

PROYECTO DE REAL DECRETO DE RECONOCIMIENTO Y VERIFICACIÓN ACADÉMICA Y PROFESIONAL DE LAS TITULACIONES UNIVERSITARIAS OFICIALES OBTENIDAS EN SISTEMAS UNIVERSITARIOS EXTRANJEROS

ANTECEDENTES

El Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades convoca la participación pública para la elaboración del Proyecto de Real Decreto de reconocimiento y verificación **académica y profesional** de las titulaciones universitarias oficiales obtenidas en el extranjero.

En el texto que acompaña a la convocatoria, entre los problemas a solucionar, cita la necesidad de regular mediante el proyecto normativo la homologación de los títulos que provienen de sistemas universitarios extranjeros, en el caso de las profesiones reguladas, y la declaración de equivalencia en el nivel académico, según el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior (MECES).

Así mismo, propone la convalidación de periodos de estudios universitarios extranjeros realizados en el marco de enseñanzas universitarias extranjeras, por periodos de estudios de enseñanzas universitarias oficiales que se estén impartiendo en el sistema universitario español.

El espacio para la participación que se establece abarca desde el 27 de abril al 18 de mayo de 2026 y las contribuciones se enviarán a la siguiente dirección de correo electrónico:

participacionpublica.sgu@ciencia.gob.es

ACREDITACIÓN

D. Jorge Abad García, con DNI 17.687.006-Y, nombrado Presidente del Consejo General de Colegios Oficiales de Biólogos (CGCOB) en la sesión plenaria de 11 de mayo de 2024 y, en su condición, ostenta plena capacidad de representación en cualquier acto y procedimiento que interese al CGCOB.

El Consejo General de Colegios Oficiales de Biólogos, creado por la Ley 23/1.999 de 6 de julio, es una Corporación de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, que integra, coordina y representa a todos los Colegios Oficiales de Biólogos de España, en los ámbitos nacional e internacional.

Que, dentro del plazo proporcionado, el Consejo General de Colegios Oficiales de Biólogos formula las siguientes

ALEGACIONES

PRIMERA.- Terminología adecuada

Se observa, en el PRD sometido a audiencia e información pública referencia indistinta a 'entidades profesionales', 'organizaciones profesionales' y 'Consejos Generales de los Colegios Profesionales o 'Colegios Profesionales de Ámbito Nacional'.

Conviene, en este sentido, aclarar los siguientes puntos:

- Los **colegios profesionales** en nuestro país son corporaciones de derecho público, constitucionalmente reconocidas (artículo 36 Constitución Española), con unas funciones muy específicas y necesarias en su papel de entidades de vertebración social. Entre sus fines esenciales, se encuentra la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación institucional exclusiva de las mismas, la defensa de los intereses profesionales de sus colegiados y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados.
- Cuando hablamos de **organización colegial** nos referimos al conjunto de corporaciones colegiales de una determinada profesión (Disposición Adicional Tercera - I de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales).

- Son **corporaciones colegiales** los Consejos Generales o Superiores de Colegios, los Colegios de ámbito estatal, los Consejos Autonómicos de colegios y los colegios profesionales (Disposición Adicional Tercera - II de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales).
- Las **organizaciones profesionales**, por su parte, vienen recogidas en el artículo 52 de la Constitución Española. Se trata de corporaciones creadas para tutelar un interés público cuya conexión se realiza con los intereses económicos objetivos de la profesión de que se trate.

SEGUNDA. - Profesiones reguladas

El PRD evidencia una preocupante falta de claridad conceptual en relación con la noción de ‘profesión regulada’, categoría jurídica esencial tanto en el ámbito del reconocimiento de cualificaciones profesionales de la Unión Europea como en el de la homologación y declaración de equivalencia de titulaciones extranjeras.

En particular, resulta especialmente grave que el PRD:

- Suprima la definición de profesión regulada actualmente existente en la normativa aplicable (RD 889/2022).
- Derogue el anexo relativo a las profesiones reguladas a efectos del reconocimiento de cualificaciones profesionales (Disposición derogatoria única, apartado segundo).
- Introduzca un nuevo anexo de profesiones reguladas a efectos de homologación de títulos extranjeros.
- Habilite a la persona titular del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades para modificar mediante orden ministerial el contenido del anexo del PRD sin detallar los motivos o procedimientos que conduzcan a tal modificación (Disposición final segunda, apartado dos).

La combinación de estas medidas genera una profunda inseguridad jurídica y compromete gravemente la coherencia y, consecuentemente, la efectividad del sistema regulatorio.

En primer lugar, la supresión de la propia definición normativa de ‘profesión regulada’ resulta difícilmente justificable en un texto cuyo objeto gira precisamente en torno a los efectos jurídicos vinculados a la homologación de títulos que conducen al acceso y ejercicio de dichas profesiones.

En segundo lugar, la derogación del anexo relativo a las profesiones reguladas a efectos del reconocimiento de cualificaciones profesionales se realiza sin establecer referencia alguna a qué profesiones continuarán sometidas a dicho régimen ni cuál será la norma de referencia aplicable tras la entrada en vigor del real decreto. Esta omisión es de especial preocupación ya que el reconocimiento de cualificaciones profesionales constituye un ámbito directamente relacionado con la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios en la UE, que exige un elevado nivel de certeza normativa y previsibilidad regulatoria. De acuerdo con el Real Decreto 581/2017, de 9 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, por la que se modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento (UE) n.º 1024/2012 relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior (Reglamento IMI), será una Comisión Interministerial la que disponga la relación de profesiones reguladas en España a efectos del reconocimiento de cualificaciones profesionales, a través de un procedimiento de evaluación exhaustivo y justificado que no ha sido desarrollado. La referida norma establece que, hasta que no se realicen estos trabajos, permanecerá vigente el listado de profesiones reguladas que este PRD viene ahora a derogar sin proporcionar referencia alguna a este proceso pendiente de desarrollar por la Comisión Interministerial.

En tercer lugar, el PRD introduce un anexo de profesiones reguladas exclusivamente a efectos de homologación de títulos extranjeros, sin aportar explicación suficiente y adecuada sobre los criterios seguidos para determinar qué profesiones se incluyen o excluyen del mismo. Ocurre con ello que profesiones como la de Biólogo que son tituladas y reguladas en nuestro país y cuyo ejercicio afecta directamente a razones imperiosas de interés general, bioseguridad, salud, medio ambiente y orden público, no forman parte de este Anexo. Esta enorme problemática debe ser solucionada de modo que se proporcione seguridad jurídica y garantía de los derechos fundamentales asociados. Todo ello debe, además, tener su reflejo en la nueva normativa sobre los procedimientos de homologación y declaración de equivalencia **de modo que profesiones, como la de Biólogo, que actualmente no forman parte del Anexo I del**

Real Decreto 889/2022 ni del PRD sometido a audiencia e información pública pasen a formar parte del mismo.

Recordamos que en este mismo sentido se pronunciaba el Consejo de Estado en su Dictamen 1535/2022 en el que analizaba el proyecto de Real Decreto por el que se establecen las condiciones y los procedimientos de homologación, de declaración de equivalencia, de convalidación de enseñanzas universitarias de sistemas educativos extranjeros y el procedimiento para establecer la correspondencia a nivel del Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior de los títulos universitarios oficiales pertenecientes a ordenaciones académicas anteriores (actual RD 889/2022). Citamos textualmente: *«el Proyecto, como la normativa vigente, contiene en su anexo un listado de normas que sirven de referencia para la homologación. No obra en el expediente una explicación del contenido del anexo, en el sentido de indicar las razones por las que la homologación de títulos extranjeros se limita a los títulos universitarios españoles allí recogidos, más allá de que hayan sido planes de estudios verificados en los términos del Real Decreto 822/2021. La lectura de ese anexo no permite afirmar de forma categórica que la relación de normas que contiene agote el elenco de profesiones reguladas existentes en nuestro ordenamiento»*.

La consecuencia práctica de esta situación es la coexistencia de distintos conceptos materiales de ‘profesión regulada’ según el procedimiento administrativo de que se trate, generando fragmentación normativa, incertidumbre interpretativa y riesgo de aplicación desigual.

Por todo ello, se solicita que las profesiones tituladas como la de Biólogo cuyo acceso y ejercicio se encuentran justificados por la protección de razones imperiosas de interés general deben formar parte de este Anexo, en tanto se trata su regulación en la Comisión Interministerial de Profesiones Reguladas (CIPRE)

En cuarto y último lugar, se valora positivamente que el PRD contemple un mecanismo ágil de actualización del anexo de profesiones reguladas, pues ello puede facilitar la adaptación del sistema. No obstante, precisamente por la relevancia jurídica y práctica que comporta la consideración de una profesión como regulada, resulta imprescindible que el PRD establezca con suficiente claridad los criterios, principios y garantías aplicables a futuras modificaciones del anexo. Dada la especial vinculación de las corporaciones colegiales con la ordenación y el ejercicio de las profesiones reguladas,

resulta necesario garantizar su participación efectiva en los procedimientos de actualización del anexo.

TERCERA.- Elevación a rango normativo de un acto administrativo previo

Consta que en fecha indeterminada del mes de febrero de 2025 se dio difusión a través del portal web del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, a una Orden del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, de 23 de octubre de 2024, por la que se aprueban instrucciones acerca de la gestión de los procedimientos de homologación y declaración de equivalencia de los títulos universitarios obtenidos en sistemas educativos extranjeros, que ha sido objeto de varias impugnaciones. No consta, sin embargo, que la misma haya sido publicada en el Boletín Oficial del Estado, ni boletín o diario oficial alguno, lo que suscita serias dudas desde la perspectiva del principio de publicidad normativa y seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española.

En este contexto, resulta especialmente preocupante que el presente PRD incorpore y pretenda positivizar el contenido material de dicha orden, elevando a rango reglamentario criterios o instrucciones previamente establecidos en un acto administrativo cuya validez se encuentra actualmente cuestionada en sede jurisdiccional contencioso-administrativa.

Esta técnica normativa plantea serias objeciones desde la perspectiva de la correcta formación del ordenamiento jurídico, en la medida en que supone la consolidación normativa de un contenido que:

- No ha sido objeto de publicación oficial en forma adecuada
- Se encuentra impugnado judicialmente

La incorporación automática de dicho contenido al PRD puede producir, además, un efecto de convalidación indirecta de una disposición controvertida sin el necesario pronunciamiento previo sobre su legalidad, lo que compromete las garantías inherentes al principio de seguridad jurídica y al correcto ejercicio de la potestad reglamentaria. Ello, además, en un procedimiento que, como se ha señalado en la observación segunda, presenta serias dudas en sus mecanismos de participación ciudadana.

En particular, desde Unión Profesional a la que pertenece el CGCOB, han impugnado el artículo 7 de la citada instrucción referido al «*informe de la organización profesional para las solicitudes de homologación*», en cuanto establece la posibilidad de prescindir de la solicitud de informe a los Consejos Generales y Superiores o Colegios Profesionales de ámbito nacional en las solicitudes de homologación de un título extranjero «*cuando se les puedan aplicar medidas generales*» en cuyo caso la petición «*no se realizará al no ser necesaria*», lo que supone una restricción no prevista en el artículo 14.1.d del Real Decreto 889/2022,

Dicha previsión no contempla excepción alguna a la emisión del informe en los procedimientos de homologación, por lo que su exclusión mediante instrucción administrativa resulta, a nuestro juicio, contraria a Derecho.

Asimismo, la aplicación de esta previsión ha producido en la práctica una reducción significativa de solicitudes de informe a las corporaciones colegiales, afectando directamente a su participación institucional en el sistema de homologación de titulaciones extranjeras.

CUARTA.- Concepción, fines y funciones de las corporaciones colegiales: adecuada participación en los procedimientos

Se viene reivindicando de forma constante la necesaria coordinación entre las políticas y normativas universitarias y el sistema colegial, así como la imprescindible participación reglada y efectiva de las corporaciones colegiales españolas en los procedimientos de homologación y reconocimiento de titulaciones extranjeras, que conducen al acceso y ejercicio a profesiones con incidencia en el interés general.

Debe recordarse que las organizaciones colegiales son corporaciones de derecho público reconocidas en el artículo 36 de la Constitución Española y desarrollan funciones públicas esenciales vinculadas a la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación institucional exclusiva, la protección de los intereses de los consumidores y usuarios, la defensa de los intereses profesionales de los colegiados y la garantía de la correcta práctica profesional mediante mecanismos de control deontológico y formación continuada.

Sin embargo, resulta habitual en la normativa relacionada con el sistema universitario y con el reconocimiento u homologación de titulaciones extranjeras encontrar insuficiente previsión de mecanismos reglados de participación de las corporaciones colegiales, pese a la evidente dimensión profesionalizante de los títulos.

El PRD mantiene esta misma deficiencia al configurar un modelo de gestión e instrucción de procedimientos fuertemente centralizado en la Oficina Nacional de Reconocimiento (ONR-NARIC), sin establecer una participación suficientemente definida, estable y garantizada de los Consejos Generales y Superiores y de los Colegios Profesionales de ámbito nacional.

Desde el CGCOB se comparte el objetivo de agilización administrativa perseguido por el PRD, así como la incorporación de herramientas tecnológicas que permitan una tramitación más eficiente de los procedimientos. No obstante, como ya se informó en el trámite de consulta pública, la necesaria simplificación procedimental no puede implicar una reducción de las garantías vinculadas al aseguramiento de la calidad de las cualificaciones profesionales y al adecuado control de los efectos profesionales derivados de las homologaciones y reconocimientos.

En este sentido, insistimos en que resulta esencial que los procesos de homologación cuenten con una participación reglada, estable y efectiva de los Consejos Generales y Superiores y los Colegios Profesionales de ámbito nacional, acorde con su experiencia, estructura y capacidad técnica de estos como corporaciones de derecho público con funciones de interés general.

Las corporaciones colegiales no constituyen meros órganos consultivos, sino instituciones directamente vinculadas a la garantía institucional del correcto ejercicio profesional. Les corresponde, como hemos indicado, la ordenación y control del ejercicio profesional, incluyendo funciones relacionadas con la formación continuada, la supervisión deontológica y, en su caso, el ejercicio de potestades disciplinarias.

La deontología profesional constituye, precisamente, uno de los elementos esenciales del sistema de garantías asociado a las profesiones colegiadas. La exigencia de una formación adecuada no puede desligarse de la necesidad de acreditar una formación que abarque competencias y conocimientos necesarios para la prestación del servicio profesional. El título previo, unido a la colegiación y al sometimiento a determinadas normas y códigos deontológicos (como marco para la ética profesional), suponen la

garantía que tiene el ciudadano de que el o la profesional en el que está depositando el futuro de alguno de sus derechos reúne la cualificación, integridad y fiabilidad requeridas. Este aspecto del control del ejercicio profesional mediante la sujeción a normas deontológicas supone, junto con la formación, los dos pilares básicos sobre los que se asientan las funciones y fines de las corporaciones colegiales, lo cual **no se puede obviar reconduciendo su participación en el sistema que recoge la normativa propuesta a una mera intervención facultativa, residual o prescindible, especialmente en supuestos como los contemplados en el artículo 12.1.b.ii, en los que incluso puede omitirse su participación sobre la base de criterios absolutamente ambiguos e inconcretos.**

En consecuencia, se considera necesario reforzar expresamente en el texto del PRD la participación institucional de los Consejos Generales y Superiores y de los Colegios Profesionales de ámbito nacional en los procedimientos regulados.

Por todo ello, se solicita que cuando el texto hace referencia a entidades profesionales u organizaciones profesionales se refiera de modo explícito a los Consejos Generales y Superiores y Colegios Profesionales de ámbito nacional, a fin de garantizar seguridad jurídica, precisión conceptual y coherencia con el sistema institucional de representación profesional.

QUINTA.- Sobre las medidas de carácter general

El PRD posibilita que la ONR-NARIC adopte medidas de carácter general destinadas a homogeneizar la valoración de todas las solicitudes que se presenten para homologar o realizar una declaración de equivalencia de un título determinado de una universidad determinada.

Esta previsión debe ser analizada teniendo en cuenta que tanto los planes de estudios universitarios como la normativa reguladora del ejercicio de las profesiones presentan un carácter inherentemente dinámico, sujeto a modificaciones periódicas derivadas de reformas académicas o cambios en el ordenamiento jurídico sectorial.

En este contexto, la aplicación automática de medidas generales sin un análisis individualizado de cada solicitud puede generar disfunciones relevantes, en la medida en que dichos criterios podrían dejar de ser adecuados o directamente resultar inaplicables.

La configuración de un sistema basado en medidas de carácter general, sin previsión de mecanismos suficientes de revisión, actualización o adaptación caso por caso, introduce un margen de indeterminación que puede comprometer el equilibrio del sistema de garantías previsto para asegurar la calidad académica y profesional en los procedimientos de homologación.

Por ello, resulta necesario que la eventual utilización de medidas generales se encuentre sujeta a criterios objetivos, suficientemente motivados y sometidos a una revisión periódica que garantice su vigencia, adecuación y coherencia con la normativa académica y profesional en evolución.

SEXTA.- Instrumento jurídico de colaboración y dotación de recursos

La implantación de un nuevo modelo de gestión de los procedimientos de homologación y declaración de equivalencia, unido a la incorporación de herramientas tecnológicas avanzadas y a la reorganización asociada, comportará necesariamente un impacto presupuestario relevante para la Administración General del Estado, tal y como ya ocurrió con la puesta en marcha de la normativa actualmente vigente en esta materia. No obstante, si la norma alcanza los efectos pretendidos, dicho impacto debe entenderse no como un coste, sino como una inversión necesaria para mejorar la eficiencia, la agilidad y la calidad del servicio público.

En este contexto, y teniendo en cuenta que las corporaciones colegiales son corporaciones de derecho público, dotadas de estructura, experiencia y funciones idóneas para desempeñar un papel relevante en la tramitación y resolución de los expedientes de homologación, resulta imprescindible articular un instrumento jurídico específico de colaboración que permita su participación efectiva, estable y estructurada en los procedimientos de homologación.

Por todo ello, se solicita un instrumento de colaboración, dotado de suficiente cobertura jurídica y de los recursos necesarios será esencial para garantizar una participación real y efectiva de los Consejos Generales y Superiores y de los Colegios Profesionales de ámbito nacional, en coherencia con su posición institucional y con la relevancia de las funciones que les atribuye el ordenamiento jurídico en relación con el interés general.

Por todo lo anterior,

SOLICITA

Que se tenga por presentado este escrito de alegaciones, por formulado en tiempo y forma y se proceda a su admisión y consideración en el curso de la tramitación normativa, incorporando al texto definitivo aquellas modificaciones que se estimen procedentes a la vista de las contribuciones realizadas.

Y para que conste, firmo en Madrid a 18 de mayo del 2026.

JORGE ABAD GARCÍA
Presidente
Consejo General de Colegios Oficiales de Biólogos