

# redacción médica

Opinión

Homologaciones médicas en las autonomías: ¿riesgo de desigualdad?

Ricardo De Lorenzo y Montero, presidente del Bufete De Lorenzo Abogados

POR LEY

Otros artículos de Ricardo De Lorenzo

24 ABR. 2024 12:30H

El pasado 9 de abril, y tras la previa deliberación en reunión del Consejo de Ministros, el Gobierno aprobó tres reales decretos de traspaso de competencias al País Vasco, consecuencia del acuerdo del Gobierno Vasco con el Ejecutivo de Pedro Sánchez, para el traspaso de dos de las tres transferencias comprometidas para este primer trimestre, como son las concernientes a los ferrocarriles de cercanías y a la homologación de titulaciones extranjeras, a los que próximamente se sumará la tercera de las materias apalabradas, referida a la política migratoria. Y con ello se materializa el Acuerdo de traspaso adoptado por la Comisión Mixta de Transferencias -integrada por igual número de representantes del Gobierno Vasco y del Gobierno del Estado-, en sesión de 11 de marzo de 2024, presidida por el Ministro de Política Territorial y Memoria Democrática.

Consecuentemente el pasado 19 de abril 2024, el Boletín Oficial del Estado publicaba el Real Decreto 366/2024, de 9 de abril, de ampliación de funciones y servicios traspasados a la comunidad autónoma del País Vasco por el Real Decreto 2808/1980, de 26 de septiembre, en materia de enseñanza (homologación y declaración de equivalencia de títulos obtenidos en el marco de sistemas de educación superior extranjeros). El acuerdo generador de esta norma, señaló en su día Moncloa en la referencia del Consejo de Ministros, "profundiza en las competencias en educación, completando la transferencia de 2011 con la homologación y declaración de equivalencia de títulos universitarios", ya que "hasta ahora la autonomía podía hacer homologaciones sólo hasta el nivel de la enseñanza secundaria".

Se trata este traspaso al País Vasco de la competencia para homologar títulos y estudios extranjeros en enseñanzas universitarias; de titulaciones en Medicina, en el caso que nos ocupa. El motivo esgrimido por la Comunidad autónoma para asumir esta nueva competencia es la necesidad de disponer de profesionales y la escasa disponibilidad de

los mismos en ese territorio. Según la letra del Real Decreto se traspasan las siguientes competencias: a) La homologación de títulos obtenidos en el marco de sistemas de educación superior extranjeros a un título universitario oficial español, y b) La declaración de equivalencia de títulos obtenidos en el marco de sistemas de educación superior extranjeros a un nivel académico oficial español de Grado y Máster Universitario.

La homologación de los mencionados títulos se prevé que sea una realidad a partir del 1 de julio de 2024, pudiendo ser solicitada dicha homologación por los profesionales residentes en el País Vasco.

La historia reciente de esta concesión arranca en 2021 en el cronograma de traspasos competenciales, recordada en 2023 y, finalmente, materializada ahora. Hasta la fecha la Comunidad autónoma vasca podía hacer homologaciones sólo hasta el nivel de la enseñanza secundaria. Se consuma, así, la transferencia de 2011 con la homologación y declaración de equivalencia de títulos universitarios.

Debe destacarse que las resoluciones que se dicten por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, en uso de estas facultades transferidas, tendrán efectos en todo el territorio nacional, a partir de la fecha de resolución de homologación o declaración de equivalencia por el órgano competente.

Hasta la transferencia que nos ocupa ha venido siendo el Estado, en virtud de la aplicación del precepto constitucional correspondiente (Artículo 149.1.30), quien tenía y en mi criterio tiene la competencia exclusiva en todo lo relativo a la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

Los procedimientos y la regulación que establecen las condiciones y modos de homologación, de declaración de equivalencia y de convalidación de enseñanzas universitarias de sistemas educativos extranjeros se han llevado a cabo por el Ministerio de Universidades y el ramo ministerial correspondiente en función de las profesiones objeto de atención y, en todo caso, con el informe del Consejo de Estado, previa aprobación del Ministerio de Hacienda.

En una larga trayectoria histórica y normativa ha sido éste el procedimiento seguido desde la publicación del Real Decreto 86/1987 de 16 de enero, hasta la aprobación del Real Decreto 889/2022, de 18 de octubre, por el que se establecen las condiciones y los procedimientos de homologación, de declaración de equivalencia y de convalidación de enseñanzas universitarias de sistemas educativos extranjeros y por el que se regula el procedimiento para establecer la correspondencia al nivel del Marco Español de

Cualificaciones para la Educación Superior de los títulos universitarios oficiales pertenecientes a ordenaciones académicas anteriores.

Esta última norma fue dictada al amparo de lo previsto en el artículo 149.1.30.<sup>a</sup> de la Constitución Española, recogiendo en el propio Real Decreto (Preámbulo Apartado II), la competencia que se atribuye al Estado “exclusiva” sobre la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales, así como en virtud del mandato en favor del Gobierno contenido en el artículo 36 y la disposición final tercera de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre. (sic)

Real Decreto este relativamente reciente, pues entró en vigor el 8 de noviembre de 2022, por lo que su aplicación práctica no ha alcanzado aún el año y medio de vigencia. Como se indica en su Preámbulo, con su promulgación se pretendía dar solución a la acumulación de expedientes y la demora subsiguiente en la resolución de los mismos, derivado del aumento de volumen de solicitudes de homologación y de declaración de equivalencia y de la complejidad del procedimiento establecido en la norma anterior (RD 967/2014, de 21 de noviembre).

Con independencia de las dificultades e inevitables demoras, debe ser competencia ministerial la que lleve a cabo las homologaciones en la necesaria armonía con el resto de los países que componen la Unión Europea, en la línea de trabajo de la profesión médica a través de la Unión Europea de Médicos Generales y la Unión Europea de Médicos Especialistas.

Precisamente para el seguimiento y unificación de criterios sobre este trascendental asunto se creó la Comisión de Análisis Técnico de Homologaciones y Declaraciones de Equivalencia, con la colaboración y asesoramiento cuando eran precisos de la ANECA y de sujetos expertos en el campo de conocimiento y práctica del título objeto de examen.

Una cuestión de tal alcance tiene tratamiento constitucional, como es de esperar, en varios de sus artículos y, además, en la legislación ordinaria. El soporte legal es claro y sólido.

Nuestra Carta Magna establece (149.1.1.<sup>a</sup>) que la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales es una competencia exclusiva del Estado; igualmente, en su artículo 149.1.30.<sup>a</sup>, indica que el Estado tiene competencia exclusiva en la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes

públicos en esta materia. Trasladando este planteamiento a cualquier ciudadano residente en España lo podemos conectar directamente con la fórmula general de igualdad constitucional de nuestra Carta Magna.

"Es muy grave que se puedan consagrar criterios diferenciales en los condicionantes de las homologaciones, lo que con seguridad se darían discernimientos dispares entre las distintas comunidades autónomas"

Los criterios a los que ha acudido nuestro alto tribunal para sentar la necesidad de una normativa básica estatal en los conflictos en los que es esta característica la que está en discusión, están constituidos por una serie de conceptos como los siguientes:

La "homologación» del sistema educativo", palabra que con fundamento en el art. 27.8 CE sirve al Tribunal Constitucional para fundamentar la existencia de normas básicas de aplicación estatal.

La «calidad» del sistema educativo universitario”, que es un concepto que el Tribunal Constitucional hace derivar directamente del antes mencionado artículo 149.1.30.ª CE y se constituye en uno de los más fecundos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional para justificar la regulación estatal.

En relación al contenido de la competencia estatal de regulación de la obtención, expedición y homologación de títulos académicos, el Tribunal Constitucional ha dicho, ya, en la STC 42/1981, de 22 de diciembre que dicha atribución legal «... 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 profesiones tituladas...» por lo que se anulaba el precepto de una Ley catalana que atribuía tal competencia a la Generalitat en relación a los títulos expedidos por una determinada Escuela.

Según el Tribunal no solo producía una infracción del artículo 149.1.30 de la Constitución. Y ello porque al invadir, en la forma en que lo hace, esta competencia del Estado, está infringiendo simultáneamente el principio de igualdad que consagra el art. 14 de la Constitución con carácter general, y el art. 23.2 en relación al acceso a los cargos y funciones públicos.... el título correspondiente a cada nivel educativo, a cada ciclo en su caso, a cada especialidad, ha de tener el mismo valor en toda España, y, desde una perspectiva legal, no se puede valorar desigualmente el acreditativo de haber cursado los estudios en cada centro (por ejemplo... porque tal desigualdad no tiene justificación razonable alguna y, en consecuencia, es contraria al principio de igualdad consagrado por el art. 14 de la Constitución, de acuerdo con la doctrina sentada por este Tribunal en sus

Sentencias de 2 de julio de 1981 («B.O.E.» de 20 de julio de 1981) y de 10 de noviembre siguiente («B.O.E.» de 19 de noviembre). Fundamento jurídico 4.

En otra Sentencia, la STC 123/1988, de 23 de junio el Tribunal anuló el art. 20 de la Ley 3/1986, de 29 de abril, de Normalización lingüística de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, dado que dicho precepto pedía una condición singularizada y con entidad propia para la expedición de un título académico. Cuestión distinta a la que aquí analizamos, pero coincidente en la apreciación de invasión del criterio competencial estatal en esta materia por una comunidad autónoma y su improcedencia por colisionar con la competencia estatal.

En cuanto a la Legislación Ordinaria la declaración de la competencia estatal es rotunda e inequívoca. Pero vayamos a la normativa concreta de homologación de sus títulos para médicos extranjeros en España.

El proceso de reconocimiento de los títulos de especialistas extracomunitarios en Ciencias de la Salud está regulado por el Real Decreto 459/2010 de 16 de abril. Un Comité de Evaluación se encarga de valorar cada una de las solicitudes recibidas, ya sea para descartarlas o proponer su reconocimiento condicionado a la realización de un examen teórico-práctico (los últimos exámenes han sido en 2019, 2022 y 2023), un periodo de formación añadido o bien unas prácticas. Este Real Decreto se dicta, según su Disposición Final Primera, precisamente, al amparo del artículo 149.1.30ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para regular las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos profesionales.

Los procedimientos de homologación y equivalencia están regulados por el Real Decreto 889/2022, de 18 de octubre que establece las condiciones y procedimientos de homologación, de declaración de equivalencia y de convalidación de enseñanzas universitarias de sistemas educativos extranjeros. Deroga el Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre. En su artículo 6 el R.D, 889/2022 determina que los actos de instrucción se efectuarán de oficio por el órgano de la Secretaría General de Universidades que tenga atribuida la función de instruir los procedimientos de homologación y de declaración de equivalencia. En el artículo 10 crea la Comisión de Análisis Técnico de Homologaciones y Declaraciones de Equivalencia, referida con anterioridad, que estará adscrita a la Secretaría General de Universidades del Ministerio de Universidades. En el caso de las solicitudes de homologación de un título extranjero será preceptivo solicitar un informe no vinculante a los Consejos Generales, y en su caso, a los Colegios Profesionales de ámbito nacional que representen los intereses del sector profesional correspondiente. Omitir este paso previo supone un notorio quebranto en las competencias atribuidas a los Consejos Generales en materia de regulación y potestades sobre las profesiones tituladas.

La Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario, en su Artículo 10 recoge que: “Corresponde al Gobierno, previo informe del Consejo de Universidades, regular b) Las condiciones de homologación de títulos oficiales extranjeros de educación superior con títulos universitarios oficiales españoles. c) Las condiciones para la declaración de equivalencia de un título oficial extranjero de educación superior en relación con el nivel académico universitario oficial de Grado o de Máster Universitario”.

Es muy grave que se puedan consagrar criterios diferenciales en los condicionantes de las homologaciones, lo que con seguridad se darían discernimientos dispares entre las distintas comunidades autónomas, que fueran competentes para la homologación de títulos, en función de las concretas necesidades de cada una de disponer de profesionales.

Esta posibilidad, de ser reconocida afecta a los propios profesionales, que encontrarían territorios de homologación más o menos rigurosa, según la comunidad autónoma que llevase a cabo aquella. Podría suceder que cumpliera requisitos de homologación para el título así obtenido en alguna comunidad autónoma y en otras no. Es decir fuera apto, competencialmente, o no, desde el punto de vista formativo, según el territorio de reconocimiento o de ejercicio profesional.

Con lo que entraríamos también, en situaciones de desigualdad, siendo atendidos por profesionales más o menos “competentes” en función del territorio de reconocimiento de su titulación y los requisitos que debieran concurrir en cada caso, quebrando principios básicos reconocidos por normativa básica del sistema, como la Ley 16/2003, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud.