



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

#### **TRIBUNAL SUPREMO**

*Sentencia 2549/2016, de 2 de diciembre de 2016  
Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 5.ª)  
Rec. n.º 567/2011*

#### **SUMARIO:**

**Jerarquía normativa. Acceso a las profesiones de abogado y procurador de los Tribunales. Vías de acceso. Intervención de los Consejos Generales. Composición de la comisión evaluadora. Paridad.** El legislador ha creado dos títulos profesionales, el de abogado y el de procurador de los tribunales, cuya obtención es necesaria para poder ejercer, respectivamente, la profesión de abogado y la de procurador. Estas titulaciones no son asimilables o equivalentes al título académico de grado o licenciado en Derecho. Este último es necesario para poder acceder a estas profesiones, pero no habilita para su ejercicio si no se ha obtenido, además, el correspondiente título profesional. El legislador ha establecido dos tipos de cursos de formación distintos para la obtención del título que habilita para el ejercicio de la profesión de abogado o procurador: 1) Los impartidos por las Universidades públicas o privadas conforme a la normativa reguladora de la enseñanza universitaria oficial de postgrado (máster universitario); 2) Los impartidos por las escuelas universitarias creadas por los colegios de abogados (homologadas por el Consejo General de la Abogacía). Para cada uno de estos dos tipos de curso, el legislador defiere a la regulación reglamentaria la determinación del procedimiento y requisitos. En el caso de que tales cursos se hagan por la vía de los máster posgrado, dado que se trata de enseñanzas universitarias, el procedimiento de verificación y acreditación de su contenido no puede ser otro que el de verificación de los títulos universitarios, mientras que respecto de los impartidos por las escuelas de práctica jurídica, se establece *ex novo* un procedimiento. Pero una vez verificados los contenidos, en uno y otro supuesto, la acreditación se otorgará, concretamente, mediante resolución conjunta del Secretario de Estado de Justicia y el Secretario General de Universidades, sin que ello vulnere los términos de la Ley 34/2006. La Ley no estableció, con carácter preceptivo ni obligatorio, la intervención del Consejo General de la Abogacía Española ni del Consejo General de Colegios de Procuradores de España. Lo que exige es que en el procedimiento que se establezca reglamentariamente, se cuente, para la fijación del contenido concreto de cada evaluación, con la participación de ambas instituciones, y esa participación queda garantizada por el art. 17.4 del Real Decreto. La introducción en la composición de la comisión evaluadora para el acceso de un representante del Consejo General del Poder judicial y de un profesor universitario, en clara analogía con la composición, en este punto, de los tribunales calificadoros de las pruebas de acceso a la carrera judicial y fiscal (con un catedrático y un abogado en ejercicio), no rompe el equilibrio numérico, exigido por el precepto legal única y exclusivamente para los representantes designados a propuesta de cada ministerio, de la comunidad autónoma, y de la correspondiente corporación profesional.

#### **PRECEPTOS:**

Ley 34/2006 (acceso a las profesiones de abogado y procurador), arts. 2, 4, 5 y 7.  
RD 775/2011 (Rgto. de la Ley 34/2006, sobre acceso a las profesiones de abogado y procurador), arts. 6, 7, 17 y 19.

#### **PONENTE:**

*Doña Inés María Huerta Garicano.*



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

## SENTENCIA

En Madrid, a 2 de diciembre de 2016

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo número 567/2011, interpuesto por la GENERALIDAD DE CATALUÑA, representada y defendida por una Letrada de sus Servicios Jurídicos, contra los arts. 6 , 17.4 y 19. 2 del Real Decreto 775/11, de 3 de junio , por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 34/06, de 30 de octubre, sobre acceso a las profesiones de Abogado y Procurador. Se han personado como partes demandadas la Administración General de Estado, representada por el Sr. Abogado del Estado y el Consejo General de la Abogacía Española, representado por la procuradora Dña. M<sup>a</sup> Dolores Girón Arjonilla.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Ines Huerta Garicano

## ANTECEDENTES DE HECHO

### Primero.

La representación procesal de la Generalidad, en escrito presentado el 14 de septiembre de 2011, interpuso el presente recurso contencioso- administrativo contra el expresado Real Decreto.

### Segundo.

Admitido a trámite, quedó suspendida su tramitación hasta la resolución del conflicto positivo de competencia nº 5431/11, promovido por el Gobierno de dicha Comunidad Autónoma contra los arts. 4.2 , 6 , 7.3 , 4, 9 , 13 , 16 , 17.1.4 , 18.1.3 y 19.2 del citado Real Decreto 775/11

### Tercero.

Desestimado el conflicto por sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional nº 193/2014, de 20 de noviembre (que ya desestimó, STC 201/13, de 5 de diciembre , el recurso de inconstitucionalidad promovido también por la Generalitat contra la Ley 34/06), la actora formalizó demanda, en la que instaba la anulación de los preceptos impugnados: 6, 17.4 y 19.2, por vulneración del principio de jerarquía normativa.

Cuatro son los reproches que se dirigen: 1) El art. 6 del Reglamento infringe lo dispuesto en los arts. 2.2, 4.1 y 5.1 de la Ley, al establecer un doble procedimiento para la acreditación de los cursos de formación según que éstos sean impartidos por escuelas de práctica jurídica o por las universidades, cuando, a su juicio, los preceptos legales contemplaban un procedimiento único de acreditación; 2) El art. 17.4 del Real Decreto contraviene el art. 7.5 de la Ley 34/06 , al sustituir la participación preceptiva de las Universidades organizadoras de los cursos, del Consejo General de la Abogacía y del Consejo General de Procuradores en la fijación del contenido concreto de cada evaluación, por una participación meramente facultativa; 3) El art. 19.2 vulnera también el art. 7.2 al atribuir a los Ministerios de Justicia y Educación, Cultura y Deporte la competencia para designar los miembros de las comisiones de evaluación, sin prever un trámite previo, para que las



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

corporaciones colegiales puedan hacer las oportunas propuestas, y, 4) Tampoco respeta la composición paritaria de tales comisiones establecida en el apartado 3 del mismo art. 7 de la Ley, al incluir dos representantes de ámbito estatal no previstos en dicho precepto: Consejo de Universidades y Consejo General del Poder Judicial, que, por su naturaleza y carácter de órganos centrales, deben entenderse adscritos, respectivamente, al Ministerio de Educación y al de Justicia.

Además, reprocha, desde la misma perspectiva, la nueva redacción del art. 17.3 del Real Decreto, introducida por el Real Decreto 150/14, de 7 de marzo, que sustituye la prueba que, inicialmente, constaba de dos partes (prueba objetiva de contestaciones o respuestas múltiples y de la resolución de un caso práctico), por una única prueba escrita de contenido teórico práctico con contestaciones o respuestas múltiples, pues, en su opinión, no garantiza la acreditación de la competencia profesional para el acceso a las profesiones de abogado y procurador, finalidad que persigue la Ley.

#### **Cuarto.**

El Abogado del Estado y el Consejo General de la Abogacía, en sus respectivos escritos de contestación a la demanda, instaban la desestimación del recurso, si bien, ambos, postularon la inadmisión de la pretensión de declaración de nulidad del art. 17.3 del Real Decreto -en la redacción dada por el R.D. 150/14-, al no haber sido objeto de impugnación.

#### **Quinto.**

No habiéndose recibido el pleito a prueba, se formularon escritos de conclusiones.

#### **Sexto.**

- Para deliberación, votación y fallo se señaló la audiencia del día 29 de noviembre de 2016, teniendo lugar.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **Primero.**

Antes de analizar los motivos impugnatorios, hemos de dar respuesta a la excepción de inadmisibilidad del recurso en relación con el apartado 3 del art. 17 del Reglamento de la Ley 34/06, en la redacción dada por el Real Decreto 150/14, posterior a la fecha de interposición de este recurso y respecto del que no se ha solicitado su ampliación, presupuesto procesal para su enjuiciamiento, sin el cual no cabe otro pronunciamiento que el de inadmisibilidad del recurso respecto de la pretensión de anulación de dicho precepto, como correctamente han postulado tanto el Sr. Abogado del Estado, como el Consejo General de la Abogacía, en sus respectivos escritos de contestación de la demanda, y ello porque, salvo ampliación posterior, es en el escrito de interposición donde queda definitivamente fijado el acto o disposición que se impugna, en torno al cual han de deducirse -en la demanda- las oportunas pretensiones. Y en dicho escrito (presentado el 14 de septiembre de 2011) lo que se impugnaba era el Real Decreto 775/11, de 3 de junio (BOE del día 18 de junio).

## Segundo.

Entrando ya en el análisis de los motivos impugnatorios y en la medida que la causa de impugnación de los tres preceptos recurridos - arts. 6 , 17.4 y 19.2- es la pretendida vulneración del principio de jerarquía normativa, haremos un examen comparativo del precepto recurrido y del precepto de la Ley 34/06 , supuestamente infringido.

Para el correcto encuadramiento de recurso, hemos de recordar que, como dice el TC en su sentencia 170/14, de 23 de octubre (desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad deducido por la aquí actora contra la Ley 34/06, desarrollada reglamentariamente por el Real Decreto impugnado), el Legislador ha creado <<dos títulos profesionales, el de abogado y el de procurador de los tribunales, cuya obtención es necesaria para poder ejercer, respectivamente, la profesión de abogado y la de procurador. Estas titulaciones no son asimilables o equivalentes al título académico de grado o licenciado en Derecho. Este último es necesario para poder acceder a estas profesiones, pero no habilita para su ejercicio si no se ha obtenido, además, el correspondiente título profesional>>.

Al efecto, el art. 2.2.3 de la Ley 34/06 , sobre acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de Tribunales, dispone: <<2. La formación especializada necesaria para poder acceder a las evaluaciones conducentes a la obtención de estos títulos es una formación reglada y de carácter oficial que se adquirirá a través de la realización de cursos de formación acreditados conjuntamente por el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Educación y Ciencia a través del procedimiento que reglamentariamente se establezca.

3. Los títulos profesionales regulados en esta ley serán expedidos por el Ministerio de Educación y Ciencia>>.

Su art. 4, bajo la rúbrica "Formación Universitaria", dispone, en su apartado 1 que <<Los cursos de formación para abogados podrán ser organizados e impartidos por universidades públicas o privadas, de acuerdo con la normativa reguladora de la enseñanza universitaria oficial de postgrado .... Y su apartado 3: << Reglamentariamente se establecerá el procedimiento y los requisitos que deberán cumplir tales cursos para su acreditación periódica en lo referente a su contenido y duración, así como a la titulación y cualificación del profesorado,.....>>.

Además de estos cursos, el art. 5, intitulado "Escuelas de Práctica Jurídica", prevé

<<1. Las escuelas de práctica jurídica creadas por los colegios de abogados que hayan sido homologadas por el Consejo General de la Abogacía conforme a su normativa reguladora podrán organizar e impartir cursos que permitan acceder a la evaluación regulada en el artículo 7, siempre que los citados cursos sean acreditados conjuntamente por los Ministerios de Justicia y de Educación y Ciencia en la forma que reglamentariamente se determine .

2. Para que se pueda proceder a la acreditación y reconocimiento de sus cursos a los efectos de la determinación de su programa, contenido, profesorado y demás circunstancias, las escuelas de práctica jurídica deberán haber celebrado un convenio con una universidad, pública o privada, por el que se garantice el cumplimiento de las exigencias generales previstas en el artículo 4 para los cursos de formación.....>>.

De la lectura sistemática de ambos preceptos parece claro que el Legislador ha establecido dos tipos de cursos de formación, distintos, para la obtención del título que habilita para el ejercicio de la profesión de abogado o procurador de los tribunales : 1) Los impartidos por las Universidades públicas o privadas conforme a la normativa reguladora de la enseñanza



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

universitaria oficial de postgrado (máster universitario); 2) Los impartidos por las escuelas universitarias creadas por los colegios de abogados (homologadas por el Consejo General de la Abogacía). Para cada uno de estos dos tipos de curso, el legislador defiere a la regulación reglamentaria la determinación del procedimiento y requisitos.

El Reglamento, en sus arts. 6 "Acreditación de los cursos de formación impartidos por las escuelas de práctica jurídica" -aquí impugnado- y 7 "Acreditación profesional de la formación impartida por las universidades", establece dos procedimientos de acreditación diferentes en razón de que los cursos de formación son de diversa procedencia. En el caso de que tales cursos se hagan por la vía de los máster posgrado (impartidos por las universidades, directamente, o mediante convenio con escuelas de práctica jurídica), dado que se trata de enseñanzas universitarias, el procedimiento de verificación y acreditación de su contenido no puede ser otro que el de verificación de los títulos universitarios previsto en el R.D. 1393/07, tal como específicamente dispone el art. 7.1 del Reglamento (por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, o, en su caso, por los órganos de evaluación de las comunidades autónomas), mientras que respecto de los impartidos por las escuelas de práctica jurídica, se establece "ex novo" un procedimiento. Pero una vez verificados los contenidos, en uno y otro supuesto, la acreditación se otorgará <<conjuntamente por el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Educación y Ciencia a través del procedimiento que reglamentariamente se establezca>>, concretamente mediante resolución conjunta del Secretario de Estado de Justicia y el Secretario General de Universidades, sin que ello vulnere los términos del artículo 2.2 en relación con el 4.1. y 5.1 de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales.

### **Tercero.**

Se insta también la nulidad del art. 17.4 del Real Decreto por contravenir el art. 7.5 de la Ley, al sustituir, en la determinación del contenido concreto de la evaluación para el acceso a la abogacía y a la procura, la intervención preceptiva de los Consejos Generales de la Abogacía y de los Procuradores de España, por una participación meramente facultativa.

El art. 7.5 de la Ley es del siguiente tenor: <<Tanto la evaluación para el acceso a la abogacía como la evaluación para el acceso a la procura tendrán contenido único para todo el territorio español en cada convocatoria. Reglamentariamente se determinará el procedimiento por el cual el Ministerio de Justicia fijará el contenido concreto de cada evaluación, con participación de las universidades organizadoras de los cursos, del Consejo General de la Abogacía Española o del Consejo General de los Procuradores de los Tribunales >>. Y, el art. 17.4 del Real Decreto 775/11, en este particular, establece: <<El contenido de la evaluación se fijará para cada convocatoria por el Ministerio de Justicia. Con este fin durante todo el periodo desde la última convocatoria y en todo caso previamente a la realización de la siguiente, las comunidades autónomas, el Consejo General del Poder Judicial, las universidades, el Consejo General de la Abogacía Española y el Consejo General de Colegios de Procuradores de España podrán dirigir propuestas al Ministerio de Justicia >>.

En contra del criterio de la recurrente, la Ley no estableció, con carácter preceptivo ni obligatorio, la intervención de tales Consejos. Lo que exige el art. 7.5 de la Ley es que en el procedimiento que se establezca reglamentariamente, se cuente, para la fijación del contenido concreto de cada evaluación, con la participación de ambas instituciones, y esa participación queda garantizada por el art. 17.4 del Real Decreto.

Resta por abordar si el art. 19.2 del Reglamento -al incorporar a la comisión evaluadora de la prueba a un representante del Consejo General del Poder Judicial y a un profesor universitario- infringe la paridad numérica prevista en el art. 7.3 de la Ley.

El referido art. 7.3 dispone: << Reglamentariamente se establecerá la composición de la comisión evaluadora para el acceso a la abogacía y de la comisión evaluadora para el acceso a la procura, que serán únicas para los cursos realizados en el territorio de una misma comunidad autónoma, asegurando la participación en ellas de representantes del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Educación y Ciencia, y de miembros designados a propuesta de la respectiva comunidad autónoma. En todo caso, en la comisión evaluadora para el acceso a la abogacía habrá miembros designados a propuesta del Consejo General de la Abogacía Española; asimismo, en la comisión evaluadora para el acceso a la procura habrá miembros designados a propuesta del Consejo General de los Procuradores de los Tribunales. El número de representantes designados a propuesta de cada ministerio, de la comunidad autónoma, y de la correspondiente corporación profesional será el mismo >>. Y, el art. 19.2 del Real Decreto 775/11 :

<< 2. Para cada convocatoria el Ministerio de Justicia y el de Educación designarán a los integrantes de la comisión de evaluación, así como a sus suplentes, conforme a las siguientes reglas:

- a) Un Representante del Ministerio de Justicia.....;
- b) un representante del Ministerio de Educación.....;
- c) un representante de la comunidad autónoma correspondiente.....
- d) un abogado con más de cinco años de ejercicio profesional, propuesto por el Consejo General de la Abogacía Española, cuando se trate de la comisión de evaluación para el acceso a la abogacía;
- e) un procurador con más de cinco años de ejercicio profesional, propuesto por el Consejo General de Colegios de Procuradores de los Tribunales de España, cuando se trate de la comisión de evaluación para el acceso a la procura;
- f) un profesor universitario de alguna de las distintas disciplinas jurídicas, designado por el Consejo de Universidades, entre el personal docente con vinculación permanente con una universidad;
- g) un representante del Consejo General del Poder Judicial.....>>.

La introducción de un representante del Consejo General del Poder judicial y de un profesor universitario, en clara analogía con la composición, en este punto, de los tribunales calificadoros de las pruebas de acceso a la carrera judicial y fiscal (con un catedrático y un abogado en ejercicio), no rompe el equilibrio numérico exigido por el precepto legal, única y exclusivamente, para los << representantes designados a propuesta de cada ministerio, de la comunidad autónoma, y de la correspondiente corporación profesional será el mismo>>.

El Consejo del Poder Judicial es un órgano constitucional, independiente, que no forma parte del ejecutivo -es el órgano de gobierno del Tercer Poder del Estado-, y, que, por tanto, no depende del Ministerio de Justicia. Las Universidades, con personalidad jurídica propia y autonomía constitucionalmente reconocida, bajo la tutela, salvo excepciones, de las respectivas Comunidades Autónomas, siendo el Consejo de Universidades (integrado por los rectores de las universidades) un órgano colegiado de coordinación académica, de cooperación, consulta y propuesta en materia universitaria.

Por lo que acaba de exponerse, estas dos incorporaciones a la comisión evaluadora, aunque no específicamente previstas, no queda excluida, pues de la dicción del art. 7.3 de la



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Ley - <<En todo caso>>- sugiere que esa composición, como mínimo y preceptivamente ha de estar integrada -en paridad de número entre ellos- por miembros designados por el Ministerio de Justicia, de Educación, de la Comunidad Autónoma concernida y por el Consejo General de la Abogacía, o, en su caso, de los Procuradores. Pero esa composición mínima no impide la incorporación de estos dos nuevos miembros, máxime cuando, dada su procedencia y cualificación, constituyen una garantía de acierto en la evaluación de unas pruebas de acceso a la profesión de abogado o procurador de los Tribunales.

#### **Cuarto.**

Los razonamientos precedentes llevan a la desestimación del recurso y, dada la redacción del art. 139 LJCA vigente en la fecha de interposición del recurso (septiembre 2011), no se efectúa pronunciamiento en materia de costas.

#### **FALLO**

Por todo lo expuesto,

EN NOMBRE DEL REY,

por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido DESESTIMAR el recurso contencioso- administrativo número 567/2011, interpuesto por la GENERALIDAD DE CATALUÑA, representada y defendida por una Letrada de sus Servicios Jurídicos, contra los arts. 6 , 17.4 y 19. 2 del Real Decreto 775/11, de 3 de junio , por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 34/06, de 30 de octubre, sobre acceso a las profesiones de Abogado y Procurador. Sin costas .

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

Así se acuerda y firma.

Jose Manuel Sieira Miguez D. Rafael Fernandez Valverde D. Octavio Juan Herrero Pina D. Juan Carlos Trillo Alonso D. Wenceslao Francisco Olea Godoy D. Jose Juan Suay Rincon Dª Ines Huerta Garicano D. Cesar Tolosa Tribiño D. Jesus Ernesto Peces Morate D. Mariano de Oro-Pulido y Lopez

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia la Excm. Sra. Magistrada Ponente Dña. Ines Huerta Garicano, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.