



Roj: **STS 1334/2022 - ECLI:ES:TS:2022:1334**

Id Cendoj: **28079130052022100078**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **06/04/2022**

Nº de Recurso: **975/2021**

Nº de Resolución: **427/2022**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **INES MARIA HUERTA GARICANO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 14501/2020,**
ATS 9745/2021,
STS 1334/2022

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 427/2022

Fecha de sentencia: 06/04/2022

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 975/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 05/04/2022

Ponente: Excm. Sra. D.^a Inés Huerta Garicano

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.4

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 975/2021

Ponente: Excm. Sra. D.^a Inés Huerta Garicano

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 427/2022

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D.ª Inés Huerta Garicano

D. Fernando Román García

En Madrid, a 6 de abril de 2022.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 975/21, interpuesto por el Sr. ABOGADO DEL ESTADO, en la representación que legalmente ostenta, contra la sentencia nº 373/19, de 24 de noviembre de 2020, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S.J. de Madrid, por la que, con estimación del P.O. 166/19, anula la resoluciones de la Dirección General de Relaciones con la Administración de 1 de septiembre de 2017, confirmada en reposición por las de 2 de septiembre de 2019, y reconoce el derecho de los allí actores -Dña. Lourdes, D. Jacobo, D. Justiniano, D. Pedro, Dña. Marta, D. Leopoldo, D. Humberto, D. Obdulio y Dña. Noemi - a que se les proponga, por haber superado la prueba de aptitud, la expedición del título profesional de Abogado.

Se personaron como partes recurridas los citados, representados por la procuradora Dña. Mª Antonia Ariza Colmenarejo.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.ª Inés Huerta Garicano.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Antecedentes administrativos:

1.- Los actores -aquí recurridos-, todos italianos y que estaban en posesión del Título italiano de "Laurea Magistrale in Giurisprudenza"- obtuvieron el máster de acceso a la Abogacía en la Universidad Nebrija de Madrid, que remitió la oportuna documentación: certificado del máster, certificado de las prácticas realizadas y certificado de convalidación del título, en la convocatoria efectuada por Orden PRE/1743/2016, de 27 de octubre, coincidiendo con los periodos en que se realizó la convalidación del título de grado.

2.- Solicitó tomar parte en la prueba de evaluación convocada por la Orden PRE 1743/2016 (BOE de 4 de noviembre), dirigida a la acreditación de la capacitación profesional para el acceso a la profesión de Abogado, a fin de comprobar la formación suficiente para el ejercicio de la profesión, el conocimiento de las respectivas normas deontológicas y profesionales y, en particular, la adquisición de las competencias.

3.- La resolución administrativa denegó la expedición del título de abogado porque la admisión al máster se realizó con anterioridad a la obtención de la convalidación del título, cursándose las asignaturas del máster antes de las propias asignaturas complementarias precisas para obtener la convalidación al título Grado en Derecho español, cuando, conforme al art. 2 de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales, y art. 2 del Real Decreto 775/2011, de 3 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la referida Ley, el sistema de acceso a la profesión de abogado, para cualquier ciudadano español o nacional de un país de la UE/EEE, comprende cuatro pasos cronológicos, que no pueden ser, en ningún caso, alterados en el orden de realización: a) en primer lugar, obtener el Grado en Derecho o título equivalente en el caso de títulos extranjeros; b) la realización del máster de acceso; c) un periodo de prácticas; y, d) la realización de la prueba de acceso. Siendo imprescindible, para la admisión al Máster específico de acceso a la abogacía, haber acreditado que se poseen los conocimientos específicos señalados para el Grado en el RD 775/2011.

SEGUNDO.-La sentencia recurrida:

La sentencia -que transcribe la normativa de aplicación y otras sentencias dictadas por la misma Sala- estima el recurso <<por razones de unidad de Doctrina y de Seguridad jurídica>>y reconoce el derecho de los actores a que se les expida el título de abogado.

No fue hasta la Orden PRE/696/17, de 25 de julio cuando introdujo la exigencia del requisito de titulación u homologación antes de realizar los estudios de formación especializada. Este aspecto no se contiene sin embargo en la Orden que ha convocado las pruebas a las que han asistido los interesados, y, lo cierto es que con los requisitos que constan en la Orden de 2016 no puede añadirse la exigencia específica que recoge la resolución impugnada, puesto que tal requisito no constaba ni se desprende de manera evidente de la normativa que se cita como aplicable.

TERCERO.- Preparación del recurso de casación:



El Sr. Abogado del Estado presentó escrito de preparación del recurso de casación fundamentado en los apartados 88.2.a), b) y c) y 88.3.a) LJCA, y en auto de 3 de febrero de 2021, lo tuvo por preparado, remitiendo los autos y el expediente, previo emplazamiento de las partes.

CUARTO.- Admisión del recurso:

Recibidas las actuaciones y personadas las partes ante este Tribunal, la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo dictó auto (15 de julio del pasado 2021), en el que, se ponía de manifiesto que este Tribunal Supremo (Sección Quinta) había estimado ya los recursos de casación nº 6513, 3352, 7897, 6529, 6903, 8316/19; 221/20; 6866/19; 6955/19; 5431/19; 6739/19 (sentencias, respectivamente, nº 968/20, de 9 de julio; 1055/20, de 21 de julio; 1153/20, de 11 de septiembre; 1321/20, de 15 de octubre; 1390/20, de 22 de octubre; 1423/20, de 29 de octubre; 1419/20, de 29 de octubre, 1440/20, de 3 de noviembre; 1576/20, de 23 de noviembre; 695/21, de 19 de mayo y 739/21, de 26 de mayo), por lo que procedía admitir a trámite este recurso de casación, informando al Sr. Abogado del Estado que dado que se plantea una cuestión con interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia idéntica a la que han tenido respuesta en las referidas sentencias, y en atención a la concordancia apuntada, **la Sala estimaba pertinente informarle que, de cara a la tramitación ulterior del recurso, considerará suficiente que en el escrito de interposición manifieste si su pretensión casacional coincide, con lo que fue resuelto en las sentencias referidas, o sí, por el contrario, presenta alguna peculiaridad**, ACORDANDO:

" 1º) Admitir a trámite el recurso de casación nº 975/21 preparado por la Abogacía del Estado, en la representación procesal que legalmente ostenta, frente a la sentencia nº 662/19, de 16 de octubre, de la Sala de lo Contencioso- Administrativo (Sección Sexta) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, estimatoria del Procedimiento Ordinario 568/2018 interpuesto por D^a Teodora frente a la resolución de 1 de septiembre de 2017, del Director General de relaciones con la Administración de Justicia del Ministerio de Justicia, confirmada en reposición por resolución desestimatoria presunta, al declarar que el demandante no cumple con los requisitos exigidos para la obtención del título profesional de Abogado según lo previsto en la Orden PRE/1743/2016, de 27 de octubre, por la que se convoca la prueba de evaluación de aptitud profesional para el ejercicio de la profesión de abogado para el año 2017.

2º) Precisar que la cuestión en la que entendemos que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar:

· Si a los efectos de acceso a la profesión de abogado resulta exigible haber obtenido la convalidación del título habilitante obtenido en el extranjero para ser admitido en los cursos de formación específicos (Máster) o, por el contrario, resulta factible la realización simultánea de ambas formaciones.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación las siguientes:

· Art. 2 de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso de las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales y art. 2 del Real Decreto 775/2011, de 3 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley antedicha, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigirá el debate finalmente trabado en el recurso."

QUINTO.- Señalamiento.-

Para deliberación, votación y fallo, se señaló la audiencia del día 5 de abril de 2021, teniendo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- A la cuestión planteada hemos dado ya respuesta en nuestras sentencias de 9 de julio, 21 de julio, 11 de septiembre, 15, 22, 29 de octubre, 3 y 23 de noviembre, 3 y 10 de diciembre, todas de 2020; 18 y 27 de enero, 12, 19 y 26 de mayo, 16, 23 y 30 de junio, todas de 2021, en las que se analizaban supuestos idénticos, por lo que reiteraremos el criterio en ellas expuesto.

Como dicen las referidas sentencias, conviene recordar el origen de la regulación del régimen de acceso a la profesión de Abogado y Procurador, Ley 34/2006, de 30 de octubre, y las diversas convocatorias de esta formación, posgrado o Máster:

1.- La Ley 34/2006 afirma en su Exposición de Motivos, que "la experiencia del Derecho comparado muestra que la actuación ante los tribunales de justicia y las demás actividades de asistencia jurídica requieren la acreditación previa de una capacitación profesional que va más allá de la obtención de una titulación universitaria". Y el artículo 2.1 de esta Ley dispone: "Tendrán derecho a obtener el título profesional de abogado o el título profesional de procurador de los tribunales las personas que se encuentren en posesión del título universitario de licenciado en Derecho o del título de grado que lo sustituya [...]", A su vez, el capítulo II de dicha



Ley, "Obtención de la capacidad profesional", en los artículos 3.1 y 4.1 inicia ambos preceptos con la misma redacción: "Los cursos de formación para abogados [...]".

Estos "cursos de formación para abogados", "podrán ser organizados e impartidos por universidades públicas o privadas, y por escuelas de práctica jurídica". En la realidad actual, estos "cursos de formación para abogados", de "capacitación profesional que va más allá de una titulación universitaria", estos posgrados o másters, son organizados o impartidos por numerosas universidades, públicas y privadas, y escuelas de práctica jurídica creadas por los colegios de abogados y homologadas por el Consejo General de la Abogacía, (art. 5 de la Ley), siendo variado el coste de los mismos, dependiendo del centro que los organiza e imparte.

Conforme a la Disposición Final Tercera de la Ley 34/2006, su entrada en vigor se produjo a los cinco años de su publicación en el BOE, que tuvo lugar el 31 de octubre de 2006.

2.- En el BOE de 16 de junio de 2011 se publica el Real Decreto 775/2011, de 3 de junio, que aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006 antes citada.

En su Preámbulo afirma dicho RD, que "el reglamento comienza estableciendo *como requisito previo para acceder a los cursos específicos de formación para la obtención de los títulos profesionales de abogado o procurador el de poseer un título universitario que acredite la adquisición de determinadas competencias jurídicas que expresamente se determinan*". (El subrayado es nuestro).

Y el artículo 2 de dicho Real Decreto dispone:

"Requisitos generales.

1. La obtención del título profesional de abogado o de procurador de los tribunales requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Estar en posesión del título de Licenciado en Derecho, Graduado en Derecho o de otro título universitario de Grado equivalente que reúna los requisitos establecidos en el artículo 3 de este reglamento.
- b) Acreditar la superación de alguno de los cursos de formación comprensivos del conjunto de competencias necesarias para el ejercicio de dichas profesiones en los términos previstos en este reglamento.
- c) Desarrollar un periodo formativo de prácticas en instituciones, entidades o despachos, relacionados con el ejercicio de esas profesiones.
- d) Superar la prueba de evaluación final acreditativa de la respectiva capacitación profesional".

El artículo 18 del RD 775/2011, "convocatoria de evaluación", establece en su apartado 4 "Los aspirantes deberán ser mayores de edad, acreditar la superación del curso de formación exigido para cada profesión y no estar inhabilitados para el ejercicio de la profesión de abogado o procurador de los tribunales".

3.- No obstante la claridad de la Ley 34/2006 y del RD 775/2011, la redacción de las diversas órdenes de convocatoria de estos posgrados o másters no es clara.

La primera de las Órdenes Ministeriales de convocatoria, la PRE/202/2015, de 9 de febrero (BOE 13/02/2015), el requisito de la titulación universitaria o de la homologación del título extranjero se debía reunir "en la fecha de terminación del plazo de presentación de solicitudes que deberá mantenerse a lo largo de todo el proceso".

En las tres Órdenes ministeriales siguientes de convocatoria del posgrado o másters a la que se acaba de exponer, es decir, las Ordenes PRE/2498/2015, de 24 de noviembre (BOE 25/11/2015); PRE 1235/2016, de 21 de julio (BOE 22/07/2016). Y PRE/1743/2016, de 27 de octubre, (BOE 04/11/2016), que es la aquí examinada, el requisito de titulación universitaria se debía reunir "en la fecha en que se realice el examen".

Las convocatorias posteriores a la orden PRE/1743/2016, que era la primera convocatoria del examen de acceso a la profesión de abogado de 2017, son las siguientes: Orden PRA/696/2017, de 25 de julio (BOE 26/07/2017), que era la segunda convocatoria del año 2017; Orden PRA 1174/2017 de 30 de noviembre (BOE 01/12/2017); Orden PCI/949/2018, de 14 de septiembre (BOE 15/09/2018) y Orden PCI/1424/2018 de 28 de diciembre (BOE 29/12/2018). En estas tres, el requisito de la titulación u homologación debía reunirse "con anterioridad a la admisión al curso de formación especializada para el acceso a la profesión de Abogado de Conformidad con el Real Decreto 775/2011, de 3 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales".

Partiendo de estos antecedentes normativos, la cuestión de interés casacional objetivo propuesta se refiere a la Orden PRE/1743/2016, de convocatoria del curso de acceso al ejercicio profesional de la Abogacía.

SEGUNDO.- La sentencia del TSJ de Madrid aquí impugnada, reproduciendo otras anteriores que anulaban la resolución administrativa, básicamente, porque, a juicio de la Sala de instancia, a los requisitos que constan en

la Orden de 2016 no puede añadirse la exigencia específica que exige la Administración porque tal requisito no constaba, ni se desprende de manera evidente y expresa de la normativa que se cita como aplicable, criterio que se acoge en la sentencia recurrida por razones de unidad de doctrina y seguridad jurídica.

Criterio que no se comparte porque, como ya dijimos en las citadas sentencias, aunque la Orden PRE/1473/2016 dijese que el título de grado o su homologación, debía poseerse antes de la evaluación del posgrado de acceso, mantenía la exigencia de la titulación u homologación en el Anexo 1. Y, en segundo lugar, el requisito de la titulación u homologación del título extranjero, se exige en la normativa de base, Ley 34/2006 y RD 775/2011.

El curso de acceso a la profesión de Abogado, o máster como se conoce, es un curso de posgrado, un curso de "capacitación profesional que va más allá de la obtención de una titulación universitaria" (E. de M. Ley 34/2006, antes mentada).

Hacer posible cursar el Máster de acceso a la Abogacía sin que se posea la titulación u homologación de Grado hasta el momento del examen o evaluación final del Máster, y permitiendo que se simultanee con el Máster los estudios de convalidación del título extranjero para la obtención del título de Grado en Derecho u Homologado no resulta conforme a la Ley 34/2006, artículo 2, y Real Decreto 775/2011, cuyos artículos 3 y 4 reiteran que los estudios para la capacitación profesional del abogado son "cursos de formación para abogados". Y si no se está en presencia de un título de Licenciado o Graduado en Derecho o en poder de la credencial de homologación de un título extranjero, no se puede participar en "cursos de formación para abogados".

La posibilidad de simultanear los cursos de la titulación u homologación de abogado con el curso de formación para abogados de acceso a la profesión, no se desprende de la normativa expuesta.

El iter para la obtención del máster es obvio: Primero, titulación u homologación. Segundo, posgrado de acceso a la abogacía. Y Tercero, evaluación del curso de acceso a la abogacía. Simultanear cursos de Grado y Posgrado choca frontalmente con la naturaleza y regulación de ambos cursos.

Y así viene establecido por el Real Decreto 56/2005, de 21 de enero, en el que se establece la estructura de las enseñanzas universitarias y se regulan los estudios universitarios de Grado. En su artículo 8, tras definir en el anterior artículo las enseñanzas de Grado, regula las enseñanzas de Posgrado, "segundo ciclo de los estudios Universitarios dedicado a la formación avanzada, de carácter especializada o multidisciplinar dirigida a una especialización académica o profesional [...]".

El Real Decreto 56/2005 ha sido derogado y sustituido por el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, que regula la estructura de las enseñanzas universitarias oficiales de Grado, de Máster (desapareciendo el término Posgrado) y de Doctorado. Por ello, el artículo 2.1.b del RD 775/2011 establece que el título profesional de abogado se obtiene tras acreditar la superación de alguno de los cursos de formación comprensivos del conjunto de competencias necesarias para el ejercicio de dichas profesiones (abogado y procurador) en los términos previstos en este Reglamento. Y su artículo 4.1.a, dispone: "es una formación impartida en universidades públicas o privadas en el marco de las enseñanzas conducentes a la obtención de un título de Máster universitario".

El RD 1393/2007, en su artículo 16.1 dispone "Para acceder a las enseñanzas oficiales de Máster será necesario estar en posesión de un título universitario oficial español [...]". Para acceder al Máster, no para el examen o evaluación final del Máster.

Para acceder, pues, a la enseñanza del Máster de acceso al ejercicio profesional de abogado (de formación especializada), se requiere el título -previo- de Grado, u homologado si el título es extranjero, sin que quepa simultanear los estudios de Grado o de homologación de un título extranjero, con el posgrado o Máster de acceso a la profesión de Abogado.

TERCERO.-Respuesta a la cuestión interpretativa planteada por el auto de admisión:

A efectos de acceso a la profesión de abogado, curso de formación especializada (Posgrado, Máster) creado por la Ley 34/2006, y reglamentado por el Real Decreto 775/2011, en el marco del Real Decreto 1393/2007 (anterior RD 56/2005), es exigible haber obtenido previamente la homologación del título habilitante obtenido en el extranjero (o del título español de Grado), sin que sea conforme a derecho la realización simultánea de ambas formaciones.

CUARTO.- Resolución de las cuestiones que el recurso de casación suscita y pronunciamiento sobre costas:

1.- Procede, conforme a la interpretación que acabamos de realizar (en sintonía con nuestras citadas sentencias, estimar el recurso de casación, anulando la sentencia recurrida, y, confirmar la resolución administrativa -1 de septiembre de 2017- que denegó la expedición del título profesional de Abogada a Dña.



Teodora por simultanear el curso para obtener la homologación de su título italiano y el de acceso al ejercicio profesional de la Abogacía en la Universidad Antonio de Nebrija de Madrid, al no cumplir los requisitos establecidos para la obtención de dicho título profesional de abogado.

2.- Conforme al art. 93.4 LJCA no se efectúa pronunciamiento en materia de costas en casación (al no haber comparecido la parte contraria), ni en la instancia (dada la ambigüedad de la Orden de convocatoria).

FALLO

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

PRIMERO.- Responder a la cuestión de interés casacional objetivo planteada en los términos del FD Tercero.

SEGUNDO.-Haber lugar al recurso de casación nº 875/21, interpuesto por el Sr. ABOGADO DEL ESTADO, en la representación que legalmente ostenta, y, en consecuencia se **revoca y deja sin efecto** la sentencia nº 373/20, de 24 de noviembre, dictada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S.J. de Madrid (P.O. 166/19).

TERCERO.- Desestimar el P.O. 166/19, y, en consecuencia, confirmar la resolución de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia de 1 de septiembre de 2017.

CUARTO.- Sin Costas.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.