

## **Declara el TS que no procede el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas de la actividad de homologación de títulos universitarios extranjeros**

22/07/2025

Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 4

Fecha: 19/03/2025

Nº de Recurso: 464/2024

Nº de Resolución: 288/2025

Procedimiento: Recurso ordinario

Ponente: JOSE LUIS REQUERO IBAÑEZ

Tipo de Resolución: Sentencia

### **TRIBUNAL SUPREMO**

#### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Cuarta**

#### **Sentencia núm. 288/2025**

En Madrid, a 19 de marzo de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo 464/2024 promovido por la UNIÓN PROFESIONAL, representado por la procuradora doña Nuria Munar Serrano y bajo la dirección letrada de don Gonzalo Múzquiz Vicente-Arche, 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 recurridas la Administración del Estado, representada y asistida por la Abogacía del Estado y el Gobierno Vasco, representado y asistido por los Letrados de sus Servicios Jurídicos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibañez.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.-La representación procesal de la Unión Profesional 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) e interesó en su escrito la suspensión cautelar de la vigencia de dicha disposición.

SEGUNDO.-Incoada la correspondiente pieza, por auto de 23 de julio de 2024 se acordó suspender cautelarmente la vigencia del Real Decreto impugnado.

TERCERO.-Por diligencia de ordenación de 19 de junio de 2024 la Sala tuvo por interpuesto el recurso contencioso-administrativo, requiriendo a la Administración demandada la remisión del expediente administrativo y que practicara los emplazamientos previstos en el artículo 49 de la Ley de la Jurisdicción.

CUARTO.-Recibido el expediente administrativo, se confirió traslado del mismo a la demandante por diligencia de ordenación de 2 de julio de 2024, para que en el plazo legal formulase demanda.

QUINTO.-Por escrito de 19 de julio de 2024 la demandante interesó, con suspensión del plazo para formalizarla demanda, que se completara el expediente administrativo.

SEXTO.-Por diligencia de ordenación de la misma fecha se suspendió el plazo para formalizar demanda y se requirió a la Administración demandada para que completara el expediente administrativo en los términos interesados por la demandante.

SÉPTIMO.-Completado el expediente, por diligencia de ordenación de 30 de julio de 2024 se alzó la suspensión acordada y se confirió traslado del expediente a la demandante para que, en el plazo legal restante, formulase demanda.

OCTAVO.-Por escrito de 5 de septiembre de 2024 la demandante formalizó su escrito de demanda en la que terminó interesando, en base a los hechos y fundamentos que expone, que se dicte sentencia estimatoria del recurso y se declare la nulidad del Real Decreto impugnado, con imposición de costas al demandado.

NOVENO.-Por diligencia de ordenación de 6 de septiembre de 2024 se tuvo por formalizada la demanda y se acordó dar traslado de la misma, con entrega del expediente administrativo, a la Administración del Estado para su contestación.

DÉCIMO.-La Abogacía del Estado evacuó el traslado conferido mediante escrito de 4 de octubre de 2024 en el que interesó, en esencia, que se dicte sentencia desestimatoria del recurso con los demás pronunciamientos legales.

UNDÉCIMO.-Por diligencia de ordenación de 7 de octubre de 2024 se tuvo por contestada la demanda por la Administración del Estado y se dio traslado de la misma y del expediente administrativo al Gobierno Vasco para su contestación.

DUODÉCIMO.-Los Letrados del Gobierno Vasco evacuaron el traslado conferido en escrito de 31 de octubre de 2024 en el que, en resumen, interesan la desestimación del recurso por las razones que exponen en su escrito, con los demás pronunciamientos legales.

DÉCIMO TERCERO.-Por diligencia de ordenación de 4 de noviembre de 2024 se tuvo por contestada la demanda por el Gobierno Vasco y, no habiéndose solicitado el recibimiento del pleito a prueba, ni considerándose necesaria la celebración de vista pública, se concedió a la demandante el plazo de diez días a fin de que presentara su escrito conforme al artículo 64 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA).

DÉCIMO CUARTO.-Evacuado por el demandante el trámite anterior, por diligencia de ordenación de 13 de noviembre de 2024 se otorgó plazo a las partes recurridas para que presentaran sus escritos de conclusiones, con el resultado que consta en autos.

DÉCIMO QUINTO.-Conclusas las actuaciones, mediante providencia de 17 de enero de 2025 se señaló para votación y fallo de este recurso el día 11 de marzo de 2025, fecha en que tuvo lugar el acto, y se designó Magistrado ponente al Excmo. Sr. don José Luis Requero Ibáñez.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- EL REAL DECRETO 366/2024.

1. Se impugna el Real Decreto 366/2024, de 9 de abril, (en adelante Real Decreto 366/2024), de ampliación de funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante CAPV), 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).

2. Con invocación del artículo 149.1.30.<sup>ª</sup> de la Constitución y el artículo 16 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, aprobado por la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre (en adelante, EAPV), aprueba el Acuerdo de 11 de marzo de 2024 de la Comisión Mixta prevista en la disposición transitoria segunda del EAPV, (en adelante, ACM), que figura como anexo y cuyo apartado B) relaciona las funciones y servicios que se traspasan (su apartado 1) y que son, respecto de títulos obtenidos en los sistemas de educación superior extranjeros, la función de homologarlos a un título universitario oficial español y la función de declarar su equivalencia aun nivel académico oficial español de Grado y Máster Universitario.

3. Para el ejercicio de esas funciones el anexo del ACM prevé lo que sigue, en lo que ahora interesa:

1.º La Administración vasca comunicará las resoluciones de homologación y de declaración de equivalencia para registrarlas en el Registro Nacional de Títulos Universitarios Oficiales. Esas resoluciones se formalizarán mediante una credencial (homologación) y una certificación (declaración de equivalencia), y que tendrán efectos en todo el territorio nacional. Además, prevé que la CAPV ejercerá esta competencia respecto de las solicitudes de personas empadronadas en ese territorio, inadmitiéndose en caso contrario.

2.º La Administración del Estado se reserva la “potestad la normativa sobre condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, las normas básicas de desarrollo del artículo 27 de la Constitución para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia, y las condiciones básicas de igualdad de todos los españoles”. También se reserva la regulación del reconocimiento, mediante convalidación, de estudios universitarios extranjeros o periodos de éstos, cuya competencia ejecutiva corresponde a las universidades y 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.

3.º Prevé crear como órgano de cooperación una Comisión Técnica, de composición paritaria entre ambas Administraciones, para armonizar la aplicación de los criterios de homologación y de declaración de equivalencia, promover la colaboración entre ambas Administraciones, articular la remisión de información y abordar los problemas de interpretación, ejecución y cumplimiento del ACM que puedan plantearse.

4.º Finalmente prevé que lo acordado tendrá efectividad a partir del 1 de julio de 2024 y que la ampliación acordada se aplicará a las solicitudes de homologación o declaración de equivalencia presentadas con posterioridad a esa fecha de efectividad.

SEGUNDO.- LA DEMANDA.

1. Sostiene la parte demandante que lo acordado infringe el artículo 149.1.30.<sup>ª</sup> de la Constitución por las siguientes razones expuestas en síntesis:

1.º Respecto de las funciones objeto de traspaso, se dictó el Real Decreto 889/2022, de 18 de octubre, ante el incremento de solicitudes pendientes, para lo que su preámbulo aludía a la incorporación de medios electrónicos en los procedimientos y la creación de la Comisión de Análisis Técnico de

Homologaciones y Declaraciones de Equivalencia, a la que se encomienda "el diseño institucional de los procedimientos administrativos", proponer la resolución y adoptar medidas generales agilizadoras.

2.º Cita la sentencia del Tribunal Constitucional -en adelante, STC- 25/1983 y expone la operatividad y significado de los reales decretos de traspaso, diferenciando la atribución de competencias -lo que se realiza, en el bloque de la constitucionalidad, en especial los estatutos de autonomía- y el traspaso de servicios -referido a medios materiales y humanos- que constituyen el objeto de los reales decretos de transferencia que se configuran así como instrumentos para el pleno ejercicio de las competencias atribuida estatutariamente. Y añade que esos reales decretos aprueban los acuerdos de las Comisiones Mixtas por lo que no deben confundirse unos y otros; además, esos acuerdos son propuestas que vinculan al Estado, pero siempre ajustados a la Constitución.

3.º Pues bien, el artículo 149.1.30.ª de la Constitución -primer inciso- atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la "regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales", y la jurisprudencia constitucional declara que el contenido inherente de la competencia ex artículo 149.1.30.ª comprende expedir títulos y homologar los expedidos en el extranjero ( SSTC 42/1981y 93/1985), lo que se relaciona con el artículo 10 de la Ley Orgánica 2/2023 de 22 de marzo, del sistema universitario (en adelante, LOSU). Se trata de una competencia que es plena y excluyente, ligada al principio de igualdad entre los españoles, sin que las Comunidades Autónomas ostenten competencias de ejecución, por lo que no cabe su traspaso.

4.º En el caso de autos y respecto del artículo 16 del EAPV referido a la competencia sobre educación, el Tribunal Constitucional dice que, de superponerse materias, la competencia especial (v.g. la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales) prevalece sobre la general (vgr. enseñanza).

5.º De esta manera, la demandante rechaza la interpretación que hace de la doctrina constitucional la Memoria justificativa de la Consejería de Gobernanza Pública y de Autogobierno del Gobierno Vasco. Según esa Memoria el Tribunal Constitucional ha matizado su jurisprudencia en las SSTC 111 y 184/2012, para lo que sostiene que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias de ejecución de la legislación del Estado respecto de esa competencia exclusiva estatal.

6.º Sin embargo el caso de autos no es el contemplado en esas sentencias, luego no se está ante una evolución jurisprudencial. Así la STC 111/2012 se refería a la enseñanza no universitaria, en particular a la formación profesional reglada, para la que sí existe -en aquel caso- una atribución estatutaria de ejecución en el Estatuto de Cataluña.

2. Seguidamente hace lo que denomina "exégesis del traspaso" litigioso en el Real Decreto 366/2024 y la regulación que hace el Real Decreto 889/2022 ya citado, lo que le lleva a sostener la vulneración del artículo 149.1.18.ª de la Constitución en relación con el artículo 14, por no respetar el mandato de que los ciudadanos reciban un tratamiento común ante todas las Administraciones Públicas, lo que alega con base en estas razones:

1.º El traspaso supone que dos Administraciones, la del Estado y la vasca, ejercerán, cada una en su ámbito, la misma competencia mediante procedimientos administrativos diferentes, con sustitución de los órganos y organismos estatales previstos en el Real Decreto 889/2022.

2.º De esta manera, en lo procedimental, no se estará ante una mera "adaptación" de los "trámites" del Real Decreto 889/2022, pues si la actuación de los órganos y organismos estatales está indisolublemente ligada al procedimiento que regula, su sustitución en la CAPV llevará a que para ese ámbito se regule un procedimiento diferente.

3.º Puede así que se prescinda de la Comisión de Análisis Técnico de Homologaciones y Declaraciones de Equivalencia (en adelante, Comisión de Análisis), dependiente de la Administración del Estado y que

prevé el Real Decreto 889/2022; y otro tanto puede ocurrir con la intervención de los Consejos Generales y, en su caso, de los Colegios Profesionales de ámbito nacional, que pueden ser sustituidos por Consejos Autonómicos Vascos o que ni siquiera se solicite consulta a órgano corporativo alguno.

4.º Además, para el ejercicio de esa competencia puede que la Administración vasca aplique los criterios previstos en la normativa estatal o que siga unas pautas diferentes y todo pese a que sus resoluciones surtirán efectos académicos o administrativos en el resto de España. Este riesgo se confirma al crear el AC Muna Comisión Técnica paritaria, competente para armonizar la aplicación de esos criterios, para abordar los problemas de interpretación, ejecución y cumplimiento del ACM y promover la colaboración entre ambas Administraciones.

5.º Ahora bien, puede que la Administración vasca fije requisitos propios, pues el ACM no los define entre las funciones que se reserva la Administración del Estado cuya potestad normativa se limita a “regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales”, mientras que el Real Decreto 889/2022 tiene por objeto incluir los requisitos y el procedimiento.

6.º Las resoluciones que se dicten se proyectan sobre el ejercicio de las profesiones que exigen titulación universitaria, ámbito en el que es indispensable un "tratamiento común" ante las Administraciones Públicas. Por esta razón debe garantizarse que sea homogénea la aplicación de las disposiciones reguladoras de la homologación así como de las declaraciones de equivalencia que puede ser una exigencia previa a la homologación (cfr. artículo 8.2 del Real Decreto 889/2022).

7.º Por otra parte, como la competencia transferida tiene por destinatarios a los empadronados en el País Vasco, la demandante alega que no hay justificación razonable del trato distinto por esa razón y así los solicitantes allí empadronados tendrán una ventaja respecto del resto de ciudadanos por la mayor agilidad que cabe esperar, pues la Administración autonómica afrontará un número mucho menor de solicitudes, frente al colapso de la Administración estatal.

3. También alega que se infringe el artículo 149.1.18.ª de la Constitución por lo siguiente:

1.º Como se ha dicho, el demandante sostiene que habrá dos procedimientos diferentes y el ACM no incluye expresamente que la Administración del Estado se reserve la potestad de regular el procedimiento, sino sólo “las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales”; sin embargo, el Real Decreto 889/2022 pivota en torno a los procedimientos que establece.

2.º Además prevé para la efectiva aplicación de lo acordado a las solicitudes de homologación o declaración de equivalencia a partir del 1 de julio de 2024, lo que vulnera las reglas de traspasos de servicios de la Administración del Estado a la CAPV, en concreto, vulnera el artículo 4 del Real Decreto 2339/1980, de 26 de septiembre, por el que se aprueban las normas de traspaso de servicios del Estado a esa Comunidad Autónoma, pues los expedientes en trámite ante la Administración del Estado no se remitirán a la Administración vasca, sino que seguirán su tramitación en la del Estado hasta su finalización.

3.º Y, en fin, se vulnera así el artículo 149.1.18.ª de la Constitución porque la competencia del Estado sobre el "procedimiento administrativo común" sigue a la competencia sustantiva, (cfr. sentencias del Tribunal Constitucional 227/1988, 143/2017), luego el Estado no puede renunciar a esa competencia normativa sobre el procedimiento aplicable, en este caso, sobre la homologación y declaración de equivalencia de titulaciones extranjeras.

TERCERO. - LA OPOSICIÓN DE LA ABOGACÍA DEL ESTADO.

1. Respecto de la vulneración del artículo 149.1.30.ª de la Constitución alega en síntesis, lo siguiente:

1.º Parte de la premisa de que las Comunidades Autónomas pueden interesar el traspaso de funciones y servicios, esto es, de medios materiales y humanos, respecto de las competencias atribuidas conforme al bloque de la constitucionalidad, en este caso conforme al EAPV, lo que implica la plena ejecución del orden constitucional, lo que es de orden público no disponible; estos traspasos tienen una función instrumental o complementaria respecto de la competencia que en este caso es la "enseñanza" conforme al artículo 16 del EAPV.

2.º Respecto de la ahora litigiosa, el ACM aprobado por el Real Decreto 366/2024 no ha supuesto una delegación competencial y debe relacionarse con ese artículo 16 del EAPV, y este a su vez con el artículo 10 de la LOSU y el artículo 6 bis.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE). Estas leyes atribuyen al Gobierno una competencia normativa -"regular"- sobre la competencia litigiosa. La vinculación de la competencia referida a la "enseñanza" con la litigiosa ha sido cuestión pacífica en traspasos respecto de la enseñanza no universitaria y cita así los Reales Decretos 1319/2008, de 24 de julio (Galicia), el Real Decreto 1388/2008, de 1 de agosto (Cataluña) y el Real Decreto 893/2011, de 24 de junio (País Vasco), de manera que la funciones controvertidas conforman una "submateria" o "materia instrumental", no es una materia autónoma, y su ejercicio corresponde a la Administración titular de la competencia a la que sirve, esto es, la enseñanza.

3.º Sobre este aspecto la doctrina constitucional ha evolucionado desde los primeros pronunciamientos ( SSTC42/1981 y 77/1985). Tras las SSTC 111 y 214/2012 se deduce que el precepto constitucional reserva al Estado la función normativa y que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias ejecutivas y, si bien la STC 111/2012 se refería a la enseñanza no universitaria, la STC 214/2012 se refiere de modo general.

4.º Al atribuir una competencia la Constitución o un estatuto de autonomía, no es preciso relacionar las concretas facultades que comprende, luego hay que deducirlas acudiendo a la teoría del "contenido inherente a la competencia" o de las "materias conexas". Conforme a ella, en caso de discordancia entre las rúbricas de los títulos competenciales, el Tribunal Constitucional entiende que debe averiguarse con los criterios interpretativos ordinarios si ha sido incluida en uno u otros, con independencia de las rúbricas empleadas por la Constitución o por los estatutos de autonomía. Además, que un estatuto de autonomía no mencione una materia específica no impide su atribución a la Comunidad Autónoma.

2. Respecto de la vulneración del artículo 149.1.18.º de la Constitución alega lo siguiente:

1.º Las funciones que se traspasan a la CAPV deberá ejercerlas observando la regulación sustantiva y las condiciones establecidas en el Real Decreto 889/2022, en cuanto a los criterios básicos y específicos para la resolución de los procedimientos de homologación y declaración de equivalencia, lo mismo que deberá recabarse el informe no vinculante de las Administraciones corporativas. Cosa distinta es que la aplicación de esos criterios pueda ser objeto de armonización en la Comisión Técnica que prevé el ACM. Por tanto, no puede afirmarse que se desconoce qué procedimiento seguirá la Administración vasca, ni cabe prejuzgar que incumplirá esa normativa.

2.º Recuerda que un traspaso supone una sucesión parcial entre dos Administraciones de unas funciones, servicios y medios públicos, luego no se atribuye, delimita, ni reconoce competencias, sino que se limitan a traspasar, sin que el Estado se reserve mecanismos de control, apercibimiento y reversión. Por esta razón no se vulnera el artículo 149.1.18.º de la Constitución, pues las funciones traspasadas son estrictamente ejecutivas, quedando reservada al Estado la potestad normativa - legislativa y reglamentaria- en la materia. Y por lo dicho se rechaza que se generarán dos velocidades de resolución de los expedientes.

3. Respecto a que no perviva en la CAPV la Comisión de Análisis prevista en el Real Decreto 889/2022, alega lo siguiente:

1.º El Estado, en ejercicio de la competencia litigiosa, puede prever los órganos precisos desde los principios de cooperación y colaboración -consustanciales al modelo constitucional de Estado-, que es lo previsto en el apartado D) de ACM, pero no sustituir las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas que se traspasan. Esto implica tanto gestión como que dicten reglamentos internos organizativos en ejercicio de su potestad de autoorganización, previendo la creación de los servicios o unidades propios como ha sido el caso de los jurados territoriales de expropiación (cfr. STC 251/2006). Sobre esta base, no cabe imponer la pervivencia de un órgano estatal como es la citada Comisión de Análisis, si bien la CAPV podrá crear un órgano análogo.

2.º Esta potestad autoorganizativa no es propiamente "procedimiento" y que no perviva la Comisión de Análisis no implica por ello que la CAPV tenga que regular un procedimiento propio para las homologaciones y declaraciones de equivalencia de títulos superiores extranjeros. Con la tesis de la demandante, la potestad de autoorganización de la CAPV, inherente a la autonomía, quedaría muy reducida y haría imposible el traspaso de servicios pues se entendería que el ejercicio de esa potestad se plasma en regular un procedimiento, para lo que cita de nuevo el caso de los jurados territoriales de expropiación, cuya creación no altera la regulación el procedimiento expropiatorio.

3.º La consecuencia es que imponer a la CAPV la actuación de la Comisión de Análisis implicaría menoscabar el ejercicio de las competencias autonómicas de ejecución de la legislación estatal (artículos 10.2, 10.6, 20.4-en especial este- y 37.3 del EAPV). Además, la garantía del rigor académico y la equivalencia formativa de los títulos de educación superior obtenidos en sistemas educativos extranjeros no radica en la pervivencia de la Comisión de Análisis, sino en que la CAPV quede sujeta a la ordenación de las condiciones, requisitos y procedimientos contenidos en el Real Decreto 889/2022.

4. Finalmente, en cuanto a la eficacia en todo el territorio nacional de las resoluciones de la CAPV en la materia, alega lo siguiente:

1.º El Tribunal Constitucional admite ese efecto extraterritorial (cfr. SSTC 37/1981, 44/1984 y 27/2014), efecto que, según la STC 195/2001, sólo implicará una invasión competencial si la actuación contradice cómo otra Administración ordena en su territorio la misma materia, si la disposición o el acto provoca efectos jurídicos y no de hecho, y si esos efectos jurídicos son actuales, reales, no potenciales y/o hipotéticos.

2.º Sobre esta base, esa eficacia en todo el territorio nacional es compatible con la Constitución, pues tal eficacia se basa en la aplicación de la normativa estatal sobre condiciones de homologación y declaración de equivalencia, luego sin perjuicio de las peculiaridades organizativas, es una regulación armonizada para todo el territorio nacional. Y para reforzar este alegato, invoca como ejemplos como es el caso de los certificados de profesionalidad, grado de minusvalía, autorizaciones de los almacenes de residuos nucleares y radioactivos, o autorizaciones para la prestación de los servicios de transporte público discrecional de viajeros, mercancías o mixtos.

#### CUARTO.- LA OPOSICIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO.

1. En lo que hace a la vulneración del artículo 149.1.30.ª de la Constitución, alega lo que sigue:

1.º Comienza recordando las reglas generales sobre transferencia de funciones y servicios a las Comunidades Autónomas según la doctrina constitucional (cfr. STC 76/1983), basadas en equilibrio entre la homogeneidad y la diversidad propia del Estado autonómico, lo que exige crear instrumentos que compatibilicen los principios de unidad y de autonomía. A tal fin responde la Comisión Mixta paritaria pactada en el ACM, que adopta acuerdos en los que se fijan las normas de traspaso y que, a propuesta suya, aprueba el Gobierno mediante los reales decretos de traspaso.

2.º Al respecto, el reparto competencial se deriva del bloque de la constitucionalidad luego los reales decretos, como el impugnado. no atribuyen competencia alguna; ahora bien, respecto de las materias

de competencia autonómica conforme a los estatutos, para ejercerlas es preciso el traspaso de servicios como condición de pleno ejercicio, aun cuando hayan venido siendo ejercidas provisionalmente por el Estado, como es el caso; de esta manera esos reales decretos tienen vocación de "instrumento complementario de la titularidad competencial" autonómica.

3.º En este caso, el ámbito material afectado es la materia de "enseñanza" previsto en el artículo 16 del EAPV y así lo recoge el Real Decreto 366/2024 impugnado, en especial, en el apartado A) del ACM y lo hace de modo similar a como lo hizo el Real Decreto 893/2011, de 24 de junio, respecto de otra ampliación en cuanto a enseñanzas no universitarias. De esta manera, y de forma consensual, se da respuesta a una obligación constitucional, estatutaria y legal -la plena realización del orden de competencias que se desprende de la Constitución y los estatutos de autonomía- que debe satisfacerse para que el Estado de las Autonomías, en lo que hace a la enseñanza, alcance su diseño acabado.

4.º El artículo 149.1.30.ª de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre "regulación" de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, luego al estar vetada la regulación a las Comunidades Autónomas, ejercen competencias ejecutivas sobre el título correspondiente, que en el caso de la CAPV es, como se ha dicho, la "enseñanza" (artículo 16 del EAPV). Frente a la demandante, que deniega a la CAPV competencia de ejecución sobre los títulos de educación superior, invoca las STC 214/2012 y 170/2014, que reconoce a las Comunidades Autónomas, con base a sus competencias sobre enseñanza, potestades ejecutivas -sin distinción- sobre homologación y declaración de equivalencia de títulos extranjeros,, tanto universitarios como no universitarios; esta sentencia implica una evolución jurisprudencial frente a las SSTC 42/1981 y 7/1985.

5.º En definitiva, con el Real Decreto 366/2024 la CAPV completa los traspasos anteriores en materia de enseñanza no universitaria, conforme al bloque de constitucionalidad, tal y como ya se hizo respecto de Galicia y Cataluña, precedentes nunca impugnados ni en vía contencioso-administrativa ni constitucional. Y en los mismos términos que la Abogacía del Estado, alega que la litigiosa es una "submateria" incardinada en la materia principal de enseñanza, asumida por la CAPV estatutariamente, luego se está ante una "una sucesión parcial en el ejercicio de las funciones públicas" entre el Estado y la CAPV.

2. Respecto de la vulneración del artículo 149.1.18.ª de la Constitución, opone lo siguiente:

1.º La garantía para los administrados de un tratamiento común ante las Administraciones públicas está en que el Estado establece las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y en el Real Decreto 366/2024 sólo traspasan a la CAPV funciones ejecutivas y no normativas, luego esa garantía y la consiguiente competencia exclusiva estatal no se altera.

2.º El procedimiento de homologación no se altera pues es el previsto en el Real Decreto 889/2022, luego el traspaso no supone la aplicación de un procedimiento nuevo sino que al tratarse de una competencia ejecutiva, cabe su adaptación, por parte de la Administración vasca, a sus características estructurales y funcionales propias, lo que implica ex artículo 20.4 del EAPV el ejercicio de sus potestades de autoorganización.

3.º Que el ACM no incorpore expresamente la reserva a la Administración del Estado de la potestad normativa relativa al procedimiento a seguir y circunscriba su potestad normativa a "regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales", es porque en este punto incorpora al ACM lo previsto, en su literalidad, en el artículo 149.1.30.ª, aparte de que la Comisión Mixta no puede alterar el reparto competencial establecido en la Constitución y los estatutos de autonomía.

QUINTO.- JUICIO DE LA SALA.

1. El presente recurso se ha deliberado conjuntamente con los recursos 451/2024 (del Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España); el 462/2024 (del Consejo General de Colegios Oficiales de Enfermería de España); el 463/2024 (del Consejo General de Colegios Oficiales de Odontólogos y Estomatólogos de España); el 465/2024 (del Consejo General de Colegios de Terapeutas de España); el 466/2024 (del Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos de España); el 469/2024 (del Consejo General de la Abogacía Española), y el 470/2024 (Unión Interprofesional de la Comunidad de Madrid). En todos ellos coinciden, en lo sustancial, tanto los alegatos de los demandantes como la oposición de la Abogacía del Estado y del Gobierno Vasco.

2. 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 ACM que recoge y aprueba. 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 demandante y, en cualquier caso, es evidente el carácter consensual del procedimiento, tal y como señalan las Administraciones recurridas.

3. Las partes no discuten la irrenunciabilidad de las competencias, ni 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. Si bien no parece que haya discrepancias sobre estos extremos desde un punto de vista abstracto, en lo concreto, sí hay discrepancia en si el ACM es realmente una ampliación de funciones y servicios en materia de enseñanza al País Vasco o, por el contrario, es una transferencia extraestatutaria, ajena al bloque de constitucionalidad, luego una competencia de la que carece la CAPV.

4. De esta manera, lo litigioso se ciñe a resolver sobre el alcance del artículo 149.1.30.ª 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 que se atribuye al Estado se limita al ejercicio de su potestad normativa o se extiende, además, al de la ejecución. Así planteado, la discrepancia surge porque las Administraciones recurridas mantienen que a partir de la STC 111/2012 -seguida por las SSTC 184 y 214/2012 que se remiten a la primera- el Tribunal Constitucional cambió su doctrina para admitir que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias ejecutivas en ese ámbito, interpretación de la que discrepa la demandante.

5. La STC 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, dijo lo siguiente:

1.º El artículo 149.1.30.ª de la Constitución atribuye al Estado dos competencias diferenciadas con distinto alcance: la competencia exclusiva para la 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.

2.º 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.

3.º 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”.

6. Sin embargo, además de las sentencias antes citadas -las SSTC 111, 184 y 214/2012- hemos de tener en cuenta la STC 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. En ella, el Tribunal Constitucional confirma que la primera de las competencias estatales del artículo 149.1.30.<sup>a</sup> comprende la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales que habilitan para ejercer una profesión titulada. Ahora bien, la sentencia precisa inmediatamente lo siguiente:

“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).

7. Además, la STC 170/2014, 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 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.).

8. Si tenemos en cuenta, de un lado, que las SSTC 111, 184 y 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 149.1.30.<sup>ª</sup> 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.

9. En cambio, sí es determinante la STC 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 corresponde 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 149.1.30.<sup>ª</sup> con el artículo 149.1.1.<sup>ª</sup> de la Constitución.

10. Es decir, no se refiere ni varía el criterio sentado en las tres sentencias de 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.

11. 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, incidiendo en los artículos 139.1 y 149.1.1.<sup>ª</sup> de la Constitución.

12. En consecuencia, si para el Tribunal Constitucional, a cuya interpretación hemos de estar conforme se nos exige en el artículo 5 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, 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 170/2014 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.

13. No hay razones, por tanto, para entender que no sea estatal, de acuerdo con el artículo 149.1.30.<sup>ª</sup> 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 trasposos de funciones y servicios a las Comunidades Autónomas en los términos en que se ha efectuado por el Real Decreto 366/2024 y el ACM que contiene.

14. Por último hay que precisar que la conclusión a la que llega esta Sala no se contradice con el artículo 16 del EAPV, pues tal precepto salva expresamente las facultades que el artículo 149.1.30.<sup>ª</sup> atribuye al Estado. Y 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 concreto el artículo 131.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña que atribuye 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”, lo mismo que respecto de la Junta de Andalucía el artículo 52 de su Estatuto de Autonomía.

15. Finalmente, los recurridos invocan los Reales Decretos 1319 y 1388/2008 y el Real Decreto 893/2011, antes citados y referidos a Galicia, Cataluña y País Vasco, que en virtud de sus respectivos estatutos de autonomía ampliaron los traspasos de funciones y servicios en materia de homologación y convalidación de títulos y estudios extranjeros no universitarios, materia a las que se refieren las SSTC 111, 184 y 214/2012. Por el contrario, el ACM aprobado por el Real Decreto 366/2024 impugnado tiene por objeto los títulos correspondientes a la educación superior, luego queda bajo la doctrina de la STC 170/2014 y se relaciona directamente con la dimensión profesional de la competencia exclusiva del Estado del artículo 149.1.30.ª, que vincula con los requerimientos de igualdad de los artículos 149.1 1.ª 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.

16. Por razón de todo lo expuesto y sin que sea preciso abordar el resto de los alegatos referidos a la infracción del artículo 149.1.18.ª de la Constitución, se estima el recurso contencioso-administrativo, y se anula el Real Decreto 366/2024, que aprueba el ACM previsto en la disposición transitoria segunda del EAPV. Asimismo, debemos ordenar la publicación contemplada en los artículos 72.2 y 107.2 de la LJCA.

**SEXTO.- COSTAS.**

1. Conforme a lo establecido por el artículo 139.1 de la LJCA, se imponen las costas a los recurridos por haberse desestimado sus pretensiones, sin que haya razón para enervar esta regla general.

2. A tal efecto, la Sala, haciendo uso de la facultad reconocida en el artículo 139.4 de la LJCA señala como cifra máxima a que asciende la imposición de costas por todos los conceptos la de 2000 euros para la Administración General del Estado y la de 2000 euros al Gobierno Vasco. Para la fijación de las expresadas cantidades se tienen en cuenta los criterios seguidos habitualmente por esta Sala atendiendo 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,

**PRIMERO.-**Estimar el recurso contencioso-administrativo 464/2024, interpuesto por la representación procesal de la UNIÓN PROFESIONAL 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.

**SEGUNDO.-**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 de Derecho.

**TERCERO.-**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.