calificación de los títulos, habida cuenta de que la cobertura prestada por el art. 131.4 EAC podría entenderse también sustentada en el art. 172.3 EAC, de contenido que en el ámbito universitario debe estimarse homólogo a aquel en el ámbito de la enseñanza no universitaria, aun cuando formalmente se refiera a la expedición de títulos universitarios oficiales y no haga referencia expresa a los títulos profesionales que pueden desenvolverse en el ámbito de la enseñanza universitaria sin responder de manera exacta a esa calificación.

En este contexto, la única conclusión posible, cualquiera que sea el camino elegido, es la de en el análisis de los preceptos impugnados que se aborda a continuación ha de tomarse en consideración la incidencia de una competencia ejecutiva autonómica sobre expedición y homologación de los títulos profesionales.

6. La controversia competencial trabada en torno a la Ley 34/2006 versa principalmente sobre las competencias ejecutivas reservadas al Estado. El examen de las impugnaciones efectuadas se va a efectuar en el orden lógico resultante del proceso formativo que concluye en la expedición de los títulos profesionales de Abogado y Procurador.

a) Dispone el art. 2.2 que «[l]a formación especializada necesaria para poder acceder a las evaluaciones conducentes a la obtención de estos títulos es una formación reglada y de carácter oficial que se adquirirá a través de la realización de cursos de

formación acreditados conjuntamente por el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Educación y Ciencia a través del procedimiento que reglamentariamente se establezca».

La Generalitat de Cataluña cuestiona que dicha acreditación corresponda al Estado, impugnando por este motivo este precepto y, por conexión, los arts. 4.1 en el inciso «de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2», 5.1 en el inciso «conjuntamente por los Ministerios de Justicia y de Educación y Ciencia», y 6.4 en el inciso «por los Ministerios responsables de la acreditación de los cursos de formación, en los términos previstos en el artículo 2.2».

Como se ha visto, este Tribunal tiene declarado que en la competencia reservada al Estado en virtud del art. 149.1.30 CE subyace el principio de igualdad de todos los españoles en cualquier parte del territorio español (art. 139.1 CE), que es un principio estrechamente vinculado a esta atribución competencial (STC 122/1989, FJ 5). La competencia sobre obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales se halla, así, directamente vinculada a las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos en cualquier parte del territorio español y está ligada asimismo a la garantía de libertad de circulación y establecimiento de los profesionales y a la libre prestación de los servicios (arts. 139 y 149.1.1 CE). La acreditación de los cursos que integran la formación reglada de carácter oficial necesaria para la expedición de los títulos profesionales de abogado y procurador constituye una medida que, además de tener como finalidad permitir a la Administración fiscalizar el cumplimiento de los requisitos que se establezcan reglamentariamente para dichos cursos y que estos alcanzan el adecuado nivel de solvencia y eficacia docente, conlleva la potestad de garantizar que los niveles de exigencia incorporados a los expresados cursos se adecuan a las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos en todo el territorio español. En efecto, el nivel de exigencia dependiente directamente de la actividad administrativa de acreditación de las enseñanzas va a determinar la obtención de un título profesional oficial con alcance general, el cual, además, constituye requisito imprescindible para la colegiación obligatoria (art. 1.4), estrechamente ligada, como también se ha dicho, a la genealogía competencial en materia de títulos profesionales, habida cuenta de que dicha colegiación, en virtud del principio de colegiación única establecido en el art. 3.3 de la Ley 2/1974, de colegios profesionales, habilita para ejercer en todo el territorio nacional. De todo esto se infiere 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, máxime si se tiene en cuenta que la homologación de los títulos que el Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalitat no se corresponde con la actividad de acreditación de los cursos mediante los que se persigue habilitar la obtención de una de las condiciones necesarias para dicha homologación.

En consecuencia, el art. 2.2 y, en conexión con él, los arts. 4.1, en el inciso «de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2», 5.1, en el inciso «conjuntamente por los Ministerios de Justicia y de Educación y Ciencia», y 6.4, en el inciso «por los Ministerios responsables de la acreditación de los cursos de formación, en los términos previstos en el artículo 2.2», deben considerarse adecuados a la Constitución.

b) Superada la formación especializada, la siguiente etapa es la evaluación de la aptitud profesional, regulada en el art. 7, cuyo apartado 1 dispone que «tiene por objeto acreditar, de modo objetivo, formación práctica suficiente para el ejercicio de la profesión de abogado o de la profesión de procurador, así como el conocimiento de las respectivas normas deontológicas y profesionales». La impugnación se dirige contra los apartados 2, 3 y 5 de este artículo, que regulan respectivamente la convocatoria, órganos y contenido de la evaluación. La Generalitat de Cataluña considera que estos preceptos en la medida que determinan la composición de las comisiones y atribuyen a órganos estatales la participación en las mismas ejerciendo funciones de mera ejecución administrativa exceden de las competencias autonómicas.

Los apartados impugnados establecen lo siguiente:

Art. 7.2: «Las comisiones para la evaluación de la aptitud profesional serán convocadas conjuntamente por el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Educación y Ciencia, oídas las Comunidades Autónomas, el Consejo de Coordinación Universitaria y el Consejo General de la Abogacía o el Consejo General de los Colegios de Procuradores.»

Art. 7.3: «Reglamentariamente se establecerá la composición de la comisión evaluadora para el acceso a la abogacía y de la comisión evaluadora para el acceso a la procura, que serán únicas para los cursos realizados en el territorio de una misma Comunidad Autónoma, asegurando la participación en ellas de representantes del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Educación y Ciencia, y de miembros designados a propuesta de la respectiva Comunidad Autónoma. En todo caso, en la comisión evaluadora para el acceso a la abogacía habrá miembros designados a propuesta del Consejo General de la Abogacía Española; asimismo, en la comisión evaluadora para el acceso a la procura habrá miembros designados a propuesta del Consejo General de los Procuradores de los Tribunales. El número de representantes designados a propuesta de cada ministerio, de la Comunidad Autónoma, y de la correspondiente corporación profesional será el mismo.»

Art. 7.5: «Tanto la evaluación para el acceso a la abogacía como la evaluación para el acceso a la procura tendrán contenido único para todo el territorio español en cada convocatoria. Reglamentariamente se determinará el procedimiento por el cual el Ministerio de Justicia fijará el contenido concreto de cada evaluación, con participación de las universidades organizadoras de los cursos, del Consejo General de la Abogacía Española o del Consejo General de los Procuradores de los Tribunales.»

La impugnación relativa al apartado 5 del art. 7 ha de ser desestimada. El contenido único de la evaluación en cada convocatoria, previsto en el apartado 5, 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. Esta opción se justifica en que el proceso de evaluación surte los mismos efectos en cualquier parte del territorio nacional. Debe tenerse en cuenta que esta evaluación culmina el proceso de capacitación profesional y, en consecuencia, va a determinar la obtención de un título profesional oficial con este mismo alcance, que, además, constituye requisito imprescindible para la colegiación (art. 1.4). Esta, a su vez, en virtud del principio de colegiación única establecido en el art. 3.3 de la Ley 2/1974, de colegios profesionales, habilita para ejercer en todo el territorio nacional.

También debe ser desestimada la impugnación del apartado 2 del art. 7. El contenido único de la evaluación determina la necesidad de celebrar las evaluaciones de forma simultánea en todo el territorio nacional, por lo que está justificada la convocatoria estatal prevista en el art. 7.2.

La impugnación relativa al apartado 3 del art. 7, finalmente, debe ser también desestimada.

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. Esta conclusión es compatible con la doctrina constitucional en la que se considera «pacífico que en el ámbito ejecutivo puede tener cabida una competencia normativa de carácter funcional de la que resulten reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para la ejecución y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y del conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa estatal» (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 61).

No parece existir inconveniente alguno a la participación de representantes del Estado en las comisiones evaluadoras. En primer lugar, la composición de las comisiones de evaluación no forma parte de las competencias de autoorganización que corresponden a la Comunidad Autónoma, sino que forma parte de la «regulación», que es competencia estatal, y, en consecuencia, corresponde al Estado regular dicha composición. La inclusión de representantes estatales, junto a los autonómicos en las citadas comisiones evaluadoras en nada coarta o restringe las competencias de gestión que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas en esta materia. En segundo lugar, la inclusión de representantes estatales en la comisión 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.

En consecuencia son conformes a la Constitución los apartados 2, 3 y 5 del art. 7 de la Ley impugnada.

c) Por los motivos expuestos, tomados en consideración *sensu contrario* [en sentido contrario], al no apreciarse que la competencia ejecutiva autonómica afecte a la igualdad en el ejercicio de los derechos en todo el territorio español, ni circunstancias excepcionales que justifiquen la atribución de la expedición de los títulos profesionales de abogado y procurador al Ministerio de Educación y Ciencia (al Ministerio de Justicia, tras la reforma operada por la Ley 5/2012), pues la expedición es un acto meramente formal y reglado que culmina el proceso de capacitación y evaluación de la aptitud profesional regulado en la Ley 34/2006, debe considerarse inconstitucional el art. 2.3, en cuanto vulnera lo dispuesto en el art. 131.4 EAC.

7. Con la finalidad de garantizar la igualdad de oportunidades para el acceso al ejercicio de las profesiones de abogado y procurador, la disposición adicional segunda prevé el establecimiento por el Gobierno de ayudas y becas, de conformidad con el sistema nacional de becas. La Generalitat de Cataluña impugna esta disposición porque no prevé la territorialización de las correspondientes dotaciones presupuestarias ni reconoce a las Comunidades Autónomas un margen para su desarrollo o para la gestión y concesión de las becas.

Tal impugnación debe ser desestimada por tener carácter preventivo, ya que el tenor de la disposición no condiciona en modo alguno cuál pueda ser la futura regulación de estas ayudas y becas, ni el sistema de gestión y concesión.

8. La disposición final segunda de la Ley se recurre en conexión con los futuros desarrollos reglamentarios previstos en los arts. 4.3 y 7.7, si bien la impugnación no se dirige contra la integridad de la habilitación a órganos estatales para el desarrollo reglamentario, sino que se contrae expresamente a lo relativo a los requisitos de titulación y capacitación del profesorado de los cursos de formación (art. 4.3) y a la regulación del procedimiento de convocatoria, lugares y forma de celebración de la evaluación, publicación y comunicación de los resultados y demás requisitos necesarios para su realización (art. 7.7).

Esta impugnación debe ser desestimada, pues también tiene carácter preventivo. 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. Esto no prejuzga el examen del contenido de las correspondientes normas reglamentarias y, concretamente, del Real Decreto 775/2011, de 3 de junio, dictado en desarrollo de la Ley 34/2006, objeto del conflicto positivo de competencia tramitado con el núm. 5431-2011, interpuesto asimismo por el Gobierno de Cataluña.

9. De forma subsidiaria, se alega por el Gobierno de Cataluña infracción del art. 27.10 CE por lesión de la autonomía universitaria constitucionalmente garantizada, que aprecia en el art. 7.2, 3 y 5. Esta vulneración constitucional se aduce también respecto del art. 7.7 en relación con la disposición final.

Este motivo de inconstitucionalidad no puede prosperar, toda vez que, como se ha expuesto, los títulos profesionales de abogado y procurador de los tribunales no son

títulos académicos, y el art. 4.1 de la Ley 34/2006 deslinda la regulación de los cursos de formación impartidos por las universidades a estos efectos de lo que pueda resultar en aplicación de la normativa educativa en lo que concierne a su validez y titulación académica.

10. Queda por precisar el alcance del fallo en lo relativo a la tacha de inconstitucionalidad apreciada. En este caso no puede llevar aparejada la declaración de nulidad, habida cuenta de que no todas las Comunidades Autónomas han asumido la competencia ejecutiva de expedición de títulos profesionales.

La heterogeneidad en los niveles competenciales asumidos por las distintas Comunidades Autónomas determina que el vicio de incompetencia en el que incurren determinados preceptos de la Ley 34/2006 no suponga su invalidez o inaplicación en aquellas que carezcan de esta habilitación competencial.

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 Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad núm. 866-2007 interpuesto contra la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre acceso a las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales, y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad del art. 2.3, con los efectos previstos en el fundamento jurídico 10 de esta resolución.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintitrés de octubre 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 formula el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, al que se adhieren los Magistrados doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías y don Fernando Valdés Dal-Ré, a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 866-2007

Con el máximo respeto a la opinión mayoritaria de mis colegas en que se funda la Sentencia, debo manifestar mi discrepancia con la fundamentación jurídica de esta y con su fallo. La estimación del recurso y, por tanto, la declaración de inconstitucionalidad debía haberse extendido, cuando menos, a los arts. 2.2, 5.1 y 6.4 de la Ley 34/2006, 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.

1. La opinión en que se funda la Sentencia considera que no supone una invasión de las competencias ejecutivas de la Generalitat que la normativa impugnada atribuya al Estado la acreditación de los cursos de formación que se impartan para poder acceder a las evaluaciones conducentes a la obtención de los títulos profesionales de abogado y procurador. Los argumentos son (i) que la competencia del art. 149.1.30 CE —regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales— está directamente vinculada a las condiciones básicas que garantizan la

igualdad en el ejercicio de los derechos en cualquier parte del territorio español (art. 149.1.1 CE) y está ligada asimismo a la garantía de libertad de circulación y establecimiento de los profesionales y a la libre prestación de los servicios (art. 139 CE); y (ii) que esta acreditación se constituye en una medida de fiscalización cuya finalidad es garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos en todo el territorio español, ya que el principio de colegiación única habilita para ejercer en todo el territorio nacional.

No comparto ninguna de estas dos premisas. (i) La vinculación que se hace entre el art. 149.1.30 CE y el art. 149.1.1 CE, a través del art. 139 CE, no se corresponde con la más consolidada jurisprudencia constitucional en la materia y creo advertir en la opinión en que se funda la Sentencia una reinterpretación del art. 149.1.1 CE en la línea, sobre la que ya he llamado la atención en otros votos particulares, de un proceso de recentralización de competencias en el Estado en detrimento de las que tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía reservan a las nacionalidades y regiones. Por otra parte, (ii) la garantía de igualdad en el ejercicio de los derechos queda plenamente satisfecha en este caso con la competencia normativa otorgada al Estado en esta materia, siendo innecesario y desproporcionado hacerlo mediante el desapoderamiento de competencias ejecutivas autonómicas.

2. El art. 149.1.1 CE establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre «la 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». La jurisprudencia constitucional que se ha ido consolidando en relación con este precepto está presidida, en lo que resulta de interés para este recurso, por las siguientes notas:

(a) La previsión del art. 149.1.1 CE es una habilitación constitucional para que el Estado establezca unas condiciones básicas que garanticen la igualdad en el sentido de establecer un mínimo común denominador en lo que respecta al ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales. En ningún caso persigue la identidad de las situaciones jurídicas de todos los ciudadanos en cualquier zona del territorio nacional (así, STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 3).

(b) El objeto sobre el que recae la habilitación constitucional del art. 149.1.1 CE son los derechos constitucionales en sentido estricto, así como los deberes básicos. De ese modo, las condiciones básicas que garanticen la igualdad se predicán de esos derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no de los sectores materiales en los que estos se insertan. Por tanto, esta habilitación competencial no se identifica «con el contenido derivado de otros preceptos constitucionales, tales como el art. 138.2 y 139.1, que son presupuestos o límites, pero no títulos competenciales; o el art. 139.2, en cuanto expresión de la unidad de mercado y del derecho a la libre circulación» [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 a)].

(c) La habilitación del art. 149.1.1 CE, al ser de carácter finalista, queda desplazada en presencia de un título competencial más específico y, en particular, cuando la competencia estatal, por su propia naturaleza, ya permite cumplir la función uniformadora que justifica la habilitación del art. 149.1.1 CE. Así se ha afirmado, por ejemplo, en materia de salud y sanidad (art. 149.1.16 CE) en las SSTC 109/2003, de 5 de junio, FJ 3; y 136/2012, de 19 de junio, FJ 3; en materia de legislación básica (art. 149.1.18 CE) en las SSTC 251/2006, de 25 de julio, FJ 11; y 3/2013, de 17 de enero, FJ 8; y también en relación con materia de educación (art. 149.1.30 CE) en la STC 111/2012, de 24 de mayo, FJ 5.

Por tanto, esta previsión no puede interpretarse de modo tal que vacíe de contenido las competencias atribuidas a las comunidades autónomas cuyo ejercicio incida, directa o indirectamente, sobre los derechos y deberes garantizados por la misma [así, en la STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 9; y, más recientemente, en las SSTC 148/2012, de 5 de julio, FJ 4; o 173/2012, de 15 de octubre, FJ 5 a)];

(d) La habilitación constitucional del art. 149.1.1 CE es de carácter estrictamente normativo, por lo que no ampara la atribución a los órganos centrales del Estado de competencias de carácter ejecutivo (STC 188/2001, de 20 de septiembre, FJ 13). De ese modo, en un supuesto que guarda similitud con el examinado, se ha afirmado que el art.

149.1.1 CE no otorga cobertura a las actuaciones de acreditación de actividades y programas de actuación en materia de formación continuada de los profesionales sanitarios por ser actividades de naturaleza aplicativa o ejecutiva (STC 1/2011, de 14 de febrero, FJ 9).

(e) La habilitación constitucional del art. 149.1.1 CE, en la medida en que queda condicionada al fin de aseguramiento de la igualdad, obliga a que el examen de las condiciones básicas que imponga el legislador estatal para la consecución de ese objetivo respete el principio de proporcionalidad en el sentido de que «no contiene una injerencia o restricción de la competencia autonómica» [SSTC 164/2001, de 11 de julio, FJ 4; 54/2002, de 27 de febrero, FJ 3; y 135/2006, de 27 de abril, FJ 2 d)].

3. Este resumen de los aspectos más destacados de la jurisprudencia constitucional sobre del art. 149.1.1 CE pone de manifiesto que la opinión en que se funda la Sentencia —la atribución de la competencia de acreditación al Estado es una condición básica que garantiza la igualdad en el ejercicio de los derechos de libertad de circulación y establecimiento de los profesionales y a la libre prestación de los servicios en cualquier parte del territorio español en los términos del art. 139 CE— no puede justificarse constitucionalmente si no es como producto de una hiperestesia acerca de los inconvenientes que se asocian al principio de diversidad, esencial en el Estado autonómico.

Como ya se ha expuesto, (i) la jurisprudencia constitucional ha negado la posibilidad de identificar la habilitación competencial del art. 149.1.1 CE con el contenido derivado de otros preceptos constitucionales, entre ellos el art. 139.2 CE en cuanto expresión del derecho a la libre circulación, que es, precisamente, lo que defiende la opinión en que se funda la Sentencia. (ii) La jurisprudencia constitucional ha afirmado que la habilitación del art. 149.1.1 CE queda desplazada en presencia de un título competencial más específico que permita cumplir la función uniformadora que justifica dicha habilitación, que es, precisamente, lo que ha sido obviado por la opinión en que se funda la Sentencia, a pesar de la evidencia de que el art. 149.1.30 CE ya establece una regla específica en la materia. Y (iii) la jurisprudencia constitucional ha establecido que la habilitación del art. 149.1.1 CE es de carácter normativo y no otorga cobertura a actividades de naturaleza aplicativa o ejecutiva, que es, precisamente, la naturaleza que tiene la labor de acreditación de cursos de formación que la opinión en que se funda la sentencia considera amparada en esa habilitación competencial de estricto carácter normativo.

Por tanto, son hasta tres las notas de la jurisprudencia constitucional sobre el art. 149.1.1 CE que, en mi consideración, han sido obviadas para justificar un desapoderamiento total de las competencias ejecutivas otorgadas a la Generalitat de Cataluña, ya que nadie, en mi opinión, puede aceptar que el reconocimiento de la competencia para el acto que la sentencia califica de «formal y reglado» de expedición de los títulos pueda tomarse seriamente en consideración como un reconocimiento de competencias ejecutivas en un régimen constitucional en que la autonomía aparece constantemente definida como ligada a la titularidad de un poder de carácter político y no como una forma de organización producto de una benéfica descentralización administrativa.

4. Por otro lado, desde el necesario juicio de proporcionalidad que la jurisprudencia constitucional ha proyectado en relación con la habilitación del art. 149.1.1 CE, tampoco la reserva de estas facultades ejecutivas de acreditación de los cursos por parte del Estado cuenta con la necesaria justificación constitucional.

Aun asumiendo a efectos puramente dialécticos (i) que fuera posible hacer prevalente en esta materia la habilitación competencial del art. 149.1.1 CE y (ii) que la única finalidad del Estado al reservarse la acreditación de los cursos fuera establecer una condición básica que garantizara la igualdad en el ejercicio de los derechos de libertad de circulación y establecimiento de los profesionales y a la libre prestación de los servicios en cualquier parte del territorio español, tampoco aparece debidamente justificada la estricta necesidad

derivada de que esa condición básica de igualdad solo pueda conseguirse a través del sacrificio de competencias ejecutivas reservadas a una comunidad autónoma.

La jurisprudencia constitucional ha declarado en diversas ocasiones que, cuando la competencia normativa del Estado en una materia sea completa, como es el caso de la contemplada en el primer inciso del art. 149.1.30 CE, la reserva de facultades ejecutivas reviste carácter rigurosamente excepcional. Así se hace, por ejemplo, en la STC 111/2012, cuando se afirma que «[p]recisamente el dato de que la competencia normativa del Estado en esta materia sea completa, sin que quede ningún espacio de regulación externa a las Comunidades Autónomas, que solo disponen de una competencia de ejecución, quedando por ello garantizada en tan alto grado la unidad de acción, determina que deba apreciarse de forma mucho más restrictiva la excepcionalidad justificadora de la permanencia en el acervo estatal de facultades ejecutivas, que este Tribunal admite solo para supuestos tasados» (FJ 11). De forma análoga a lo que se determina en la STC 1/2011, de 14 de febrero, FJ 8, para el supuesto de acreditación de actividades y programas de actuación en materia de formación continuada de los profesionales sanitarios, no se aprecian tales circunstancias excepcionales en la acreditación de los cursos de formación especializada para futuros abogados y procuradores, ya que el Estado, en virtud de su competencia exclusiva para la regulación de esta materia, podría haber establecido con el grado de detalle que considerara necesario los requisitos que debían reunir tales cursos y los procedimientos de aplicación. Estos cursos, por otra parte, habrán de ser impartidos por universidades públicas o privadas (art. 4.1) o por escuelas de práctica jurídica creadas por los colegios de abogados (art. 5.1) que hayan celebrado un convenio con una universidad pública o privada (art. 5.2) y sobre todas estas instituciones dispone la Generalitat de Cataluña de amplias competencias, a tenor de lo establecido por los arts. 125 y 172 EAC. Esta circunstancia hace más patente el carácter anómalo, dentro del sistema competencial, de la atribución al Estado de esta competencia ejecutiva, pues constituye una excepción en un contexto generalizado de competencias autonómicas hasta el momento no discutidas.

En consecuencia, en su dimensión estrictamente ejecutiva, la competencia para otorgar la acreditación corresponde a la Generalitat de Cataluña de acuerdo con el art. 131.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; no hay razones con consistencia constitucional suficiente que justifiquen su desapoderamiento; y a este criterio, en mi opinión, hubiera debido atenerse la sentencia.

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