



Roj: **STS 4840/2021 - ECLI:ES:TS:2021:4840**

Id Cendoj: **28079130052021100278**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **15/12/2021**

Nº de Recurso: **5181/2020**

Nº de Resolución: **1475/2021**

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

Ponente: **SEGUNDO MENENDEZ PEREZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 4152/2020,**
ATS 491/2021,
STS 4840/2021

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.475/2021

Fecha de sentencia: 15/12/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 5181/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 09/12/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Segundo Menéndez Pérez

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.6

Letrada de la Administración de Justicia: Seccion005

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 5181/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Segundo Menéndez Pérez

Letrada de la Administración de Justicia: Seccion005

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1475/2021

Excmos. Sres.

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 15 de diciembre de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 5181/2020, interpuesto por la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, con la representación que le es propia, contra sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Sexta) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 1 de abril de 2020, y recaída en el recurso núm. 558/2018, en el que se impugna la resolución de 1 de septiembre de 2017, del Director General de Relaciones con la Administración de Justicia del Ministerio de Justicia, declarando que el demandante cumple con los requisitos exigidos para la obtención del título profesional de Abogado.

Se ha personado en este recurso como parte recurrida don Maximino, representado por la procuradora de los tribunales doña Rosa María García Bardón, bajo la dirección letrada de don Francesco Faberi.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Segundo Menéndez Pérez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. En el recurso contencioso-administrativo núm. 558/2018 la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Sexta) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, con fecha 1 de abril de 2020, dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor literal:

" **FALLAMOS:** Que debemos **ESTIMARY ESTIMAMOS** el presente recurso contencioso-administrativo núm. 558/2018, promovido por la representación procesal de Don Maximino contra Resolución de 1 de septiembre de 2017, del Director General de relaciones con la administración de justicia del Ministerio de Justicia, **DEBIENDO ANULAR COMO ANULAMOS** dicha resolución por contraria al Ordenamiento Jurídico, debiendo declararse que el recurrente cumple los requisitos exigidos en la Orden PRE 1743/2016, y por tanto, debe ser propuesto para la expedición del Título profesional de abogado, condenando a la demandada a tal actuación. No procede hacer declaración sobre costas"

SEGUNDO. Contra dicha sentencia preparó la representación procesal de la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO recurso de casación, que por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Sexta) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid tuvo por preparado mediante Auto de 8 de septiembre de 2020, que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento a las partes.

TERCERO. Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, con fecha 29 de enero de 2021, dictó Auto cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

"La Sección de Admisión acuerda:

PRIMERO.- Admitir a trámite el recurso de casación preparado por el Sr. Abogado del Estado, en la representación que le es propia, contra la sentencia de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del T.S.J. de Madrid nº 195/20, de 1 de abril, estimatoria del P.O. 558/18.

SEGUNDO.- Precisar, al igual que hicimos en los autos de esta Sección, dictados en los referenciados recursos que la cuestión que se entiende tiene interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si cabe la realización simultánea de los cursos para obtener la convalidación del título habilitante (Licenciado, Graduado en Derecho o Título Universitario de Grado equivalente) obtenido en el extranjero y los cursos de formación comprensivos del conjunto de competencias necesarias para la **profesión** de abogado (Máster), o, por el contrario, es preciso haber obtenido previamente la convalidación del título habilitante para, posteriormente, ser admitido en el Máster.

TERCERO.- Identificar como normas jurídicas que, en principio, deben ser objeto de interpretación: arts. 2 de la Ley 24/06 y 2 del Real Decreto 775/11.

CUARTO.- Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

QUINTO.- Comunicar inmediatamente a la Sala de Instancia la decisión adoptada en este auto.

SEXTO.- Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto".



CUARTO. La representación procesal de la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO interpuso recurso de casación mediante escrito de 10 de febrero de 2021, y termina suplicando a la Sala que "...dicte sentencia estimatoria del mismo y anulatoria de la recurrida con los demás pronunciamientos legales expuestos en el último apartado de este escrito". En el referido último apartado solicita a la Sala "...1º) Que estime este recurso de casación y anule la sentencia impugnada. 2º) Que desestime la pretensión de la demandante en la instancia y confirme la legalidad de la denegación al ahora recurrido del reconocimiento de su petición de evaluación y reclasificación de su puesto de trabajo. 3º) Que reitere la doctrina de las sentencias anteriores sobre esta misma cuestión a que se ha hecho referencia".

QUINTO. La representación procesal de don Maximino , se opuso al recurso de casación interpuesto de contrario y suplica en su escrito a la Sala que "...que dicte sentencia desestimatoria del mismo, confirmando la recurrida con los demás pronunciamientos legales expuestos en el último apartado de este escrito" En el referido último apartado solicita a la Sala "...1º) Que se desestime el recurso de casación interpuesto, confirmando la sentencia de instancia. 2º) Que confirme la nulidad de la denegación de la ahora recurrida del reconocimiento de su petición y expedición de título de abogado. 3º) Todo ello conforme a la interpretación que ha sido defendida en este escrito de oposición de los mencionados preceptos a los que se refiere el Auto admitiendo el recurso de casación, de los cuales no resulta que no sea factible simultanear la convalidación de grado y el máster de **acceso** a la abogacía".

SEXTO. Mediante providencia de fecha 6 de octubre de 2021 se señaló el presente recurso para votación y fallo el 9 de diciembre del mismo año, en cuya fecha han tenido lugar dichos actos procesales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. *Objeto del presente recurso.*

La Administración del Estado recurre en casación la sentencia de fecha 1 de abril de 2020, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Sexta, que estimó el recurso contencioso-administrativo núm. 558/2018, interpuesto contra la resolución de 1 de septiembre de 2017, del Director General de Relaciones con la Administración de Justicia; anuló ésta; y declaró que *el recurrente cumple los requisitos exigidos en la Orden PRE 1743/2016, y por tanto, debe ser propuesto para la expedición del Título profesional de abogado, condenando a la demandada a tal actuación.* Ello, sin imposición de costas, *dadas las dudas que el tema ha suscitado.*

SEGUNDO. *El tenor de aquella resolución administrativa.*

De ella, procede transcribir algunos párrafos de sus antecedentes de hecho y de sus fundamentos de derecho para percibir la razón jurídica en que se sustenta su parte dispositiva, que también transcribiremos.

A) En cuanto a los primeros, son significativos los siguientes:

La *Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el **acceso** a las **profesiones** de Abogado y Procurador de los Tribunales* tiene por objeto, según su propio artículo primero , regular las condiciones de obtención del título profesional de abogado, como colaboradores en el **ejercicio** del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, con el fin de garantizar el **acceso** de los ciudadanos a un asesoramiento, defensa jurídica y representación técnica de calidad.

El pasado 4 de noviembre se publicó en el "Boletín Oficial del Estado" 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.* La citada prueba tuvo lugar el pasado 25 de febrero de 2017.

Tras la celebración de dicha prueba, la Subdirección General de Relaciones con la Administración de Justicia y el Ministerio Fiscal, con ocasión de revisar que todos los aspirantes poseían los requisitos para la obtención del título profesional de Abogado conforme a la *Ley 34/2006, de 30 de octubre*, abrió un periodo de revisión de todos los expedientes de aspirantes con titulaciones obtenidas en el extranjero, con carácter previo a la publicación de sus notas finales de la evaluación. Las razones que motivaron dicho periodo de revisión vienen dadas por la especial necesidad de comprobación de los requisitos exigidos por la convocatoria y en concreto, la comprobación de estar en posesión de la certificación de homologación o la convalidación del citado título extranjero.

Éste fue el caso de don Maximino cuyo expediente se incluyó en el proceso de revisión.

[...]

En el caso de don Maximino , la Universidad donde realizó el Máster de **acceso** -la Universidad Nebrija de Madrid- envió toda la documentación completa, incluido el certificado académico del máster, los certificados

de las prácticas realizadas y, en este caso concreto, el certificado de convalidación de su título extranjero al Grado en Derecho español, con una relación de asignaturas reconocidas y otras cursadas.

No obstante, en dicho expediente quedó constatado que el master universitario en **acceso** a la abogacía se cursó durante los cursos 2015-2016 y 2016-2017, coincidiendo exactamente con los mismos periodos en los cuales se realizó la convalidación al Grado en Derecho. De este hecho puede extraerse varias conclusiones que motivan la expedición de esta Resolución.

En primer lugar, que la admisión al máster se realizó con anterioridad a la obtención de la credencial de convalidación. Esto supone que se cursaron las asignaturas del máster con anterioridad a las propias asignaturas complementarias necesarias para obtener la convalidación al Grado en Derecho español. Esta distorsión en las fechas tiene aparejados una serie de efectos negativos difícilmente explicables: por ejemplo, si observamos las asignaturas realizadas, podemos comprobar que el interesado cursó la asignatura obligatoria de Derecho civil de posgrado con carácter previo a las asignaturas complementarias de derecho civil del grado español, lo que supone una alteración del orden cronológico lógico y de la finalidad de aprendizaje y comprensión del derecho positivo español.

En segundo lugar, del propio expediente académico enviado por la Universidad se deriva que el interesado ha realizado en un solo año un número de créditos muy superiores a los establecidos con carácter general por curso académico.

Así, si las enseñanzas de Grado están estructuradas en 240 créditos -60 créditos ECTS por curso académico- nos encontramos con que el interesado ha realizado durante el curso académico 2015-2016, 72 créditos. Si por el contrario observamos el curso 2016-2017 -teniendo en cuenta que la prueba se celebró el 25 de febrero y, por tanto, debían quedar completados los requisitos con anterioridad a dicha prueba- nos encontramos con que en un único semestre el interesado cursó 102 créditos ECTS, lo que equivaldría a dos años académicos del Grado en Derecho.

[...]

B) En cuanto a los segundos, estos otros:

La citada Ley 34/2006, de 30 de octubre, en su artículo 2, establece que "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 de acuerdo con las previsiones contenidas en el artículo 88 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades y su normativa de desarrollo y que acrediten su capacitación profesional mediante la superación de la correspondiente formación especializada y la evaluación regulada por esta ley".

Asimismo, el artículo 2 del *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*, establece que la obtención del título profesional de abogado 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 del reglamento, referido a requisitos de titulación.
- 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 del 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.

[...]

De esta normativa puede derivarse un sistema de **acceso** a la **profesión** de abogado, para cualquier ciudadano español o nacional de un país de la UE/EEE, que se comprende de cuatro pasos cronológicos y que no pueden ser, en ningún caso, alterados en cuanto a su orden de realización: en primer lugar, obtener el Grado en Derecho o título equivalente en el caso de títulos extranjeros; la realización del máster de **acceso** y un periodo de prácticas, en segundo y tercer lugar, y por último, la realización de la prueba de **acceso**.

Alegan las Universidades afectadas que sí es posible realizar una alteración de dichos factores y en concreto, admitir a máster a personas que tienen un título de graduado en Derecho en el extranjero con anterioridad a que le sea expedido el certificado de homologación o bien, hayan realizado las asignaturas complementarias

conducentes a la convalidación de su título. En este sentido, defienden que el *Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales*, establece en su artículo 16 que '1. Para acceder a las enseñanzas oficiales de Máster será necesario estar en posesión de un título universitario oficial español u otro expedido por una institución de educación superior perteneciente a otro Estado integrante del Espacio Europeo de Educación Superior que faculte en el mismo para el **acceso** a enseñanzas de Máster' y subraya en su apartado segundo que 'Así mismo, podrán acceder los titulados conforme a sistemas educativos ajenos al Espacio Europeo de Educación Superior sin necesidad de la homologación de sus títulos, previa comprobación por la Universidad de que aquellos acreditan un nivel de formación equivalente a los correspondientes títulos universitarios oficiales españoles y que facultan en el país expedidor del título para el **acceso** a enseñanzas de postgrado. El **acceso** por esta vía no implicará, en ningún caso, la homologación del título previo de que esté en posesión el interesado, ni su reconocimiento a otros efectos que de cursar las enseñanzas de Máster'.

Pero si bien esta normativa rige los másteres oficiales, olvidan que el máster de **acceso** a la **profesión** de abogado en su vertiente de máster habilitante a una **profesión** regulada se rige por una materia propia y específica de dicha **profesión** y en concreto, de la materia -nada menos que de rango de Ley- que rige los requisitos para la expedición del título profesional.

Por tanto, son los requisitos exigidos tanto en la Ley 34/2006, de 30 de octubre, como en su Reglamento de **acceso** en los que se fijan las condiciones específicas para la obtención del título profesional de abogado, siendo por tanto una materia específica regulada por normativa propia, sin que le sea aplicable la materia general de educación.

Asimismo, el Ministerio de Justicia, ante las dudas planteadas por este Real Decreto, realizó una primera consulta al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte cuyas principales conclusiones se publicaron en una nota informativa el pasado 27 de julio de 2016.

La Secretaría General de Universidades estableció de forma clara que 'para la admisión al Máster específico de **acceso** a la abogacía, debe quedar garantizado que se poseen los conocimientos específicos señalados para el Grado en el RD 775/2011'... 'debe garantizarse que el interesado en el **ejercicio** de la **profesión** de abogado o procurador cumple con los requisitos exigidos por el Real Decreto 775/2011, de 3 junio, respecto a la formación que debe ser adquirida y acreditada por el Título de Grado en Derecho. Por tanto, al no servir para esta finalidad la posesión del título extranjero, debe acreditarse que se poseen los requisitos señalados en el RD 775/2011'.

[...]

Se añadía en su apartado segundo que teniendo en cuenta lo anterior, la convalidación 'es el mecanismo a través del cual pueden examinarse los conocimientos acreditados por el título extranjero y la formación requerida por el RD 775/2011 para el Grado en Derecho. La convalidación, según el artículo 17 del Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre, se realiza por la Universidad española en la que el interesado lo haya solicitado, de acuerdo con los criterios que fije el Consejo de Universidades. Posteriormente puede obtenerse el Master que permite la presentación en la prueba oficial organizada desde el Ministerio de Justicia para el **acceso** a la **profesión** de abogado o procurador'.

Pero, además, y en base ya a los casos planteados por la convocatoria que aquí se examina, se solicitó de nuevo informe al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte que fue remitido en fecha 19 de julio de 2017. En dicho informe, firmado por la Secretaría General de Universidades y en concreto, por la Subdirección General de Títulos, establece que la vigente ordenación universitaria contenida en el Real Decreto 1393/2007, 'únicamente encuentra excepción en el supuesto de aquellos títulos universitarios que habiliten por sí mismos para el **ejercicio** de una **profesión** regulada, en los que la autonomía universitaria se ve limitada por la intervención gubernamental estableciendo ciertas condiciones en orden a la obtención de los títulos'.

Por ello, agrega el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en su informe, para el supuesto de abogados que aquí nos ocupa y en virtud de lo dispuesto en la normativa específica que regula el **acceso** a dichas **profesiones**, 'se configura un itinerario formativo especial que requiere sucesivamente la superación de un plan de estudios conducente a la obtención de un título de Licenciado en Derecho o de Graduado en Derecho, seguido de una formación específica que, caso de ser impartida por las universidades, adopta la forma de Máster y que concluye con el sometimiento a una prueba estatal de aptitud tras cuya superación se obtendrá, finalmente, el título profesional de Abogado o Procurador expedido por el Ministerio de Justicia'.

La Ley, añade el informe, configura un itinerario específico articulado en tres fases que conducen al **acceso** al **ejercicio** profesional: estar en posesión del título universitario de licenciado en Derecho o del título de Grado que lo sustituya, acreditar una formación especializada y superar la correspondiente prueba de aptitud y 'aun cuando el tenor literal de los mencionados preceptos no indique de forma expresa que cada uno de estos



pasos se configura como necesario antecedente del anterior, resulta obvio que la regulación se ha concebido sobre la base de la consecución sucesiva y consecutiva de cada uno de los requisitos enunciados'.

Por ello, concluye el informe del Ministerio de Educación que en el itinerario previsto para el **acceso** al **ejercicio** profesional de la abogacía no rige el principio de **acceso** universal al Máster contenido en el artículo 16 del Real Decreto 1393/2007, si bien, matiza que la imposibilidad de **acceso** a que se ha hecho referencia se circunscribe únicamente a los efectos de continuar el itinerario profesional, esto es, de que el candidato sea admitido a la prueba de aptitud. 'Pero nada impide que la universidad pueda admitir a este mismo Master, en tanto que se trata de un título oficial español, a cualquier aspirante que opte a ello por la vía del artículo 16, con la única pretensión de adquirir una formación postgraduada conducente a la obtención de un título oficial español, siempre y cuando el interesado sea plenamente consciente de que el Master obtenido no le cualificará para la obtención del título profesional de Abogado'. Y, además, sentencia 'las Universidades tampoco podrán hacer uso de la atribución conferida por el repetido artículo 16 en orden a la admisión de titulados extranjeros sin necesidad de previa homologación de su título de origen'.

C) Tras todo lo anterior, aquella resolución dispuso:

Primero. Declarar que don Maximino 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* y, por tanto, esta Dirección General no propondrá la expedición del título profesional de abogado al interesado.

Segundo. Dar por concluido el procedimiento administrativo asociado a 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*.

TERCERO. *La cuestión de interés casacional que precisó el auto de admisión del recurso.*

Dice así: "consiste en determinar si cabe la realización simultánea de los cursos para obtener la convalidación del título habilitante (Licenciado, Graduado en Derecho o Título Universitario de Grado equivalente) obtenido en el extranjero y los cursos de formación comprensivos del conjunto de competencias necesarias para la **profesión** de abogado (Máster), o, por el contrario, es preciso haber obtenido previamente la convalidación del título habilitante para, posteriormente, ser admitido en el Máster".

CUARTO. *Jurisprudencia ya existente sobre esa cuestión.*

En efecto, sobre ella se han dictado las sentencias números 968/2020, de 9 de julio; 1055/2020, de 21 de julio; 1321/2020, de 15 de octubre; 1419/2020, de 29 de octubre; 1423/2020, de 29 de octubre; 1440/2020, de 3 de noviembre; 1697/2020, de 10 de diciembre; 17/2021, de 18 de enero; 661/2021, de 12 de mayo; 695/2021, de 19 de mayo; 739/2021, de 26 de mayo; 860/2021, de 16 de junio; 907/2021, de 23 de junio; 940/2021, de 30 de junio; 1043/2021, de 16 de julio; 1077/2021, de 21 de julio (aclarada en cuanto al sentido de su fallo, estimatorio y no desestimatorio, por auto de 15 de septiembre de 2021); 1090/2021, de 22 de julio; 1169/2021, de 27 de septiembre; 1297/2021 y 1321/2021, de 11 de noviembre, recaídas, respectivamente, en los recursos de casación números 6513/2019, 3352/2019, 6529/2019, 221/2020, 8316/2019, 6866/2019, 6865/2019, 8314/2019, 3280/2019, 5431/2019, 6739/2019, 8267/2019, 7534/2019, 4530/2020, 2419/2020, 1438/2020, 2651/2020, 3391/2020, 2044/2020 y 3935/2020.

Sobre esas sentencias procede indicar, en primer término, que muchas de ellas (quince) analizan la misma Orden de la convocatoria de la prueba de evaluación que regía el caso de autos, es decir, la Orden PRE/1743/2016, de 27 de octubre; y que, en otras varias (seis, al menos), los hechos derivados de las certificaciones emitidas por la Universidad son similares a los que aquella resolución expone en sus antecedentes de hecho, antes transcritos.

Y, en segundo término, que todas ellas sientan la misma doctrina, a saber: A los efectos de **acceso** a la **profesión** de abogado, no es conforme a derecho la realización simultánea de las dos formaciones exigidas, esto es, de los estudios para la convalidación del título habilitante obtenido en el extranjero y del curso de formación especializada (Posgrado, Máster) creado por la Ley 34/2006 y reglamentado por el Real Decreto núm. 775/2011.

Por tanto, la aplicación de tal doctrina debería llevar, sin más, a considerar que aquella resolución administrativa era conforme a derecho, con las consecuencias, obligadas, de desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra ella, y estimación del recurso de casación interpuesto contra la sentencia aquí recurrida, que llegó a un pronunciamiento contrario por entender, en suma y tras una extensa argumentación, que podían simultanearse aquellas dos formaciones, dado que la ley y reglamento que acaban



de ser citados no lo impiden explícitamente, y que la concreta Orden de la convocatoria, antes dicha, no establecía la exigencia de que hubieran de adquirirse de forma sucesiva, la segunda tras la primera.

QUINTO. Alegaciones de la parte recurrida en las que se indica que aquella doctrina es contraria al principio de igualdad, al derecho a la educación y al Derecho de la Unión Europea.

Dicha parte afirma en su escrito de oposición que *no desconoce la reciente jurisprudencia de esta Sala... sobre la cuestión objeto del recurso de casación. Pero la jurisprudencia puede ser revisada y modificada cuando haya circunstancias que así lo aconsejen.*

Y luego, en desarrollo de lo que pretende, cabe ver en ese escrito alegaciones dispersas que, si las agrupamos, van dirigidas, o así lo entendemos, a indicar que:

–La interpretación defendida por la parte recurrente sería contraria al derecho a la igualdad, en relación con el derecho a la educación recogidos en los arts. 14 y 27 de la CE, pues (i) supone que las personas que tienen un título de grado de algún país perteneciente al EEES no acceden en igualdad de condiciones a la formación que un estudiante graduado en España [...]; y (ii), cuando un ciudadano comunitario se desplaza para estudiar en otro Estado Miembro, no cabe distinción entre "enseñanza académica" y "formación profesional", tal y como afirma el TJUE en el asunto "Blaizot", de 2 de febrero de 1988, C-24/86, [...] ya que las enseñanzas que se cursan tienen como finalidad adquirir una capacitación profesional [...], que, para las **profesiones** de Abogado y Procurador forma parte también de la educación en sentido amplio [...], por tanto, los estudios universitarios quedan incluidos en el concepto de formación profesional en el sentido del Derecho Comunitario y –por eso– gozan de la especial protección garantizada por los Tratados europeos. Cada forma de enseñanza universitaria es también formación profesional, en el sentido de que es una formación relacionada a las actividades laborales, y está protegida en cuanto herramienta para la realización de la libertad de movimiento de las personas. En consecuencia, la distinción entre finalidades "educativas" y "profesionales" de los másteres como razonamiento de la Administración para justificar la "especialidad" del máster de abogacía carece de fundamento.

–Aquella interpretación implica, además, una vulneración de la normativa europea, particularmente la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior y la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, que la transpone, así como la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, tal y como apunta la sentencia de instancia, además del art. 8 TEDH.

En cuanto a la invocación de este precepto, añadirá después que el actor tenía "confianza legítima" en la validez de su formación académica y la decisión de anular la prueba de aptitud (y al mismo tiempo insinuar la nulidad del máster), crea un perjuicio irreparable en su vida. Se trataría una injerencia en la vida privada que no está claramente prevista en la Ley. El TEDH en este sentido ha declarado que la Ley nacional debe ser "clara, predecible y adecuadamente accesible" (*Silver and Others v. the United Kingdom*, 25 March 1983, Series A n.º 61, § 87). En esta ocasión, no estamos ante una norma clara, puesto que ni en la Ley 34/2006 ni en el Real Decreto 775/2011 se recoge expresamente el criterio de lógica cronológica y tampoco es predecible puesto que dicho criterio viene establecido a posteriori, vulnerando no sólo las normas de la convocatoria sino también el principio de irretroactividad de las normas no favorables. En este sentido, el TEDH, en el asunto *Convertito y otros c. Rumania* (sentencia 3 marzo 2020, recurso n.º 30547/14), ha recientemente estimando el recurso de un grupo de ciudadanos italianos que, habiendo obtenido la licenciatura en Medicina en Rumanía, después de haber cursado todas las materias, realizado la tesis final y superado el examen de Estado para el **ejercicio** de la **profesión** de médico, ha sido anulado el título por su propia Universidad sobre la base de errores administrativos que eran imputables exclusivamente a la propia institución, (en particular, porque, la Universidad no había requerido la superación de un examen de idioma durante el primer año de curso) causándolos un perjuicio irreparable en su vida privada y familiar [...]. En el caso *Bigaeva v. Greece*, las autoridades de Grecia permitieron a un ciudadano de Rusia de participar al examen de abogado. El ciudadano superó, pero, con posterioridad, su examen fue anulado porque (según las autoridades) no tenía los requisitos legales para participar al examen. Grecia fue condenada por vulneración de la "vida privada" ex art. 8 del CEDH.

–En España, añade también, se puede cursar cualquier máster universitario con un título académico europeo, sin la necesidad de haber obtenido ningún reconocimiento (art. 16 del Real Decreto 1393/2007), por lo que no es diferente el máster de **acceso** a la abogacía, ya que todos los másteres son formación profesional en igual medida, según el Derecho comunitario. Es claro que para presentarse al examen de **acceso** a la abogacía necesita también tener un grado en derecho (para los ciudadanos europeos, una convalidación u homologación), algo que nunca se ha puesto en cuestión y que el interesado hizo [...] Pero esto no significa que el máster en abogacía no sea válido para participar en la prueba de aptitud si el estudiante ha obtenido la convalidación después haber cursado el máster, ya que está sujeto al derecho de la Unión Europea y al principio de no discriminación.



–E indica, por fin, que *muchos países permiten de cursar grados en régimen de simultaneidad los estudios universitarios y esto es también permitido por el derecho europeo (véase por ejemplo el caso de Austria, STJU, sentencia 6 diciembre 2018, asunto C-675/17, Preindl)*. Así que el hecho de cursar en modo simultáneo Máster y estudios de convalidación no parece ser algo descabellado.

SEXTO. Respuesta a tales alegaciones.

De entrada, procede señalar que en aquel escrito de oposición no se indica que esas alegaciones hubieran sido, en todo o en parte, hechas ya en el escrito de demanda; ni, tampoco, que, si lo fueron, no sean unas comprendidas en aquella frase de la sentencia de instancia que habla de *diferentes cuestiones planteadas ajenas al tema nuclear objeto del recurso y que en definitiva no se han estimado en esta Resolución*.

Prescindiendo de ello, procede añadir, como más importante aún, que aquellas alegaciones son, simplemente, aseveraciones, en el sentido de no ir seguidas de una argumentación que permita vislumbrar su soporte o fundamento jurídico.

Ello ocurre, también, cuando se citan sentencias del TJUE sin referencia a los casos analizados en ellas, ni reseña de los párrafos de las mismas que hubieran de tomarse en consideración. No obstante, para no dejar sin respuesta aspectos de tanta importancia como los relacionados con el Derecho de la Unión Europea, añadimos que la sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de febrero de 1988, dictada en el asunto 24/86 (*Blaizot*), carece de transcendencia a los efectos de este recurso de casación, pues en ella lo decidido fue que: *"Los estudios universitarios de veterinaria están incluidos en el concepto de formación profesional, de forma que unos derechos de matrícula complementarios cobrados a los estudiantes nacionales de otros Estados miembros que quieran matricularse en ese ciclo de estudios constituyen una discriminación por razón de la nacionalidad, prohibida por el artículo 7 del Tratado CEE "*. De igual modo, la otra sentencia de ese mismo Tribunal que se cita en las alegaciones que nos ocupan, de 6 de diciembre de 2018, dictada en el asunto C-675/17 (*Preindl*), carece también de aquella transcendencia, pues se refiere a la formación para el **ejercicio** de la **profesión** de médico, en la que -por la similitud objetiva de los conocimientos necesarios para ejercerla, no predicable de los requeridos para el **ejercicio** de la **profesión** de abogado, que precisa conocer el derecho positivo del país de acogida- el reconocimiento de las titulaciones obtenidas en otro Estado miembro se basa en la confianza mutua de todos ellos en lo que respecta al carácter suficiente de los títulos de médico expedidos por los demás Estados miembros; confianza basada en un sistema de formación cuyo nivel se fijó de común acuerdo.

Y, ocurre igual, cuando se citan algunas del TEDH que aplican el artículo 8 del CEDH sobre el respeto de la vida privada, de difícil encaje, en principio, y por ello más necesitado de argumentación, para decidir la concreta cuestión en la que se apreció la existencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.

En todo caso, afirmamos que lo razonado por este Tribunal en las sentencias antes indicadas y, entre ellas, en las números 1077/2021, de 21 de julio, 1090/2021, de 22 de julio y 1297/2021, de 2 de noviembre, permite descartar que la doctrina establecida sobre la cuestión precisada en el auto de admisión infrinja el derecho a la igualdad, el derecho a la educación o el Derecho de la Unión Europea. En efecto:

En aquel conjunto de sentencias hemos afirmado la claridad de la Ley 34/2006 y de su Reglamento, aprobado por RD 775/2011, de 3 de junio, transcribiendo, al hacerlo, algunos preceptos de una y otro y, además, un párrafo del Preámbulo de este último bien significativo, pues dice: *"De acuerdo con el planteamiento de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, y el sistema de ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales establecido en el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, 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..."*.

Por ende, no cabe aceptar que el criterio que refleja nuestra doctrina sea uno no deducible de la Ley y Reglamento citados, o uno que vino establecido a posteriori, vulnerando, como se dice en aquellas alegaciones, las normas de la convocatoria y, también, el principio de irretroactividad de las normas no favorables. Por ello mismo, tampoco cabe hablar, con rigor al menos, de vulneración del principio de protección de la confianza legítima. Ni invocar, en fin, aquel artículo 8 del CEDH y las sentencias que meramente se citan del TEDH.

Avanzando más, y deteniéndonos ahora en la alegada vulneración del principio de igualdad, su rechazo explícito es de ver en aquellas tres sentencias que acaban de ser citadas. Así, en la última de ellas, con referencia explícita a las otras dos, y para un supuesto igual al que ahora analizamos, dijimos: basta la lectura de los artículos 45 y 49 del TFUE, a la que remitimos, para comprender que el mandato primordial de dichos preceptos es que se otorgue un trato igual, no distinto, no discriminatorio, a los nacionales del Estado miembro de origen y a los del Estado miembro de establecimiento. Trato desigual, distinto y discriminatorio que no cabe apreciar, tal y como ya expresaron aquellas dos sentencias números 1077/2021 y 1090/2021, pues a



los nacionales españoles que pretenden ejercer la **profesión** de abogado se les exige que antes de cursar las enseñanzas de formación especializada estén en posesión del título de Licenciado o de Grado en Derecho [o, como dijo la sentencia del pleno del TC núm. 170/2014, de 23 de octubre, la ley (34/2006) *supedita la obtención de los títulos profesionales de abogado y procurador a la posesión del título universitario de licenciado o graduado en Derecho y a una posterior capacitación profesional específica, acreditada a través de la superación de la correspondiente formación especializada que culmina en un proceso de evaluación (arts. 2.1 y 7)*]. Es decir, lo mismo que con aquella doctrina se impone a los nacionales de otro Estado miembro que pretendan ejercer de modo permanente la **profesión** de abogado en España: cursar primero los estudios necesarios para la convalidación de su título, si ello es preciso, como lo era en el caso de autos, y, después, aquella formación especializada. Lo contrario no asegura la posesión de los conocimientos necesarios para el **ejercicio** de dicha **profesión** regulada.

En otro orden de cosas, no alcanzamos a comprender la razón por la que aquella doctrina reiteradamente fijada por nuestra jurisprudencia vulnera el derecho a la educación. Si ello se quiere ligar con lo dispuesto en el artículo 16 del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, hemos dicho en aquella sentencia número 1043/2021, de 16 de julio, que "Ese art. 16, incluido dentro del Capítulo IV del RD, referido a las Enseñanzas universitarias oficiales de Máster, establece un régimen general sobre el **acceso** a tales enseñanzas, que no deroga ni deja sin efecto las normas singulares que regulen cómo y cuándo quepa acceder al Máster al que se refieran. Nada de ello, de tal derogación o privación de efectos, se desprende del tenor de la totalidad del citado RD".

Por fin, en lo que se refiere a la hipotética y poco fundada vulneración del Derecho de la Unión Europea, procede reproducir lo dicho en aquellas sentencias números 1077/2021, de 21 de julio, 1090/2021, de 22 de julio y 1297/2021, de 2 de noviembre.

En las dos primeras cabe leer lo siguiente:

"[...]

Se suscita por la defensa de la recurrente en la instancia, ya concluso el trámite de interposición del recurso, que este Tribunal está obligado, al constituir la última instancia, a suscitar la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE), al amparo de lo establecido en el artículo 267 del Tratado de Funcionamiento, por considerar que el régimen de **acceso** a la Abogacía en la regulación que se hace en el Derecho español y en la forma en que ha sido interpretado por la jurisprudencia de este Tribunal Supremo, que es la ya expuesta, es contrario a la normativa comunitaria, en concreto al artículo 49 del Tratado, en cuanto prohíbe "las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro... (e impone) "el **acceso** a las actividades no asalariadas y su **ejercicio** ... en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales...". [Ello] Interpretando el precepto conforme al principio de proporcionalidad, que impide imponer limitaciones más allá de lo que fuera necesario para conseguir el fin del Derecho de la Unión, constituyendo uno de sus principios generales, con cita de la STJUE de 17 de diciembre de 2020, C-218/2019 (ECLI: UE:C:2020:1034).

Este Tribunal no puede compartir los argumentos para suscitar la cuestión prejudicial que se suplica.

En primer lugar, suscitar el debate de autos en sede de vulneración de la normativa comunitaria, comporta estimar que la doctrina ya adoptada reiteradamente por este Tribunal Supremo, antes expuesta, en relación con nuestra normativa nacional, se estima adecuada a los términos de nuestra legislación.

Pasando al examen de la normativa interna española en relación con el invocado principio de proporcionalidad, que se vería vulnerado, a juicio de la defensa de la recurrente, con la imposición de esa exigencia sucesiva entre titulación y desarrollo del máster, debemos comenzar por señalar que en nada aprovecha al debate la invocada sentencia del TJUE antes mencionada, que está referida a un supuesto de convalidación de condiciones para el **ejercicio** de la **profesión** de abogado por haber ejercido funciones públicas, si bien si sería de recordar la valoración que hace el Tribunal europeo de que en las condiciones para apreciar esa exigencia debe prevalecer "un conocimiento satisfactorio del Derecho nacional"; lo cual no es incompatible, sino todo lo contrario, con la adecuada exigencia de que quien pretenda desarrollar la actividad profesional en nuestro País deba conocer primero el Derecho nacional, lo cual solo es admisible y constatable, en lo que al caso aquí examinado se refiere, con la homologación previa de su titulación que acredita dicho conocimiento.

Se aduce también, en apoyo de la petición de suscitar la cuestión prejudicial, que esa secuencia sucesiva y excluyente en la obtención de la titulación necesaria para el **ejercicio** de la **profesión** en nuestro Derecho, en cuanto lo procedente sería que al momento de finalizar el máster se estuviera ya en posesión de la titulación aun cuando se hubiese simultaneado, comporta la vulneración del artículo 13 de la Directiva 2005/36, referido a las condiciones para el reconocimiento de cualificaciones profesionales. Y en ese sentido se acude al argumento que se considera decisivo, que el artículo 16 del Real Decreto 1393/2007 no comporta la necesidad



de exigir a los títulos expedidos en otro país de la Unión, la homologación o convalidación, puesto que dicha exigencia, se afirma, no se requiere en el artículo mencionado para países ajenos al Espacio Europeo de Educación Superior.

Este Tribunal no puede compartir tales argumentos y en relación a la afirmación de que "lo importante es que el aspirante se presente al examen final de **acceso** a la abogacía, habiendo obtenido positivamente todas las calificaciones y certificados establecidos por la ley"; lo lógico, evidente y necesario es que primero se conozca nuestro Derecho y después cursar el máster que complementa aquella formación teórica a los efectos del **ejercicio** profesional. No se trata de un obstáculo al **ejercicio** de la **profesión**, que estaría en contra del interés general de la protección de los destinatarios de los servicios jurídicos, porque se trata de que el máster se inicie cuando ya se conoce el derecho español, garantizando esa prestación de servicios.

Sería discriminatorio para los españoles si los extranjeros pudieran simultanear la homologación de su título en tanto que aquellos deberán estar en posesión de dicho título y no simultanear la obtención del título y el Máster, que es lo que se pretende con la interpretación que se sostiene por la defensa de la recurrente, habida cuenta de que la homologación no es sino "el reconocimiento oficial de la formación superada para la obtención de un título extranjero, equiparable a la exigida para la obtención de un título español que habilite para el **ejercicio** de una **profesión** regulada" (artículo 4 del Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre), lo que equivale, como decimos, a la previa obtención que se le requiere a los españoles que deseen cursar el máster.

Tampoco es admisible excluir la necesidad de la homologación de los títulos expedidos por otro Estado de la Unión, como se afirma en la oposición al recurso, por estimar que tales títulos deben surtir efecto directo en España sin necesidad de homologación o convalidación, conforme a las exigencias que se imponen en la Directiva 2005/36. Conforme a lo establecido en el artículo 6, en relación con el artículo 4.a) del antes mencionado Real Decreto 967/2014, la homologación, en los términos antes señalados, se exige para "*aquellos títulos españoles de Grado o de Máster que den **acceso al ejercicio** de alguna de las **profesiones reguladas**, por exigencia de título universitario español oficial*". Y esa finalidad de la homologación no puede estimarse contraria a la mencionada norma comunitaria, por cuanto el artículo 13 de la Directiva, al dar eficacia a la titulación de un Estado miembro por el Estado de acogida, requiere la comprobación de "*un nivel de cualificación profesional*", que es precisamente la finalidad de la homologación.

Y en lo referente a la pretendida discriminación de los comunitarios en relación con los españoles en cuanto estos pueden optar por la homologación o la declaración de equivalencia, es lo cierto que el artículo (16 del RD) 1393/2007, ya reseñado y examinado, es cierto que hace una distinción entre "título universitario oficial español" y aquellos títulos "expedidos por una institución de educación superior pertenecientes a otro Estado integrante del Espacio Europeo de Educación Superior"; y esa distinción no se hace en función de la nacionalidad –españoles y de otros Estados de la Unión–, sino en función de la expedición de los títulos. Siendo ello así, es manifiesto que, si a los aspirantes a cursar el Máster se les exige la titulación correspondiente, no puede estimarse discriminatorio exigirles a españoles o ciudadanos de otros Estados con titulación de otros Estados, la homologación de sus títulos, que es el documento que les equipara a los títulos nacionales. Y tampoco es cierto lo que se sostiene por la defensa de la recurrente que a los ciudadanos españoles se les habilite a que en vez de la homologación de títulos de otros Estados de la Unión, puedan obtener la habilitación para cursar el máster con la declaración de formación equivalente, porque esta no es sino una alternativa a la homologación, pero no a elección del interesado, sino que ésta, la homologación, está contemplada en el mencionado para el Espacio Europeo de Educación Superior que se crea, ya en fijación de los principios con la Declaración de Bolonia de 19 de junio de 1999; por el contrario, la declaración equivalente, como se declara en el ya mencionado artículo 16 del Real Decreto 1393/2007, está referido a los títulos conforme a "sistemas educativos ajenos al Espacio Europeo de Educación Superior", que en modo alguno comporte, como parece sostenerse en las alegaciones, una bondad en dicho reconocimiento, como cabe concluir de la regulación que se hace en el ya mencionado Real Decreto 967/2014".

[...]"

Tras ellas, aquella sentencia número 1297/2021, de 2 de noviembre, añadió las siguientes consideraciones:

"a) De la sentencia *Morgenbeseer*, en la que se sustenta principalmente la tesis de la parte recurrida, no se desprende que nuestra doctrina entre en contradicción con el Derecho de la Unión. Al contrario, como luego veremos.

–De entrada, y ello ya de por sí es relevante para el caso que enjuiciamos, debe resaltarse que dicha sentencia no aborda un supuesto referido a la **profesión** regulada de abogado, sino uno sobre la **profesión** no regulada de "praticanti", cuya inscripción en el registro pertinente había sido denegada por la Junta de Gobierno del Colegio de Abogados de Génova y, después, por el Consejo General de la Abogacía de Italia. Así, y amén de otros, en sus párrafos 47 a 53 se lee lo siguiente:



47 La Sra. Morgenbesser sostiene que no pretende acceder a la **profesión** de "avvocato" como tal, sino, por el momento, a la de practicante. Según señala, las actividades del practicante se inscriben en el concepto de "**profesión** regulada" a efectos de la Directiva 89/48. Dado que el único requisito previo para acceder a dicha **profesión** es un título de Licenciado en Derecho, estima que puede ampararse en su "mattrise en droit" para tal **acceso**. Alega que un número nada desdeñable de praticanti y de praticanti-patrocinanti que no han superado la prueba final continúan ejerciendo sus actividades jurídicas sin ser dados de baja en el registro de los praticanti.

48 Según la definición acuñada en el artículo 1, letra c), de la Directiva 89/48, una **profesión** regulada es "la actividad o conjunto de actividades profesionales reguladas que constituyen esta **profesión** en un Estado miembro" y, según la definición que figura en dicho artículo, letra d), la actividad profesional regulada es la "actividad profesional cuyo **acceso, ejercicio** o alguna de sus modalidades de **ejercicio** en un Estado miembro estén sometidas directa o indirectamente, en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas, a la posesión de un título".

49 Por consiguiente, una **profesión** debe considerarse regulada en el sentido de la Directiva 89/48 cuando el **acceso** a la actividad profesional de que se trate o su **ejercicio** se regula en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que establecen un régimen cuyo efecto es reservar expresamente esta actividad profesional a las personas que reúnen determinados requisitos y prohibir el **acceso** a dicha actividad a las que no los reúnen (véanse las sentencias de 1 de febrero de 1996, Aranitis, C-164/94, Rec. p. 1-135, apartado 19, y Fernández de Bobadilla, antes citada, apartado 17).

50 El **acceso** a las actividades de practicante y de practicante-patrocinante controvertidas en el asunto principal, así como el desarrollo de éstas se regulan por disposiciones legales que establecen un régimen que reserva tales actividades para las personas en las que concurren determinados requisitos y prohíbe su **acceso** a aquellas en las que no concurren.

51 No obstante, de dichas disposiciones se deriva que el **ejercicio** de tales actividades se considera que consiste en la parte práctica de la formación necesaria para acceder a la **profesión** de "avvocato". Al término de seis años el practicante-patrocinante que no supere la prueba prevista en el artículo 17, párrafo primero, número 6, del Decreto-ley n.º 1578/33, según establecen dichas disposiciones, no será autorizado a proseguir las actividades que ejercía como tal.

52 En estas circunstancias, no puede calificarse de "**profesión** regulada" la actividad de practicante-patrocinante, a efectos de la Directiva 89/48, distinta de la actividad propia de la **profesión** de "avvocato".

53 La circunstancia de que un número nada desdeñable de praticanti-patrocinanti que no han superado la prueba final continúen ejerciendo actividades jurídicas y que no se les dé de baja del registro de los praticanti, no puede dar lugar a que se califiquen las actividades de practicante o de patrocinante, consideradas separadamente, de **profesión** regulada a efectos de la Directiva 89/48.

--Antes de ello, había dicho en sus párrafos 44, 45 y 46 lo que sigue, de capital importancia:

44 Teniendo en cuenta los términos de la cuestión planteada, debe puntualizarse, con carácter preliminar, que ni la Directiva 98/5 ni la Directiva 89/48, ni los artículos 39 CE y 43 CE exigen que el reconocimiento de un título sea puramente "automático".

45 La Directiva 98/5 se refiere únicamente al abogado plenamente cualificado como tal en su Estado miembro de origen, de manera que no se aplica a las personas que aún no hayan adquirido la capacitación profesional necesaria para ejercer la **profesión** de abogado. Por lo tanto, no es aplicable en un caso como el del asunto principal.

46 Por lo que respecta a la Directiva 89/48, según su artículo 2, se aplica a todos los nacionales de un Estado miembro que se propongan ejercer, por cuenta propia o ajena, una "**profesión** regulada" en un Estado miembro de acogida. [Luego, como dirá en el párrafo 55, la Sra. Morgenbesser no puede invocar la Directiva 89/48].

--Dicho lo anterior, la sentencia entra después en el análisis de si los artículos 39 CE y 43 CE hallan aplicación en las circunstancias del asunto principal. Y ahí, antes de llegar a la conclusión de que sí son aplicables, dice lo que a continuación transcribimos, también de capital importancia porque es ahí donde se concretan las obligaciones del Estado miembro de acogida:

57 Según la jurisprudencia, cuyos principios se concretan en la sentencia Vlassopoulou, antes citada, las autoridades de un Estado miembro están obligadas, cuando examinen una solicitud de habilitación para ejercer una **profesión** regulada presentada por un nacional de otro Estado miembro, a tomar en consideración la cualificación profesional del interesado efectuando una comparación entre, por una parte, las aptitudes acreditadas por sus títulos, certificados y otros diplomas, así como por su experiencia profesional pertinente, y, por otra, la capacitación profesional exigida por la legislación nacional para el **ejercicio** de la **profesión** de



que se trate (véase la reciente sentencia de 16 de mayo de 2002, Comisión/España, C-232/99, Rec. p. 1-4235, apartado 21).

[...]

62 Como ya ha puntualizado el Tribunal de Justicia, se obstaculiza el **ejercicio** del derecho de establecimiento si las normas nacionales prescinden de los conocimientos y de la capacitación que haya adquirido el interesado en otro Estado miembro, por lo que las autoridades nacionales competentes deben apreciar si dichos conocimientos pueden servir para demostrar que se poseen los conocimientos que faltan (véanse las sentencias antes citadas Vlassopoulou, apartados 15 y 20, y Fernández de Bobadilla, apartado 33).

[...]

64 Es cierto que, a efectos académicos y civiles, la convalidación de un título obtenido en un primer Estado miembro puede ser pertinente e incluso determinante para la incorporación al Colegio de Abogados de un segundo Estado miembro (véase, a este respecto, la sentencia de 28 de abril de 1977, Thieffry, 71/76, Rec. p. 765).

[...]

66 En consecuencia, la consideración del título del interesado, como la "mattrise en droit" concedida por una universidad francesa, debe efectuarse en el marco de la apreciación del conjunto de la formación, académica y profesional que puede invocar.

67 De ello se desprende que corresponde a la autoridad competente, de conformidad con los principios establecidos por el Tribunal de Justicia en las citadas sentencias Vlassopoulou y Fernández de Bobadilla, comprobar si debe considerarse que los conocimientos acreditados por el título otorgado en un Estado miembro y la capacitación o la experiencia profesional conseguida en éste, así como la experiencia adquirida en el Estado miembro donde el candidato solicita su inscripción, cumplen, aunque sea parcialmente, los requisitos para acceder a la actividad de que se trata y en qué medida ello es así.

68 Este procedimiento de examen debe permitir que las autoridades del Estado miembro de acogida se aseguren objetivamente de que el título extranjero acredita, a favor de quien lo posee, conocimientos y capacitación, si no idénticos, al menos equivalentes a los acreditados por el título nacional. Esta apreciación sobre la equivalencia del título extranjero debe hacerse teniendo en cuenta exclusivamente el grado de conocimientos y de capacitación que, atendidas la naturaleza y la duración de los estudios y formaciones prácticas correspondientes, ese título permite presumir a favor del titular (véanse las sentencias de 15 de octubre de 1987, Heylens y otros, 222/86, Rec. p. 4097, apartado 13, y Vlassopoulou, antes citada, apartado 17).

69 Al realizar dicho examen, un Estado miembro puede, no obstante, tomar en consideración las diferencias objetivas relativas tanto al marco jurídico de la **profesión** de que se trate en el Estado miembro de procedencia como a su ámbito de actividad. Por lo tanto, en el caso de la **profesión** de abogado, el Estado miembro está facultado a efectuar una comparación entre los títulos teniendo en cuenta las diferencias existentes entre los ordenamientos jurídicos nacionales de que se trate (sentencia Vlassopoulou, antes citada, apartado 18).

70 Si el examen comparativo de títulos culmina con la confirmación de que los conocimientos y capacitación acreditados por el título extranjero corresponden a los exigidos por las normas nacionales, el Estado miembro debe reconocer que ese título cumple los requisitos que establecen tales normas. Si, por el contrario, la comparación sólo revela una correspondencia parcial entre dichos conocimientos y capacitación, el Estado miembro de acogida podrá exigir que el interesado demuestre que ha adquirido los conocimientos y capacitación que faltan (sentencia Vlassopoulou, antes citada, apartado 19).

71 A este respecto, corresponde a las autoridades nacionales competentes apreciar si los conocimientos adquiridos en el Estado de acogida, ya sea en un ciclo de estudios, o bien a través de la práctica, pueden servir para demostrar que se poseen los conocimientos que faltan (sentencia Vlassopoulou, antes citada, apartado 20).

Por tanto, la obligación exigible a nuestro Estado es llevar a cabo ese examen comparativo a que se refieren los párrafos que acabamos de transcribir. Y, por ende, lo que debemos preguntarnos es si nuestra doctrina, y antes la resolución administrativa impugnada en el proceso, es la respuesta lógica derivada de tal examen. Lo que hacemos a continuación, partiendo de lo que dice la propia sentencia recurrida [en la de este recurso también]: *No cabe examinar ahora si es precisa la convalidación, puesto que lo es y sobre ello no existe duda alguna, ni para el propio recurrente que realizó los estudios pertinentes para ello sin que pueda ahora pretender ir contra sus propios actos.*



b) Llegados a este punto, procede indicar antes de nada que el sentido de la resolución administrativa impugnada, como se desprende de lo que de la misma se transcribió, es negar, en aplicación de nuestro derecho interno, sólo de él, efectos jurídicos al master cursado en las circunstancias a que se refiere, cuando éste, el master, se pretende hacer valer para acceder de modo permanente al **ejercicio** de la **profesión** regulada de abogado. No a otros efectos, como puedan ser los académicos.

La razón jurídica de esa concreta negación de efectos tiene un sustento lógico basado en una premisa implícita en nuestro sistema educativo, cual es la ordenación de los estudios de un modo sucesivo, de forma que unos antecedan a otros por ser la adquisición de los primeros la base necesaria para la mejor comprensión y superación de los que han de seguirles.

Además de ese sustento lógico, la resolución administrativa impugnada relata unas circunstancias que en sí mismas hablan, aunque no se diga explícitamente, de la imposibilidad, o cuando menos de la duda más que fundada, de que quepa tener por cierto que un master así cursado conduzca a adquirir, objetivamente, los conocimientos que han de atribuirse a la superación de aquella formación especializada.

El orden cronológico, sucesivo, que impone la resolución administrativa, en una interpretación que nuestra doctrina considera acertada, tiene una mayor razón de ser cuando, como aquí ocurre, lo que se pretende finalmente es el **ejercicio** permanente de una **profesión** regulada que, de un lado, requiere conocimientos singulares del derecho positivo propio del país de establecimiento, y, de otro, está ligada a la mejor satisfacción de un derecho fundamental, cual es el de la obtención de tutela judicial efectiva. O, como dice el artículo 1, número 1, de la Ley 34/2006 -en una redacción que no altera sustancialmente la novísima Ley 15/2021, de 23 de octubre- cuando se trata de... *regular las condiciones de obtención del título profesional de abogado..., como colaborado[r] en el **ejercicio** del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, con el fin de garantizar el **acceso** de los ciudadanos a un asesoramiento, [y] defensa jurídica... de calidad.*

En suma, la resolución administrativa impugnada en el proceso, y nuestra doctrina, descansan realmente, pues ese es su sentido último, en un examen comparativo de los conocimientos; examen que se muestra como objetivo y lógico, y que no excede de las atribuciones que la jurisprudencia del TJUE confiere al Estado miembro de establecimiento.

c) Por fin, basta la lectura de los artículos 45 y 49 del TFUE, a la que remitimos, para comprender que el mandato primordial de dichos preceptos es que se otorgue un trato igual, no distinto, no discriminatorio, a los nacionales del Estado miembro de origen y a los del Estado miembro de establecimiento. Trato desigual, distinto y discriminatorio que no cabe apreciar, tal y como ya expresaron aquellas dos sentencias números 1077/2021 y 1090/2021, pues a los nacionales españoles que pretenden ejercer la **profesión** de abogado se les exige que antes de cursar las enseñanzas de formación especializada estén en posesión del título de Licenciado o de Grado en Derecho [o, como dijo la sentencia del pleno del TC núm. 170/2014, de 23 de octubre, la ley (34/2006) *supedita la obtención de los títulos profesionales de abogado y procurador a la posesión del título universitario de licenciado o graduado en Derecho y a una posterior capacitación profesional específica, acreditada a través de la superación de la correspondiente formación especializada que culmina en un proceso de evaluación (arts. 2.1 y 7)*]. Es decir, lo mismo que con aquella doctrina se impone a los nacionales de otro Estado miembro que pretendan ejercer de modo permanente la **profesión** de abogado en España: cursar primero los estudios necesarios para la convalidación de su título, si ello es preciso, como lo era en el caso de autos, y, después, aquella formación especializada. Lo contrario no asegura la posesión de los conocimientos necesarios para el **ejercicio** de dicha **profesión** regulada.

Es cierto que la recta interpretación de aquellos dos artículos del TFUE obliga a incluir en su mandato la repulsa de las normas, restricciones y limitaciones que, rigiendo en el país de establecimiento, sean, sin embargo, ilógicas o excesivas desde la perspectiva de los principios propios de la Unión. Pero, como hemos visto, no es esa calificación la que cabe atribuir a la doctrina de este Tribunal Supremo fijada al interpretar la citada ley 34/2006".

SÉPTIMO. *Decisión del recurso y pronunciamiento sobre costas.*

A la vista de lo expuesto en los Fundamentos anteriores y en virtud del principio de unidad de doctrina, trasunto de los de seguridad jurídica e igualdad en la aplicación de la ley, procede resolver el presente recurso conforme a la doctrina jurisprudencial que hemos reiterado, lo que conduce, indefectiblemente, a estimar el recurso de casación y a casar y anular la sentencia recurrida, dado que la resolución administrativa originariamente impugnada se ajustó a Derecho al decidir no proponer la expedición del título profesional de abogado a don Maximino, por no cumplir éste los requisitos exigidos para la obtención del título profesional de abogado según lo previsto en la Orden PRE/1743/2016, de 27 de octubre.



A su vez, conforme a lo dispuesto en el artículo 93.4 de la LJCA, respecto de las costas del presente recurso de casación, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad, al no apreciarse temeridad o mala fe en ninguna de ellas y, respecto de las costas causadas en la instancia, confirmamos la decisión adoptada en la sentencia impugnada.

FALLO

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

1º. Reiteramos la doctrina según la cual, a los efectos de **acceso** permanente a la **profesión** regulada de abogado, no es conforme a derecho la realización simultánea de los estudios que sean necesarios para la convalidación del título habilitante obtenido en otro Estado miembro y del curso de formación especializada (Posgrado, Máster) creado por la Ley 34/2006 y reglamentado por el Real Decreto núm. 775/2011.

2º. Estimamos el recurso de casación núm. 5181/2020, interpuesto por la Administración del Estado contra la sentencia de 1 de abril de 2020, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección Sexta, en el recurso contencioso-administrativo núm. 558/2018. Sentencia que casamos y dejamos sin efecto.

3º. En su lugar, desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de don Maximino contra la resolución de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia de 1 de septiembre de 2017, que decidió no proponer la expedición del título profesional de abogado para aquél. Resolución que se confirma por ajustarse al ordenamiento jurídico.

4º. Y ordenamos que las costas procesales sean soportadas en los términos establecidos en el último fundamento de derecho de esta sentencia.

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

Así se acuerda y firma.