

TRIBUNAL SUPREMO*Sentencia 282/2025, de 19 de marzo de 2025**Sala de lo Contencioso administrativo**Rec. n.º 465/2024***SUMARIO:****Educación. Homologación de Títulos universitarios extranjeros. Competencias estatales. Nulidad de traspaso de competencias.**

Anulado en su totalidad el Real Decreto 366/2024, de 9 de abril, por el que se traspasan a la Comunidad Autónoma del País Vasco funciones y servicios en materia de homologación y declaración de equivalencia de títulos obtenidos en el marco de sistemas de educación superior extranjeros a un título universitario oficial español.

Concluye que, si para el Tribunal Constitucional, “la actividad administrativa de verificación de las condiciones de expedición de títulos profesionales asociados a enseñanzas universitarias ha de ser competencia exclusiva del Estado, por las mismas razones (...) ha de serlo la consistente en verificar la procedencia de la homologación de títulos universitarios extranjeros ya que requiere comprobar la enseñanza gracias a la cual se han obtenidos”.

El tribunal se plantea si el Acuerdo que recoge el Real Decreto impugnado es una ampliación de funciones y servicios en materia de enseñanza al País Vasco o si, por el contrario, se trata de una transferencia extraestatutaria, contraria a la Constitución, de una competencia de la que carece. Para resolverlo, acude a la doctrina del Tribunal Constitucional, en sentencia invocada en el proceso relativa a las profesiones de abogado y procurador, sobre la competencia estatal en materia de expedición de títulos que subraya que corresponden al Estado, no sólo la regulación, sino también aspectos ejecutivos, como son los relativos a la comprobación de los niveles de exigencia de la formación necesaria para obtenerlos.

No hay razones para entender que no sea estatal, de acuerdo con el artículo 149.1 30ª de la Constitución, la competencia administrativa de verificación de los cursos conducentes a los títulos que habilitan para el ejercicio de las profesiones de Abogado y Procurador y no lo sea la de verificar la procedencia de la homologación de títulos universitarios extranjeros que habilitan para ejercer profesiones tituladas. Y esto significa que la competencia, aun siendo ejecutiva, es del Estado. Por tanto, no caben traspasos de funciones y servicios a las Comunidades Autónomas en los términos en que se ha efectuado por el Real Decreto 366/2024.

Por otra parte, considera que esta conclusión no entra en contradicción con el artículo 16 del Estatuto de Autonomía del País Vasco que dispone que es competencia de esta comunidad autónoma la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, ya que dicho artículo salva expresamente las facultades que el artículo 149.1 30ª atribuye al Estado.

Tampoco encuentra contradicción con la atribución a algunas Comunidades Autónomas de la competencia de homologación de títulos no universitarios extranjeros, como ocurre en el Estatuto de Autonomía de Cataluña y de Andalucía o los Reales Decretos para Galicia, Cataluña y País Vasco que en virtud de los correspondientes preceptos estatutarios ampliaron los traspasos de funciones y servicios en materia de homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros no universitarios, al entender que no tiene el mismo objeto que el Real Decreto anulado.

PONENTE: D. PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

Magistrados:

Síguenos en...



D.PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA
D^a. MARIA DEL PILAR TESO GAMELLA
D.ANTONIO JESUS FONSECA-HERRERO RAIMUNDO
D.JOSE LUIS REQUERO IBAÑEZ
D.FRANCISCO JOSE SOSPEDRA NAVAS
D^a. MARIA ALICIA MILLAN HERRANDIS
D. MANUEL DELGADO-IRIBARREN GARCIA-CAMPERO

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 282/2025

Fecha de sentencia: 19/03/2025

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/d)

Número del procedimiento: 465/2024

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 11/03/2025

Ponente: Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por: MTP

Nota:

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 465/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 282/2025

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D.^a María del Pilar Teso Gamella

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Francisco José Sospedra Navas

D.^a María Alicia Millán Herrandis

D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero

En Madrid, a 19 de marzo de 2025.

Síguenos en...



Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo n.º 465/2024, interpuesto por el Consejo General de Colegios de Fisioterapeutas de España, representado por la procuradora doña María Asunción Sánchez González bajo la dirección letrada de don Francisco Javier Bernal Hernández, contra el Real Decreto 366/2024, de 9 de abril, de ampliación de funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2808/1980, de 26 de septiembre, en materia de enseñanza (homologación y declaración de equivalencia de títulos obtenidos en el marco de sistemas de educación superior extranjeros).

Han sido partes demandadas el Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, representado y defendido por el Abogado del Estado, y el Gobierno Vasco, representado y defendido por el Letrado y la Letrada del Servicio Jurídico Central de dicho Gobierno.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-Por escrito de 19 de junio de 2024, la procuradora doña María Asunción Sánchez González, en representación del Consejo General de Colegios de Fisioterapeutas de España interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 366/2024, de 9 de abril, de ampliación de funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2808/1980, de 26 de septiembre, en materia de enseñanza (homologación y declaración de equivalencia de títulos obtenidos en el marco de sistemas de educación superior extranjeros). Y, admitido a trámite por diligencia de ordenación de 20 de junio de 2024, se requirió al Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática la remisión del expediente administrativo y que practicara los emplazamientos previstos en el artículo 49 de la Ley de la Jurisdicción. Verificado, se hizo entrega a la representante procesal del recurrente, a fin de que dedujera la demanda.

SEGUNDO.-Evacuando el traslado conferido, la procuradora doña María Asunción Sánchez González, en representación del Consejo General de Colegios de Fisioterapeutas de España, formalizó la demanda por escrito de 2 de septiembre de 2024 en el que, después de exponer los hechos y fundamentos que estimó pertinentes, solicitó a la Sala que

«tras los trámites oportunos, y práctica de la prueba que las partes interesen, y solicitada expresamente vista, en su día se dicte Sentencia por la que, estimando el presente recurso contencioso-administrativo, se declare la nulidad y/o el carácter contrario a derecho, del Real Decreto 366/2024, de 9 de abril, de ampliación de funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2808/1980, de 26 de septiembre, en materia de enseñanza (homologación y declaración de equivalencia de títulos obtenidos en el marco de sistemas de educación superior extranjeros), con imposición de costas a la parte vencida».

Por primer otrosí digo, interesó el recibimiento a prueba del recurso señalando los hechos sobre los que debería versar. Por segundo, propuso los medios a tal fin. Por tercero, fijó la cuantía del recurso en indeterminada. Y, por cuarto, interesó la acumulación de este recurso al seguido en esta misma Sala y Sección con el n.º 464/2024.

TERCERO.-En virtud del traslado conferido por diligencia de ordenación de 3 de septiembre de 2024, el Abogado del Estado en su escrito de contestación a la demanda manifestó, en conclusión, que

«A la luz de las consideraciones anteriores y, en especial, de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, cabe concluir que el Real Decreto 366/2024, de 9 de abril, cuenta con las debidas base jurídica y viabilidad competencial, constitucional y estatutaria, y es conforme a Derecho. En atención a todo ello, se erige como el mecanismo preceptivo para que la Comunidad Autónoma del País Vasco asuma efectivamente las competencias en materia de homologación y declaración de equivalencia de títulos extranjeros universitarios, habiéndose aprobado conforme al procedimiento estatutaria y reglamentariamente establecido».

Y pidió a la Sala que dicte sentencia desestimatoria de este recurso con los demás pronunciamientos legales.

Por su parte, el Gobierno Vasco, contestó a la demanda por escrito del siguiente 31 de octubre en el que suplicó, así mismo, la desestimación del recurso por los motivos expuestos en dicho escrito, con los demás pronunciamientos legales.

CUARTO.-Acordado el recibimiento a prueba por auto de 21 de noviembre de 2024, fue propuesta y practicada con el resultado obrante en autos.

QUINTO.-Terminado y concluso el periodo de proposición y practica de prueba, no habiéndose solicitado la presentación de conclusiones, por diligencia de ordenación del siguiente 17 de diciembre quedó el pleito concluso y pendiente de señalamiento.

En cuanto a la petición solicitada por la recurrente en el otrosí cuarto de la demanda, se hizo saber a la solicitante, que la acumulación ha de solicitarse en el procedimiento más antiguo.

SEXTO.-Mediante providencia de 17 de enero de 2025 se señaló para votación y fallo el 11 de marzo siguiente y se designó magistrado ponente al Excmo. Sr. don Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

SÉPTIMO.-En la fecha acordada, 11 de marzo de 2025, han tenido lugar la deliberación, votación y fallo del presente recurso, en cuya tramitación se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El objeto del recurso contencioso-administrativo.

El Consejo General de Colegios de Fisioterapeutas de España impugna el Real Decreto 366/2024, de 9 de abril, de ampliación de funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2808/1980, de 26 de septiembre, en materia de enseñanza (homologación y declaración de equivalencia de títulos obtenidos en el marco de sistemas de educación superior extranjeros).

Este Real Decreto 366/2024 se publicó en el Boletín Oficial del Estado del 19 de abril de 2024.

Cuenta con un preámbulo en el que se refiere a los artículos 149.1.30 de la Constitución y 16 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, recuerda el traspaso por el Real Decreto 2808/1980 a la Comunidad Autónoma de funciones y servicios en materia de enseñanza, ampliado por el Real Decreto 1948/1996, de 23 de agosto. Asimismo, señala que la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía y el Real Decreto 2339/1980, de 26 de septiembre, establecen la forma y el procedimiento de los traspasos de servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco. En fin, dice que la Comisión Mixta prevista por la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía acordó el 11 de marzo de 2024 la ampliación en materia de enseñanza (homologación y declaración de equivalencia de títulos obtenidos en el marco de sistemas de educación superior extranjeros).

Son tres los artículos del Real Decreto 366/2024. Además, tiene una disposición final única y un anexo.

El artículo 1 aprueba el acuerdo de la Comisión Mixta del 11 de marzo de 2024 transcrito como anexo; el artículo 2 dice que, en consecuencia, "quedan ampliadas las funciones y servicios traspasados en materia de enseñanza (homologación y declaración de equivalencia de títulos obtenidos en el marco de sistemas de educación superior extranjeros), según figura en el Acuerdo de la Comisión Mixta y en los términos y condiciones que allí se especifican"; y el artículo 3 dice que la ampliación será efectiva a partir de la fecha señalada en el acuerdo de la Comisión Mixta. Por su parte, la disposición final única establece la entrada en vigor del Real Decreto 366/2024 el día de su publicación.

El anexo, como se ha dicho, reproduce el acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias del 11 de marzo de 2024. Este invoca como fundamento los preceptos que menciona el preámbulo del Real Decreto, precisa las funciones y servicios ampliados y las funciones que se reserva la Administración del Estado, las fórmulas institucionales de cooperación, los créditos presupuestarios afectados por la ampliación y la fecha de efectividad de la ampliación: el 1 de julio de 2024.

Síguenos en...



A su vez, el acuerdo de la Comisión Mixta va acompañado del que llama Anexo I. Modelos de credencial y certificado. Y de la Relación Número 1. Coste total anual a nivel estatal (euros 2023). Sección 28: Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, que valora en "-737".

Las funciones y servicios que se traspasan en esta ampliación son, según el acuerdo de la Comisión Mixta, los siguientes:

«1. Se traspasan a la Comunidad Autónoma del País Vasco las funciones siguientes, en el marco de la normativa establecida por el Estado:

a) La homologación de títulos obtenidos en el marco de sistemas de educación superior extranjeros a un título universitario oficial español.

b) La declaración de equivalencia de títulos obtenidos en el marco de sistemas de educación superior extranjeros a un nivel académico oficial español de Grado y Máster Universitario.

2. El departamento competente en materia de educación de la Comunidad Autónoma del País Vasco comunicará al Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades las resoluciones de homologación y de declaración de equivalencia adoptadas por el órgano competente para proceder a su registro en una sección especial del Registro Nacional de Títulos Universitarios Oficiales.

3. Las resoluciones del órgano competente de la Comunidad Autónoma del País Vasco por las que se conceda la homologación o la declaración de equivalencia se formalizarán mediante una credencial y una certificación, respectivamente, cuya fecha de expedición será la misma que la de la resolución de homologación o de declaración de equivalencia y que tendrán efectos en todo el territorio nacional. El contenido mínimo de la credencial y de la declaración de equivalencia se especifica en el anexo I, debiéndose ajustar sus características técnicas a lo establecido en la legislación de aplicación.

4. La competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco se extiende a las solicitudes de homologación o declaración de equivalencia de las personas que estén empadronadas en un municipio del territorio del País Vasco. Cuando los órganos competentes del Estado o de la Comunidad Autónoma del País Vasco constaten el incumplimiento del correspondiente requisito, resolverán motivadamente la inadmisión a trámite de la solicitud de homologación o declaración de equivalencia».

Las funciones que se reserva la Administración General del Estado son estas:

«a) La potestad normativa para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, así como las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia, y 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.

b) La regulación del reconocimiento, mediante convalidación, de estudios universitarios extranjeros o periodos de éstos, cuya competencia ejecutiva corresponde a las universidades.

c) La determinación de la correspondencia al nivel del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior (MECES) de los títulos universitarios oficiales pertenecientes a ordenaciones académicas anteriores».

Y estas son las fórmulas institucionales de cooperación:

«1. Se crea una Comisión Técnica, constituida por el mismo número de miembros por cada una de las administraciones, para establecer los mecanismos de cooperación destinados a armonizar la aplicación de los criterios de homologación y de declaración de equivalencia, promover la colaboración en el ejercicio de las funciones respectivas, articular la remisión de información y abordar los problemas de interpretación, ejecución y cumplimiento del Acuerdo que puedan plantearse.

2. En el seno de esta Comisión Técnica podrán suscribirse los oportunos acuerdos o convenios. En concreto, se establecerá el procedimiento para el acceso compartido a las bases de datos de homologaciones y declaraciones de equivalencia de ambas Administraciones, con

la finalidad, entre otras, de, en evitación de duplicidades, cotejar las solicitudes y resoluciones relativas a los interesados en los procedimientos de declaración de equivalencia u homologación».

SEGUNDO.- *La demanda del Consejo General de Colegios de Fisioterapeutas de España.*

Tras exponer el contenido del Real Decreto 366/2024 se detiene en los siguientes aspectos: (i) la vulneración de la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1 30ª de la Constitución en materia de regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales; (ii) la infracción del principio de igualdad por la manifiesta discriminación que implica establecer un procedimiento diferenciado en el ámbito de una Comunidad Autónoma con ruptura del principio básico de la seguridad jurídica y de consenso en el seno de la comunidad universitaria; (iii) las funciones que se traspasan; (iv) los efectos de las resoluciones que dicte el órgano competente de la Comunidad Autónoma en uso de las facultades traspasadas en toda España, con ruptura en la protocolización de procedimientos ya establecidos y homogéneos en función del empadronamiento si otras Comunidades tuvieran iniciativa al efecto; (v) la ruptura del sistema nacional existente; (vi) los efectos jurídicos del traspaso en relación con las competencias atribuidas a los Consejos Generales en materia de regulación y potestades sobre las profesiones tituladas.

Expone la demanda que el traspaso controvertido vulnera la mencionada competencia exclusiva del Estado de homologación de títulos que fundamenta en la exigencia de unidad del sistema educativo, en la normativa europea, en el control de calidad uniforme y riguroso sobre las instituciones educativas y sus títulos, en la legislación nacional y en el interés general.

Menciona las disposiciones dictadas al efecto: el Real Decreto 867/1987, de 16 de enero; el Real Decreto 285/2004, de 20 de febrero, y el Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre, e insiste en que la competencia estatal de homologación de títulos es clave para asegurar la equivalencia y el reconocimiento de títulos académicos obtenidos en el extranjero o en otras Comunidades Autónomas. Asimismo, dice que la competencia autonómica sobre educación está sometida a la normativa básica estatal y que la competencia exclusiva del Estado sobre la homologación de títulos no puede ser delegada ni atribuida exclusivamente a una Comunidad porque tiene implicaciones a nivel nacional y afecta directamente al acceso a profesiones reguladas y al ejercicio de derechos y deberes en toda España.

La vulneración de los principios de igualdad y de seguridad jurídica la asocia al establecimiento en una sola Comunidad Autónoma de un procedimiento específico y diferenciado y la consiguiente posibilidad de diferencias en el reconocimiento de títulos. De otro lado, apunta que los cambios normativos retrospectivos afectan a la seguridad jurídica y considera que no hay la debida transparencia ya que no constan procedimientos claros de evaluación, validación y homologación.

Ve en la eficacia de las resoluciones de los órganos autonómicos en toda España la alegada ruptura en la protocolización de los procedimientos establecidos y homogéneos para todo el territorio nacional. Recuerda las competencias de los Consejos Generales de colegios profesionales y considera que la jurisprudencia de esta Sala ha sentado estos criterios: la competencia exclusiva del Estado, la reserva de ley, la delimitación de las competencias de las Universidades a los aspectos organizativos y de gestión. Además, ha anulado normativas autonómicas que intentaban regular aspectos de los títulos universitarios por entender que la modificación o creación de los mismos y la regulación de sus condiciones de obtención deben resolverse a nivel estatal.

Por último, argumenta que la doctrina del Tribunal Constitucional señala que la competencia en la homologación de títulos es exclusivamente estatal. Cita al respecto la sentencia n.º 131/1996 y las siguientes n.º 86/1985, n.º 75/1997 y n.º 188/2001.

Por todo ello, nos pide que declaremos la nulidad o el carácter contrario a Derecho del Real Decreto 366/2024.

TERCERO.- *Las contestaciones a la demanda.*

A) La contestación del Abogado del Estado

Síguenos en...



De manera preliminar resalta el carácter consensual del Acuerdo aprobado por el Real Decreto 366/2024 y nos recuerda que las competencias autonómicas resultan de la Constitución y de los estatutos de autonomía, así como de las leyes orgánicas de transferencia o delegación. Y que, para ejercer aquellas competencias que lo requieran, pueden solicitar del Estado el traspaso de funciones y servicios, instrumento complementario de la titularidad competencial. A su vez, las Comisiones Mixtas cuentan con una reserva legal para regular los traspasos a las Comunidades Autónomas y, en este caso, el acuerdo de la Comisión Mixta se ha adoptado a instancias de la Comunidad Autónoma del País Vasco y expresa la confluencia de dos voluntades: la estatal y la autonómica.

Trata, seguidamente, de los títulos competenciales concurrentes, a saber los del artículo 149.1 30ª de la Constitución; el artículo 16 del Estatuto de Autonomía, el Real Decreto 2808/1980, de 26 de septiembre, por el que se traspasaron a la Comunidad Autónoma del País Vasco las funciones y servicios en materia de Enseñanza; el Real Decreto 1948/1996, de 23 de agosto, por el que se ampliaron las funciones y servicios ahora en materia de expedición de títulos académicos; y la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía y el Real Decreto 2339/1980, de 26 de septiembre, sobre la forma y el procedimiento a que han de ajustarse los traspasos de servicios.

Niega después que haya vulneración del artículo 149.1 30ª de la Constitución, ni del artículo 10 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, y precisa que la reserva competencial del artículo 149.1 30ª de la Constitución es de la regulación de las condiciones de homologación de los títulos académicos y profesionales obtenidos en sistemas de educación extranjeros, por lo que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias ejecutivas en la materia. Recuerda aquí la evolución de la jurisprudencia constitucional desde las sentencias n.º 42/1981, n.º 77/1985, n.º 122/1989 a las sentencias n.º 111/2012 y 214/2012. Por otro lado, observa que las invocadas por la recurrente -- sentencias n.º 86/1985, n.º 75/1997 y n.º 188/2001-- no guardan relación con lo que se discute.

Rechaza, también, que el Real Decreto 366/2024 vulnere la unidad del sistema educativo pues la asegura la normativa estatal, recuerda que la Comunidad Autónoma del País Vasco no asume competencias normativas sino ejecutivas. Afirma, además, la adecuación del traspaso al orden constitucional de distribución de competencias, la inexistencia de infracción de la normativa europea y la conformidad del traspaso con el interés general.

Continúa rechazando que estemos ante una transferencia o delegación de competencias y resalta el carácter necesario del Acuerdo de ampliación de funciones y servicios, pues la plena culminación del régimen de distribución de competencias no es una opción sino una obligación constitucional, estatutaria y legal. Del mismo modo, rechaza toda vulneración de los principios de igualdad y de seguridad jurídica y no encuentra ningún obstáculo a que las resoluciones de homologación y declaración de equivalencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco surtan efectos en todo el territorio nacional.

Sentado lo anterior, rechaza que haya infracción del principio de igualdad y de la garantía de un tratamiento común por parte de las Administraciones a los administrados ya que, reitera, la regulación es la establecida por el Estado para toda España y solamente a él compete mantenerla o modificarla. De otro lado, observa, se deberá atender a los criterios del Real Decreto 889/2022, por lo que no se desconoce el procedimiento. Y, sobre la Comisión de Análisis Técnico de Homologaciones y Declaraciones de Equivalencia, dice que no se puede imponer a las Comunidades Autónomas con facultades de ejecución en la materia su intervención y que estas pueden crear un órgano propio análogo.

Tampoco advierte ningún problema en que las resoluciones de homologación y de declaración de equivalencia de la Comunidad Autónoma surtan efectos en toda España. Nuestro ordenamiento jurídico contempla, dice, el reconocimiento de efectos jurídicos extraterritoriales a las actuaciones administrativas de las Comunidades Autónomas y pone diversos ejemplos.

Por todo ello, concluye así:

«A la luz de las consideraciones anteriores y, en especial, de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, cabe concluir que el Real Decreto 366/2024, de 9 de abril, cuenta con las debidas base jurídica y viabilidad competencial, constitucional y estatutaria, y es conforme a Derecho. En atención a todo ello, se erige como el mecanismo preceptivo para que la

Comunidad Autónoma del País Vasco asuma efectivamente las competencias en materia de homologación y declaración de equivalencia de títulos extranjeros universitarios, habiéndose aprobado conforme al procedimiento estatutaria y reglamentariamente establecido».

B) La contestación del Gobierno Vasco

Señala que el procedimiento que lleva al Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias se inició a instancias del Gobierno Vasco y que el Boletín Oficial del País Vasco de 19 de abril, al tiempo que publicaba el Boletín Oficial del Estado de ese día el Real Decreto 366/2024, publicó el Decreto 44/2024, de 16 de abril, que aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta y que posteriormente se dictó el Decreto 60/2024, de 14 de mayo, sobre incorporación de créditos al Presupuesto de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi para 2024, en virtud de la ampliación de funciones y servicios traspasados en materia de enseñanza.

No cuestiona la admisibilidad de la demanda pero manifiesta su total disconformidad con los fundamentos jurídico-materiales que esgrime.

Así, alude, en primer lugar, al mecanismo constitucional de transferencia de funciones y servicios a las Comunidades Autónomas y al papel fundamental de las Comisiones Mixtas y a sus facultades de autonormación. En este contexto, afirma la plena conformidad de la ampliación controvertida con el mecanismo constitucional de transferencia de funciones y servicios. Recalca la reserva de competencias en favor de las Comisiones Mixtas para regular los traspasos de funciones y servicios desde el Estado a las Comunidades Autónomas y subraya que en este caso, el ámbito material de la ampliación es la materia de enseñanza, como lo fue en el caso del Real Decreto 893/2011. Y que la competencia deriva, no de la Comisión Mixta, sino del bloque de la constitucionalidad.

Señala el carácter consensual del Acuerdo de ampliación y coincide con el Abogado del Estado en que la plena culminación del régimen de distribución de competencias no es una opción sino una obligación constitucional, estatutaria y legal que debe satisfacerse sin demora para que el Estado de las Autonomías diseñado por la Constitución alcance en la materia de enseñanza su diseño acabado. Recuerda, con el Tribunal Constitucional, que la lealtad constitucional obliga a todos y que la competencia es irrenunciable.

Expone, después, los títulos competenciales del Estado y de la Comunidad Autónoma del País Vasco vinculados al Acuerdo e indica que la doctrina constitucional aplicable avala la ampliación discutida: son los artículos 149.1 30ª de la Constitución y el artículo 16 del Estatuto de Autonomía de acuerdo con la evolución de la doctrina constitucional, respectivamente. Aquí se detiene en la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 214/2012, que recoge, dice, la doctrina vigente. También en la sentencia n.º 111/2012, y en la n.º 184/2012. Asimismo, deja constancia de la existencia de antecedentes similares de ampliación de funciones y servicios en la materia de enseñanza: los Reales Decretos 893/2011 (País Vasco), 1319/2008, de 24 de julio (Galicia), 1388/2008, de 1 de agosto (Cataluña). Además, apunta que no es necesario listar las facultades que comprende la competencia sobre una materia concreta, a propósito de la diferencia existente entre los llamados estatutos de primera generación, como los del País Vasco y Galicia y los de segunda generación, como el de Cataluña.

Sentada, al entender del Gobierno Vasco, la conformidad al orden constitucional de reparto de competencias de la ampliación de funciones y servicios, afirma su pleno respeto a la normativa europea, al interés general, al principio de igualdad y al de unidad del sistema educativo y sigue la línea de la contestación a la demanda del Abogado del Estado sobre el momento a partir del cual la Administración autonómica resolverá las solicitudes que se le presenten, sobre el reemplazo de los órganos estatales por los autonómicos y sobre la eficacia en toda España de las resoluciones adoptadas por la Administración vasca.

La conclusión es la misma que la del representante de la Administración General del Estado.

CUARTO.- El juicio de la Sala. La estimación del recurso contencioso-administrativo.

A) Planteamiento

Debemos decir, en primer lugar, que este recurso se ha deliberado conjuntamente con los recursos n.º 451/2024, interpuesto por el Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España; n.º 462/2024, interpuesto por el Consejo General de Colegios de Oficiales de

Enfermería de España; n.º 463/2024, interpuesto por el Consejo General de Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos de España; n.º 464/2024, interpuesto por la Unión Profesional; n.º 466/2024, interpuesto por el Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos de España; n.º 469/2024, interpuesto por el Consejo General de la Abogacía Española; y n.º 470/2024, interpuesto por la Unión Interprofesional de la Comunidad de Madrid.

Todos ellos, aunque en su exposición presentan diferencias y algunos suscitan cuestiones formales, plantean los mismos reproches al Real Decreto 366/2024 que hemos visto que se le atribuyen en este y también son esencialmente los mismos los argumentos con los que las contestaciones a la demanda del Abogado del Estado y del Gobierno Vasco sostienen su conformidad a Derecho.

Tal como resulta de la exposición anterior, la iniciativa que ha conducido al Acuerdo de ampliación y al Real Decreto 366/2024 fue del Gobierno Vasco y en el curso del procedimiento que llevó a su adopción la Administración General del Estado manifestó su parecer favorable a la misma, plasmado en el Acuerdo de la Comisión Mixta que recoge. No constan en el expediente los informes en ese sentido de los Ministerios de Ciencia, Innovación y de Universidades y de Hacienda. No obstante, nada ha dicho al respecto la recurrente y, en cualquier caso, es evidente el que los recurridos llaman carácter consensual del procedimiento.

Se ha visto, igualmente, que las partes han efectuado detenidas exposiciones sobre el sistema constitucional de distribución de competencias y, en particular, sobre cuáles son las fuentes que las atribuyen y sobre la diferencia entre la transferencia de competencias y el traspaso de funciones y servicios, así como sobre el papel de las Comisiones Mixtas de Transferencias y sobre el valor de sus acuerdos. Tampoco se ha discutido sobre la irrenunciabilidad de las competencias, ni sobre la obligación de transferir las que corresponden a las Comunidades Autónomas, así como de traspasar las funciones y servicios pertinentes de aquellas de las que sean titulares. No nos parece que haya discrepancias sobre cada uno de estos extremos desde un punto de vista abstracto.

No sucede lo mismo, como es natural, al descender al terreno concreto y aquí consideramos que la clave está en determinar si lo que el Acuerdo que recoge el Real Decreto 366/2024 es realmente una ampliación de funciones y servicios en materia de enseñanza al País Vasco o si, por el contrario, se trata de una transferencia extraestatutaria, ajena al bloque de constitucionalidad, por utilizar expresiones de los recurridos, de una competencia de la que carece la Comunidad Autónoma del País Vasco.

A su vez, la respuesta a ese dilema, depende del alcance que haya de darse al artículo 149.1 30ª de la Constitución en dos sentidos: de un lado, si asigna un significado específico a la materia de homologación de títulos académicos y profesionales; de otro, si la competencia exclusiva del Estado que enuncia se circunscribe al plano normativo o se extiende, además, al de la ejecución. A fin de responder a estas preguntas, las partes han acudido a la interpretación del Tribunal Constitucional y extraen de sus sentencias conclusiones diferentes.

Es menester, por tanto, comprobar qué han dicho.

B) La interpretación del Tribunal Constitucional

Hay coincidencia en que la primera jurisprudencia del Tribunal Constitucional negaba que las Comunidades Autónomas pudieran asumir competencias en materia de homologación de títulos y la discrepancia surge porque las Administraciones recurridas mantienen que a partir de las sentencias n.º 111, n.º 184 y n.º 214, todas de 2012, cambió en sentido favorable a la asunción por las Comunidades Autónomas de competencias ejecutivas en ese ámbito. En cambio, la recurrente sostiene lo contrario.

Debemos ver, en consecuencia, qué es lo que dicen y, también, si hay algún otro pronunciamiento relevante.

La sentencia n.º 111/2012, se dictó respecto de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por la Generalidad y por el Parlamento de Cataluña contra varios preceptos de la Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las cualificaciones y de la formación profesional.

En lo que interesa ahora, dice que el artículo 149.1 30ª de la Constitución atribuye al Estado dos competencias diferenciadas con distinto alcance: la competencia exclusiva para la

Síguenos en...



regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, por un lado, y la competencia sobre las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en la materia, por el otro. Y que la primera comprende 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 las profesiones tituladas, expedir los títulos correspondientes y homologar los que no sean expedidos por el Estado. Indica, además, que esta competencia está estrechamente ligada al principio de igualdad proclamado por el artículo 139.1 de la Constitución y al ejercicio de las profesiones tituladas.

Asimismo, afirma que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias ejecutivas, tal como hace el artículo 131.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que atribuye a la Generalidad "en materia de enseñanza no universitaria, la competencia ejecutiva sobre la expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales estatales".

La sentencia n.º 184/2012, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Diputación General de Aragón contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de calidad de la educación, en lo que aquí importa, reitera lo dicho por la sentencia n.º 111/2012.

Por su parte, la sentencia n.º 214/2012, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre de calidad de la educación, se remite a las sentencias n.º 111 y n.º 184/2012.

Ahora bien, además, de estas sentencias invocadas en el proceso, hemos de tener en cuenta la n.º 170/2014, dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Generalidad de Cataluña contra diversos preceptos de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales. Aquí el Tribunal Constitucional confirma que la primera de las competencias estatales del artículo 149.1 30ª comprende la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales que habilitan para ejercer una profesión titulada.

No obstante, precisa inmediatamente:

«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**» (s.n).

Y, a propósito de la competencia ejecutiva relativa a la obtención, expedición y homologación de títulos, después de haber distinguido a los no universitarios, dice:

«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**

Síguenos en...



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» (s.n.).**

Si tenemos en cuenta, de un lado, que las sentencias n.º 111, n.º 184 y n.º 214/2012 no se refieren directamente a la homologación de títulos de esta naturaleza, sino que se centran en aspectos que podemos considerar esencialmente educativos y sus consideraciones sobre el artículo 149.1 30ª de la Constitución tienen como referencia los títulos no universitarios, parece claro que no aportan elementos que nos ayuden a pronunciarnos sobre la cuestión antes establecida ya que no tiene la misma trascendencia la competencia ejecutiva respecto de su homologación que la relativa a títulos como los aquí considerados.

En cambio, sí es determinante la sentencia n.º 170/2014, pues aborda directamente la cuestión de la competencia estatal en materia de expedición de títulos que, aun siendo profesionales, las enseñanzas conducentes a ellos pueden calificarse de universitarias --se discutía de los títulos profesionales de abogado y procurador--, y concluye que corresponden al Estado, no sólo la regulación sino también aspectos ejecutivos, como son los relativos a la comprobación de los niveles de exigencia de la formación necesaria para obtenerlos en razón de la interpretación conjunta del artículo 149.1.30ª con el artículo 149.1.1ª de la Constitución..

Es decir, no se refiere, ni lo varía al criterio sentado en 2012 a propósito de la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman competencias ejecutivas sobre la homologación de títulos extranjeros de educación no universitaria. Se enfrenta por primera vez a títulos vinculados a la educación superior y se manifiesta como hemos visto. No niega ciertamente que puedan asumir también en este ámbito competencias ejecutivas, pero sí que lo hagan en aspectos esenciales como los descritos.

Es fácil apreciar que el Tribunal Constitucional se pronuncia en ese sentido a la vista de la incidencia de esos títulos en el ejercicio de las profesiones tituladas, aspecto que trasciende el plano de la educación y le dota de una significación especial que no presenta la homologación de títulos no universitarios. Y, también, se advierte que repara en la afectación del principio de igualdad, tal como él mismo pone de manifiesto, si deja de estar en el Estado esa competencia.

En consecuencia, si para el Tribunal Constitucional, a cuya interpretación hemos de estar conforme nos exige en el artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la actividad administrativa de verificación de las condiciones de expedición de títulos profesionales asociados a enseñanzas universitarias ha de ser competencia exclusiva del Estado, por las mismas razones que expone la sentencia ha de serlo la consistente en verificar la procedencia de la homologación de títulos universitarios extranjeros ya que requiere comprobar la enseñanza gracias a la cual se han obtenido.

Dicho de otro modo, no hay razones para entender que no sea estatal, de acuerdo con el artículo 149.1 30ª de la Constitución, la competencia administrativa de verificación de los

cursos conducentes a los títulos que habilitan para el ejercicio de las profesiones de Abogado y Procurador y no lo sea la de verificar la procedencia de la homologación de títulos universitarios extranjeros que habilitan para ejercer profesiones tituladas. Y esto significa que la competencia, aun siendo ejecutiva, es del Estado. Por tanto, no caben traspasos de funciones y servicios a las Comunidades Autónomas en los términos en que se ha efectuado por el Real Decreto 366/2024 y el Acuerdo que contiene.

C) La competencia que atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco el artículo 16 de su Estatuto de Autonomía.

Esta conclusión no entra en contradicción con el artículo 16 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, conforme al cual:

«Artículo 16.

En aplicación de lo dispuesto en la Disposición adicional primera de la Constitución, es de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30ª de la misma y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía».

No hay contradicción porque este precepto, salva expresamente las facultades que el artículo 149.1.30ª atribuye al Estado.

D) Las competencias autonómicas sobre homologación de títulos no universitarios

Tampoco encontramos contradicción de la conclusión anterior con la atribución a algunas Comunidades Autónomas de la competencia de homologación de títulos no universitarios extranjeros. En efecto, el artículo 131.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña reconoce la competencia de la Generalidad "en materia de enseñanza no universitaria, la competencia ejecutiva sobre la expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales estatales". Eso mismo hace respecto de la Junta de Andalucía el artículo 52 de su Estatuto de Autonomía.

Y los Reales Decretos invocados por los recurridos: Real Decreto 1319/2008, para Galicia; Real Decreto 1388/2008, de 1 de agosto, para Cataluña; y Real Decreto 893/2011, para el País Vasco, en virtud de los correspondientes preceptos estatutarios ampliaron los traspasos de funciones y servicios en materia de homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros no universitarios.

Es en el contexto que componen en el que se inscriben las sentencias del Tribunal Constitucional de 2012.

El Acuerdo recogido por el Real Decreto 366/2024 tiene por objeto los títulos correspondientes a la educación superior. Se adentra, por tanto, en el terreno que la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 174/2014 relaciona directamente con la dimensión profesional de la competencia exclusiva del Estado del artículo 149.1.30ª, que vincula con los requerimientos de igualdad de los artículos 149.1.1ª y 139.1 de la Constitución. No tiene, pues, el mismo objeto que el contemplado por los preceptos estatutarios y por los Reales Decretos mencionados.

E) La estimación del recurso contencioso-administrativo

Cuanto hemos dicho es suficiente para que, sin necesidad de abordar las demás cuestiones abordadas por las partes, anulemos el Real Decreto 366/2024 y el Acuerdo de la Comisión Mixta prevista en la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía para el País Vasco que recoge.

Asimismo, debemos ordenar la publicación contemplada en los artículos 72.2 y 107.2 de la Ley de la Jurisdicción.

QUINTO.- Costas.

Conforme a lo establecido por el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, imponemos a los recurridos las costas de este recurso. A tal efecto, la Sala, haciendo uso de la facultad reconocida en el apartado 4 de ese precepto legal, señala como cifra máxima a que asciende

Síguenos en...



la imposición de costas por todos los conceptos la de 2.000€ para la Administración General del Estado y la de 2.000€ al Gobierno Vasco. Para la fijación de las expresadas cantidades se tienen en cuenta los criterios seguidos habitualmente por esta Sala en razón de las circunstancias del asunto y de la dificultad que comporta.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido ,

(1.º) Estimar el recurso contencioso-administrativo n.º 465/2024, interpuesto por el Consejo General de Colegios de Fisioterapeutas de España contra el Real Decreto 366/2024, de 9 de abril, de ampliación de funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2808/1980, de 26 de septiembre, en materia de enseñanza (homologación y declaración de equivalencia de títulos obtenidos en el marco de sistemas de educación superior extranjeros) y anularlo en su totalidad.

(2.º) Imponer a la Administración General del Estado y al Gobierno Vasco las costas de este recurso en los términos señalados en el último de los fundamentos jurídicos.

(3.º) Ordenar la publicación en el Boletín Oficial del Estado a que se refieren los artículos 72.2 y 107.2 de la Ley de la Jurisdicción.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ).

Síguenos en...

