**STC 122/1989, de 6 de julio de 1989**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo y don José Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el conflicto positivo de competencia núm. 883/1984, interpuesto por el Gobierno de la Nación frente al Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, en relación con la Orden de 24 de junio de 1984, de la Consejería de Industria, Transportes y Comunicaciones y Turismo, publicada en el «Boletín Oficial de Cantabria» el 15 de agosto de 1984, de convocatoria de exámenes para guías y guías-intérpretes. Ha comparecido el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, representado por el Abogado don José Palacio Landazábal. Ha sido Ponente el Magistrado don Jesús Leguina Villa, quien expresa el parecer del Tribunal.

 **I. Antecedentes**

1. En representación del Gobierno de la Nación, el Abogado del Estado, por escrito de 17 de diciembre de 1984, interpuso conflicto positivo de competencia frente al Consejo de Gobierno de la Diputación de Cantabria por estimar que la Orden de la Consejería de Industria, Transportes y Comunicaciones y Turismo, de 24 de junio de 1984, publicada en el «Boletín Oficial de Cantabria» de 15 de agosto, de convocatoria de exámenes para guías y guías-intérpretes invade las competencias reservadas al Estado por el art. 149.1.30 de la Constitución. Por otra parte, se invocó el art. 161.2 de la Constitución a los efectos de suspensión previstos por dicho precepto.

Funda el Abogado del Estado su impugnación en la reserva que el citado art. 149.1.30 de la Constitución hace en favor del Estado para regular las «condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales». De acuerdo con dicho precepto, tal y como ha sido interpretado por este Tribunal, así como con los arts. 22.16 y 25 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, dicha competencia se reserva al Estado, ya que, de otra forma, el principio de igualdad del art. 14 de la Constitución, así como el derecho al acceso a cargos y funciones públicas del art. 23.2, podrían verse lesionados si cada Comunidad Autónoma estableciera sus propios títulos. Por otro lado, el Real Decreto 3.079/1983, de 26 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado en materia de turismo, reserva a la Administración del Estado la competencia para regular las «condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales del turismo» [apdo. C.e)]. La Orden impugnada convoca exámenes para habilitar en el ejercicio de una profesión, materia regulada por la Orden del entonces Ministerio de Información y Turismo de 31 de marzo de 1964. La convocatoria no sólo afecta a los exámenes previos a la habilitación, sino que establece además unas condiciones distintas de las exigidas por la citada Orden estatal. Concluye el escrito solicitando que se declare la titularidad estatal de la competencia controvertida y la nulidad de la disposición impugnada.

2. Por providencia de 19 de diciembre de 1984, la Sección Segunda de este Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto planteado. Asimismo, se acordó dar traslado al Consejo de Gobierno de Cantabria para que formulara las alegaciones que estimara convenientes, comunicando al tiempo al Presidente de la Audiencia Territorial de Burgos el planteamiento del conflicto, según lo dispuesto por el art. 61.2 de la LOTC. Se tuvo por invocado el art. 161.2 de la Constitución, comunicándolo al Presidente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Cantabria y se ordenó publicar la formalización del conflicto.

3. Don José Palacio Landazábal, en representación, debidamente acreditada, del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 29 de enero de 1985, hizo las alegaciones que tuvo por convenientes. Comienza señalando que el título competencial en el que ha basado su actuación la Comunidad Autónoma no es el del apartado 1 del art. 25 de su Estatuto de Autonomía. Dicho precepto se refiere a la enseñanza y educación en el sentido estricto de esas expresiones, pero no al específico de unas concretas formaciones profesionales que encajan en el apartado 16 del art. 22 del Estatuto cántabro y en el Real Decreto 3.079/1983, de transferencia de competencias en materia de turismo. Si no fuera así, habría que pensar que el propio Real Decreto ha superado el marco de competencias atribuibles a la Comunidad Autónoma, ya que la reserva en favor del Estado realizada en el apartado C.e) del anexo I no puede estar en colisión con el apartado B.e) de dicho anexo. Por otro lado, tampoco se ha infringido la Orden de 31 de enero de 1964, tal y como se señala en la propia Orden impugnada y se deriva de la documentación aportada.

La Comunidad Autónoma no ha regulado las condiciones para la obtención de los carnés de guías y guías intérpretes, limitándose a celebrar unas pruebas selectivas, reproduciendo la Orden citada que regula la materia. Sólo existe un cambio respecto de esta última en lo referente a la composición del Tribunal calificador que se justifica en la necesidad de adaptar aquélla a la organización estatal autonómica.

Concluye solicitando que se considere válida y eficaz la Orden impugnada por ser ajustada a derecho y por encontrarse su contenido dentro del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma de Cantabria; se pide asimismo que se condene en costas a la Administración estatal ya que han incurrido en las previsiones del art. 95.2 de la LOTC al haber actuado contra sus propios actos.

Se solicita finalmente el recibimiento del procedimiento a prueba, así como la acumulación del conflicto a aquellos otros análogos que estuvieran pendientes o próximos a plantearse.

4. La Sección Segunda del Tribunal, por providencia de 30 de enero 1985, acordó tener por formuladas las anteriores alegaciones, requerir a la representación de la Comunidad Autónoma para que concretara las pruebas a realizar y denegar la solicitud de acumulación por no existir asunto alguno pendiente de naturaleza análoga.

5. Por escrito de 11 de febrero de 1985, la representación del Consejo de Gobierno Cántabro solicitó las pruebas a realizar y, tras los correspondientes trámites procesales, el Pleno del Tribunal dictó Auto el 14 de marzo de 1985 denegando la solicitud por ser algunas no pertinentes y por haber aportado ya la propia parte solicitante de la prueba documentos sobre los que se pretende ésta.

6. Cumplido el plazo previsto por el art. 65.2 de la LOTC, y tras los correspondientes trámites procesales, el Pleno acordó por Auto de 23 de mayo de 1985 mantener la suspensión de la Orden de la Consejería de Industria, Transportes y Comunicaciones y Turismo del Consejo de Gobierno de Cantabria.

7. Por providencia del Pleno de 4 de julio de 1989, se señaló el día 6 siguiente para deliberación y votación de la presente Sentencia.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Mediante el presente conflicto positivo de competencia el Gobierno de la Nación impugna la Orden de la Consejería de Industria, Transportes y Comunicaciones y Turismo de la Diputación Regional de Cantabria, de 24 de junio de 1984, por la que se convocan pruebas selectivas para la habilitación de guías y guías-intérpretes de turismo en dicha Comunidad Autónoma. La Orden regula los requisitos que deben cumplir los candidatos que aspiren a obtener la mencionada habilitación, el procedimiento y programa de los exámenes correspondientes y la comisión que ha de juzgarlos, así como las condiciones posteriores para que los declarados aptos obtengan la habilitación.

El Abogado del Estado alega que esta disposición autonómica no respeta las competencias que al Estado reserva el art. 149.1.30 de la Constitución sobre regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales, excediéndose de las competencias que a la Comunidad Autónoma de Cantabria atribuye su Estatuto en materia de promoción y ordenación de turismo y en materia de enseñanza (arts. 22.16 y 25 del Estatuto de Autonomía, respectivamente). Aduce asimismo que la Orden objeto del conflicto infringe, en relación con el art. 149.1.30 de la Constitución, los arts. 14 y 23.2 de la propia Norma fundamental.

Por su parte, la representación del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria considera que la Orden impugnada ha sido dictada en el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de turismo y no invade las que al Estado atribuye el art. 149.1.30 de la Constitución, pues no se regulan en la misma las condiciones necesarias para la obtención de un título profesional.

2. Así delimitados los términos del conflicto, su resolución exige, ante todo, que determinemos el ámbito material de competencia dentro del cual se inscribe la Orden recurrida, así como el alcance que haya de reconocerse a los diferentes títulos competenciales del Estado o de la Comunidad Autónoma que las partes invocan, en razón de su incidencia sobre el objeto y contenido de la referida disposición.

No es dudoso a este propósito que la habilitación de guías y guías intérpretes de turismo es un modo de intervención administrativa que atañe a la ordenación del turismo en un determinado espacio territorial. El Abogado del Estado no niega esta evidencia ni discute su confirmación por los Reales Decretos de transferencias a las Comunidades Autónomas en materia turística, entre ellos, en lo que ahora importa, por el Real Decreto 3019/1983, de transferencias a Cantabria. En consecuencia, el título competencial general bajo el que debe entenderse dictada la disposición autonómica controvertida es la ordenación del turismo, que en el ámbito de su territorio, y conforme a lo dispuesto en los arts. 148.1.18 de la Constitución, y 22.16 de su Estatuto de Autonomía, corresponde a la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Sin menoscabo de lo anterior, es también claro que la Orden en conflicto habría invadido las competencias del Estado si no hubiera respetado las atribuciones reservadas al mismo, en virtud del título que la Constitución le reserva en el art. 149.1.30 para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos académicos y profesionales. Examinada desde este ángulo la disposición impugnada, carece de consistencia la referencia que el Abogado del Estado hace al sistema de distribución de competencias en materia de enseñanza, dado que la Orden autonómica no regula titulación académica alguna, ni contempla la obtención, expedición u homologación de ningún título correspondiente a un determinado ciclo de estudios generales o específicos, sino que se limita a convocar y regular unas pruebas de selección para obtener la habilitación de una actividad profesional. Mediante tales pruebas selectivas se persigue conferir a quienes las superen el reconocimiento oficial de una capacitación necesaria para ejercer ciertas actividades profesionales en Cantabria. Resulta, por ello, necesario analizar si de esta forma se han regulado o no las condiciones de obtención de un «título profesional», en el sentido que a esta expresión otorga el art.

149.1.30 de la Constitución.

3. Sobre la interpretación que haya de darse al precitado precepto constitucional, este Tribunal se ha pronunciado ya en anteriores ocasiones. Así, en la STC 42/1981, de 22 de diciembre, se declaraba que la competencia reservada al Estado por el citado art. 149.1.30 de la Constitución comprende como tal «la competencia para establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de las profesiones tituladas, es decir, aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad ex: Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor), así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado». Y esta misma doctrina se reitera en la STC 82/1986. Es claro, por tanto, que la competencia que los órganos centrales del Estado tienen para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales se vincula directamente a la existencia de las llamadas profesiones tituladas, concepto éste que la propia Constitución utiliza en el art. 36, y que implícitamente admite, como parece obvio, que no todas las actividades laborales, los oficios o las profesiones en sentido lato son o constituyen profesiones tituladas. Como ha declarado este Tribunal en la STC 83/1984, tales profesiones tituladas existen cuando se condicionan determinadas actividades «a la posesión de concretos títulos académicos», y en un sentido todavía más preciso, la STC 42/1986 define las profesiones tituladas como aquellas «para cuyo ejercicio se requieren títulos, entendiendo por tales la posesión de estudios superiores y la ratificación de dichos estudios mediante la consecución del oportuno certificado o licencia». Según señalábamos en esta última Sentencia, corresponde al legislador, atendiendo a las exigencias del interés público y a los datos producidos por la vida social, determinar cuándo una profesión debe pasar a ser profesión titulada, y no es dudoso que, con arreglo al texto del art. 149.1.30 de la Constitución, es el legislador estatal quien ostenta esta competencia exclusiva.

Hechas las precisiones anteriores y delimitado así el alcance de la norma constitucional que se acaba de examinar, resulta obligado señalar, como consecuencia natural de cuanto antecede, que la sujeción a determinadas condiciones o el cumplimiento de ciertos requisitos para poder ejercer una determinada actividad laboral o profesional es cosa bien distinta y alejada de la creación de una profesión titulada en el sentido antes indicado. Es así posible que, dentro del respeto debido al derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio (art. 35 de la Constitución), y como medio necesario para la protección de intereses generales, los poderes públicos intervengan el ejercicio de ciertas actividades profesionales, sometiéndolas a la previa obtención de una autorización o licencia administrativa o a la superación de ciertas pruebas de aptitud. Pero, como se acaba de señalar, la exigencia de tales requisitos, autorizaciones, habilitaciones o pruebas no es en modo alguno, equiparable a la creación o regulación de los títulos profesionales, a que se refiere el art. 149.1.30 de la Constitución, ni guarda relación con la competencia que este precepto constitucional reserva al Estado.

4. A este último género de requisitos necesarios para el ejercicio de una actividad profesional responde la convocatoria de exámenes para la habilitación de guías y guías-intérpretes que regula la Orden de la Diputación Regional de Cantabria objeto del presente conflicto de competencia. En efecto, las actividades profesionales de guías y guías-intérpretes de turismo no son profesiones tituladas, puesto que ninguna norma con rango de Ley las ha configurado como tales, lo que sería preceptivo en este momento, ni como tales las consideran las normas preconstitucionales vigentes, a las que no alcanzaba la exigencia de rango legal. En concreto, la Orden de 31 de enero de 1964, que aprobó el Reglamento regulador del ejercicio de actividades turístico- informativas privadas (y en cuya aplicación se dicta la Orden ahora cuestionada), establece que, como regla general, el ejercicio de las actividades de guía y guía-intérprete no requiere un título profesional específico, sino un nombramiento oficial que se obtiene tras superar determinados exámenes, mediante los que se demuestra la capacidad y conocimiento de los interesados, y que autoriza el desempeño de aquellas actividades en zonas territoriales concretas y especificadas en el propio acto de nombramiento o habilitación; ello sin perjuicio de que quienes estén en posesión del título expedido por la Escuela Oficial de Turismo se hallen facultados para ejercer la actividad profesional de guía intérprete de Turismo y puedan obtener la correspondiente «tarjeta de identidad», sin necesidad de cumplir otros requisitos, posibilidad ésta no excluida por la Orden autonómica que aquí se discute. De otra parte, la exigencia de estar en posesión de un título académico de «Bachiller Elemental» (hoy en día, Graduado Escolar o equivalentes) para poder concurrir a los exámenes de guía de turismo, así como de un título de «Bachiller Superior» (hoy BUP o equivalentes) para poder optar a las pruebas para guía intérprete, que impone el citado Reglamento estatal, no puede entenderse como el conferimiento a dichas actividades del carácter de profesiones tituladas, sino sólo como la acreditación previa de ciertos niveles de conocimientos que permitan seleccionar con algún rigor o seriedad los candidatos a las pruebas de habilitación de aquellas actividades intervenidas; todo ello si perjuicio también de que la Orden autonómica establezca o respete esos mismos requisitos de titulación o nivel educativo.

En consecuencia, la habilitación que esta última Orden regula no es un título profesional, ni puede ampararse en el art. 149.1.30 de la Constitución la pretendida competencia estatal para regular sus condiciones de obtención. Por el contrario, se trata de una licencia subsiguiente a la acreditación de ciertas aptitudes y conocimientos relacionados con la actividad turística, cuyo otorgamiento está directamente vinculado al interés público en la ordenación del turismo, que corresponde tutelar a la Comunidad Autónoma en su territorio.

5. Alega el Abogado del Estado que la disposición autonómica infringe, asimismo, el principio de igualdad, reconocido con alcance general en el art. 14 de la Constitución, y, con carácter específico, en el art. 23.2, en relación con el acceso a los cargos y funciones públicas. Pero, con independencia de que no es fácil comprender la invocación, en este caso, del art. 23.3 de la Constitución, pues la Orden autonómica no regula las condiciones de acceso a ningún cargo o función publica, y aparte también de que no se observa en dicha regulación ninguna cláusula discriminatoria, es preciso advertir que en los procesos constitucionales a que dan lugar los conflictos positivos de competencia no pueden hacerse valer otros motivos de inconstitucionalidad de los actos o disposiciones impugnados que los que atañen a la vulneración de las reglas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias.

Es cierto, sin embargo, que en la reserva al Estado de la competencia enunciada en el art. 149.1.30 de la Constitución subyace el principio de igualdad de derechos de todos los españoles en cualquier parte del territorio del Estado (art. 139.1 de la Constitución), y que, por lo mismo, dicho principio está estrechamente vinculado a aquella competencia (STC 82/1986, fundamento jurídico 12). Pero no cabe admitir, sin más, que por la sola apelación al principio de igualdad, corresponda al Estado, en ausencia de otro título competencial específico, la regulación de las condiciones de acceso y ejercicio de toda actividad profesional, pues ello chocaría abiertamente con lo dispuesto en el art. 149.1.30, que no reserva al Estado el control o la habilitación de cualesquiera actividades profesionales, sino sólo le encomienda la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de los títulos profesionales, en el sentido propio que ha de darse a este concepto y que ya expusimos anteriormente.

De otro lado, la consideración del principio de igualdad tampoco llevaría a interpretar que las habilitaciones que regula la Orden objeto del conflicto engarzan con aquella reserva de competencias al Estado sobre los títulos profesionales, extendiendo más allá de su tenor literal el alcance de este concepto. Y menos aún puede entenderse que la Comunidad Autónoma haya excedido con ello el ámbito de sus atribuciones; invadiendo, de algún modo, los intereses supracomunitarios. En efecto, según la legislación estatal, las habilitaciones o nombramientos de guías y guías intérpretes de turismo facultan a quienes los obtienen para ejercer su actividad profesional en una zona determinada y reducida del territorio nacional, pero no en todo él, pues lo que se exige de tales profesionales es, aparte de poseer unas aptitudes y conocimientos comunes, una especialización en la geografía, historia, literatura, arte, folklore, tradiciones y demás peculiaridades de interés turístico propias del lugar o de las zonas donde han de ejercer sus actividades. A ese mismo criterio responde la regulación contenida en la Orden de la Comunidad Autónoma de Cantabria, que, por lo demás, no habilita a quienes superen los exámenes que establece para ejercer como guías o guías intérpretes en otras Comunidades Autónomas. De todo ello se sigue que la citada Orden no ha invadido las competencias del Estado.

6. Con arreglo a lo dispuesto en el art. 95.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, procede que declaremos no haber lugar a la condena en costas al Estado solicitada por la representación del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, por no apreciarse temeridad o mala fe.

### F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Que la titularidad de la competencia ejercida mediante la Orden de 24 de junio de 1984, de la Consejería de Industria, Transportes y Comunicaciones y Turismo, del Consejo de Gobierno de Cantabria, de convocatoria de exámenes para guías y guías- intérpretes, corresponde a la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Dada en Madrid, a seis de julio de mil novecientos ochenta y nueve.