



REC.ORDINARIO(c/d)/470/2024

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 470/2024

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. 283/2025

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.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo n.º 470/2024, interpuesto por la Unión Interprofesional de la Comunidad de Madrid, representada por el procurador don Antonio Álvarez-Buylla Ballesteros bajo la dirección letrada de don Luis Banciella Rodríguez-Miñón, 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

NOTA.- Se advierte que, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en relación con lo regulado en el art. 236 bis y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los datos contenidos en esta resolución o acto de comunicación son confidenciales y su traslado o comunicación pública por cualquier medio o procedimiento está prohibida, sin perjuicio de las competencias que al Consejo General del Poder Judicial se le reconocen en el art. 560.1 - 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.



REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 470/2024

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. 283/2025

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.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo n.º 470/2024, interpuesto por la Unión Interprofesional de la Comunidad de Madrid, representada por el procurador don Antonio Álvarez-Buylla Ballesteros bajo la dirección letrada de don Luis Banciella Rodríguez-Miñón, 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 el procurador don Antonio Álvarez-Buylla Ballesteros, en representación de la Unión Interprofesional de la Comunidad de Madrid, 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, por otrosí digo, solicitó a la Sala que, en virtud de los motivos expuestos en dicho escrito, procediera a la suspensión de la efectividad del citado Real Decreto. Suspensión que fue acordada por auto de 23 de julio siguiente.

SEGUNDO.- Admitido a trámite por diligencia de ordenación de 20 de junio de 2024, se requirió 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 y se dispuso la formación de pieza separada de medidas cautelares.



TERCERO.- Por diligencia de ordenación de 2 de julio de 2024, recibido el escrito de personación presentado por el Letrado del Gobierno Vasco, se le tuvo por personado y parte, en nombre y representación del Gobierno Vasco. Así mismo, recibido el expediente administrativo, se tuvo por personada y parte a la Administración demandada, y se hizo entrega al representante procesal de la parte actora, a fin de que dedujera la demanda.

CUARTO.- Completado el expediente administrativo conforme a lo interesado por la recurrente el 24 de julio de 2024, se alzó la suspensión que venía acordada y se hizo entrega al procurador Sr. Álvarez-Buylla Ballesteros, a fin de que formalizara la demanda en el plazo que le restaba. Trámite evacuado por escrito de 13 de septiembre de 2024 en el que, después de exponer los hechos y fundamentos que estimó pertinentes, solicitó a la Sala que

«en su día, previos los trámites legalmente preceptivos, dicte sentencia por la que se estime el presente recurso y se declare la nulidad de la referida disposición normativa con imposición de costas al demandado».

Por otrosí digo primero fijó la cuantía del recurso en indeterminada. Y, por segundo, manifestó que no entiende necesaria la celebración de vista pública, si bien, dijo, considera preciso que se acuerde el trámite de conclusiones.

QUINTO.- Evacuando el trámite conferido por diligencia de ordenación de 16 de septiembre de 2024, el Abogado del Estado contestó a la demanda por escrito de 6 de octubre siguiente, en el que interesó sentencia por la que se desestime el 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.



SEXTO.- No estimándose necesaria la celebración de vista pública y no habiéndose solicitado el recibimiento del pleito a prueba, se concedió a las partes el término sucesivo de diez días a fin de que presentaran sus conclusiones. Trámite evacuado por escritos de 18 de noviembre y de 4 y de 10 de diciembre de 2024, incorporados a los autos.

SÉPTIMO.- Declaradas concluidas las actuaciones, 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.

OCTAVO.- 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.*

La Unión Interprofesional de la Comunidad de Madrid, entidad integrada por cuarenta y dos colegios profesionales, de los que diecinueve han instado esta actuación, 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 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 30ª 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.

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 e 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 de la Unión Interprofesional de la Comunidad de Madrid.*

Tras repasar los extremos del expediente que le parecen significativos y afirmar la legitimación de la recurrente, expone el contenido del Real Decreto 366/2024 y se detiene en el marco normativo de los procedimientos de homologación y declaración de equivalencia de títulos universitarios extranjeros que ofrece el Real Decreto 889/2022, de 18 de octubre, establecido bajo la premisa de que la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales es una competencia exclusiva reservada al Estado cuyo ejercicio ha monopolizado hasta la fecha.

Del régimen establecido por el Real Decreto 889/2022, pensado para hacer frente al elevado número de solicitudes, destaca su tramitación electrónica y la creación de la Comisión de Análisis Técnico de Homologaciones y Declaraciones de Equivalencia, adscrita a la Secretaría General de Universidades, a su composición de acusado perfil técnico, y al “rol fundamental” que desempeña en los procedimientos de homologación y declaración de equivalencia. Asimismo, subraya la intervención mediante un informe preceptivo pero no vinculante en las solicitudes de homologación de títulos extranjeros de los Consejos Generales y de los Colegios profesionales de ámbito nacional representativos de los intereses del sector correspondiente.

A continuación, la demanda afirma la vulneración del orden constitucional de distribución de competencias a partir de la reserva por el artículo 149.1 30ª a la exclusiva competencia del Estado de la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. Al desarrollar su argumento, distingue entre asunción de competencias y traspaso de servicios necesario para el ejercicio



de las asumidas estatutariamente por las Comunidades Autónomas. Seguidamente, menciona el valor interpretativo de los reales decretos de trasposos y el carácter vinculante de los acuerdos de las Comisiones Mixtas de Transferencias, si bien precisa que se entiende referido a la adecuación de las mismas al orden constitucional de distribución de competencias y señala que ese valor interpretativo no puede prevalecer sobre las previsiones constitucionales o estatutarias, tal como dice el Tribunal Constitucional en sus sentencias n.º 48/1985 y n.º 102/1985.

A partir de aquí sostiene que la interpretación del orden constitucional de distribución de competencias que hace el Acuerdo de la Comisión Mixta no se ajusta a la doctrina del Tribunal Constitucional pues su jurisprudencia ha declarado explícitamente que el contenido inherente de la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1 30ª de la Constitución “comprende la competencia para expedir los títulos y para homologar los que no sean expedidos por el Estado”. Cita en este sentido las sentencias n.º 42/1981, n.º 93/1985, n.º 184/2012 y n.º 111/2012 y de ellas saca la conclusión de que la competencia estatal en cuestión es plena y excluyente.

Además, ve otras vulneraciones del ordenamiento jurídico en que incurre el Real Decreto 366/2024. Así, le reprocha no respetar el mandato de que los ciudadanos reciban un tratamiento común ante todas las Administraciones Públicas e infringir el principio de igualdad. Destaca que con esta disposición, en vez de una, serán dos las Administraciones que ejerzan las funciones de homologación y declaración de equivalencia. Hecho inédito, dice. Añade que seguirán procedimientos diferentes, pues los órganos son distintos y que, en el mejor de los supuestos, el de que la Comunidad Autónoma del País Vasco no establezca criterios propios y distintos, es posible y más que probable que no siga las mismas pautas aplicativas a pesar de que los efectos jurídicos de las resoluciones sean idénticos.

De la necesidad de seguir procedimientos diversos llama la atención la demanda sobre la falta de intervención de la Comisión de Análisis Técnico de



Homologaciones y Declaraciones de Equivalencia y también llama la atención sobre que no está asegurada la participación de los Consejos Generales o de los Colegios Profesionales de ámbito nacional. Y pone de manifiesto que los efectos de la homologación o de las declaraciones de equivalencia de títulos obtenidos en sistemas de educación superior extranjeros, “cobran una especial importancia que trasciende la dimensión educativa al proyectarse sobre los relativos al ejercicio de las profesiones que requieren de una titulación universitaria”.

No aprecia base justificadora razonable que explique la desigualdad que este traspaso supone entre profesionales en función de si tienen o no vecindad administrativa en el País Vasco. A este respecto dice que los que la posean gozarán de una ventaja comparativa evidente frente a los demás por la mayor agilidad que cabe esperar de la Administración autonómica, a la que llegará un número inferior de solicitudes.

Encuentra asimismo infringido el artículo 149.1 18ª de la Constitución porque se desconoce la competencia exclusiva del Estado para regular el procedimiento administrativo común, el cual, según el artículo 105 debe ser establecido por la ley. A ello añade la infracción del Real Decreto 889/2022 que contiene el procedimiento común en la materia.

En definitiva, considera que el Real Decreto y el acuerdo que aprueba son nulos de pleno Derecho porque no es posible transferir funciones ejecutivas a las Comunidades Autónomas si previamente no se les han atribuido competencias en la materia y es patente que carece de título competencial, infringe el artículo 149.1 30ª de la Constitución, atenta contra el principio de igualdad que proclama su artículo 14 y la competencia exclusiva estatal para dictar normas relativas al procedimiento administrativo común prevista en el artículo 149.1 18ª, siempre de la Constitución.

TERCERO.- *Las contestaciones a la demanda.*



A) La contestación del Abogado del Estado

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.

En este punto, resalta el carácter necesario del acuerdo de ampliación de funciones y servicios y niega que estemos ante una ampliación extraestatutaria de competencias. Quiere que no se confundan los conceptos de competencia y función y nos dice que es evidente la facultad de la Comunidad Autónoma de solicitar al Estado negociaciones para el traspaso, ejercida el 17 de mayo de 2023, y que no constituye una opción la plena culminación del régimen de distribución de competencias. Enumera, después, los principios respetados por el Real Decreto impugnado: el de unidad del



sistema educativo, asegurada porque el País Vasco no asume competencias normativas sino estrictamente ejecutivas; la normativa europea, pues no impone ni procedimientos ni órganos; y el interés general ya que estamos ante una sucesión parcial entre dos Administraciones.

Explica el Abogado del Estado que la recurrente carece de legitimación para alegar contra la previsión transitoria del Acuerdo pues supone tirar piedras contra su propio tejado y, a continuación, mantiene que el artículo 149.1 30ª de la Constitución permite que las Comunidades Autónomas asuman competencias ejecutivas en esta materia. Aquí invoca las sentencias del Tribunal Constitucional que, a su entender, lo avalan: n.º 111/2012 y 214/2012, para concluir que no estamos ante una de las reservas de competencias de ejecución en favor del Estado.

Entiende, por lo demás, que el artículo 16 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco ofrece el título competencial autonómico, pues la asignación de las funciones de homologación y declaración de equivalencia de títulos extranjeros a la competencia en materia de enseñanza “constituye una praxis constitucional que ha sido pacífica e invariablemente observada en todos los trasposos anteriores (...) en materia de enseñanzas no universitarias” (Reales Decretos 1388/2008, de 1 de agosto; 1319/2008, de 24 de julio; y Real Decreto 893/2011, de 24 de junio). Y es que nos encontramos ante una submateria o materia instrumental, carente de autonomía que ha de seguir a la materia a la que sirve. Por lo demás, rechaza que deba acudirse a la cláusula residual del artículo 149.3 de la Constitución.

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 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 y 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 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 465/2024, interpuesto por el Consejo General de Colegios de Terapeutas de España; n.º 466/2024, interpuesto por el Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos de España; y n.º 469/2024, interpuesto por el Consejo General de la Abogacía Española.



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 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 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 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 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 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 470/2024, interpuesto por la Unión Interprofesional de la Comunidad de Madrid 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.

