



CONSEJO DE ESTADO

## **DICTAMEN DEL CONSEJO DE ESTADO SOBRE EL REAL DECRETO QUE REGULA EL RECONOCIMIENTO DE TÍTULOS DE ESPECIALISTA EN CIENCIAS DE LA SALUD A EXTRANJEROS NO COMUNITARIOS**

Número de expediente: 2244/2009 (SANIDAD Y POLÍTICA SOCIAL)

Referencia: 2244/2009

Procedencia: SANIDAD Y POLÍTICA SOCIAL

Asunto: **Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las condiciones para el reconocimiento de efectos profesionales a títulos extranjeros de especialista en Ciencias de la Salud obtenidos en Estados no miembros de la Unión Europea.**

Fecha de Aprobación: 4/3/2010

### **TEXTO DEL DICTAMEN**

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 4 de marzo de 2010, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen: "En cumplimiento de Orden de V. E. de 29 de diciembre de 2009, con fecha de registro de entrada del día siguiente, el Consejo de Estado ha examinado el proyecto de Real Decreto por el que se regulan las condiciones para el reconocimiento de efectos profesionales a títulos extranjeros de especialista en Ciencias de la Salud, obtenidos en Estados no miembros de la Unión Europea.

### **ANTECEDENTES**

#### **Primero.- Contenido del proyecto de real decreto**

El proyecto de real decreto sometido a consulta consta de dieciséis artículos, seis disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única, tres disposiciones finales y cuatro anexos.

El preámbulo principia con una referencia al grupo normativo dentro del que se integra la norma proyectada. Parte de lo previsto en el artículo 18 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, que ordena al Gobierno establecer los supuestos y los procedimientos para el reconocimiento en España de títulos de especialista obtenidos en Estados no miembros de la Unión Europea.

Añade el preámbulo que este real decreto trata de dar respuesta al alto nivel de movilidad de los profesionales sanitarios dentro y fuera de las fronteras comunitarias. Para ello diseña un procedimiento de reconocimiento profesional de títulos extranjeros coherente con los altos niveles de calidad conseguidos en las Ciencias de la Salud, tanto en España como en los países de la Unión Europea. Se trata de un procedimiento en el que se compara la formación adquirida por el solicitante en su país de origen y la que otorga el programa español a la especialidad de la que se trate. Además, se debe comprobar que los títulos referidos a profesiones armonizadas (médico especialista -44 especialidades- y matrona) cumplan los requisitos mínimos fijados en la Directiva 2005/36/CE, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, que ha sido transpuesta a nuestro ordenamiento jurídico a través del Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre.

El procedimiento que se regula prevé también que los interesados demuestren, a través de un periodo de ejercicio profesional en prácticas o de formación complementaria, que han adquirido las competencias inherentes al ejercicio profesional de la especialidad que corresponda. Estos periodos serán objeto de evaluación y se llevarán a cabo en estrecha colaboración con las Comunidades Autónomas.

El preámbulo finaliza con una referencia a los informes internos y externos que han sido evacuados durante la tramitación del procedimiento, así como a la audiencia.

Finaliza con la fórmula promulgatoria habitual.

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, consta de dieciséis artículos. - Artículo 1, regula el objeto y el ámbito de aplicación. - Artículo 2, enumera las exclusiones. - Artículo 3, se refiere a los requisitos previos y a la solicitud. - Artículo 4, regula la iniciación, instrucción e impulso del procedimiento. - Los artículos 5 y 6 se refieren al Comité de Expertos; se extienden a su creación y a regular su composición, sus funciones y régimen de funcionamiento. - Los artículos 7, 8 y 9 se refieren al Comité de Expertos; "fases", "informes propuesta de la primera fase" e "informes propuesta de la segunda fase", respectivamente. - Artículo 10, define las características y la organización de los periodos de ejercicio profesional en prácticas. - Artículo 11, hace lo propio con las características y la organización de los periodos de formación complementaria. - Artículo 12, regula las características y organización de las pruebas teórico-prácticas. - Artículo 13, se refiere a la evaluación de los periodos de ejercicio profesional, en prácticas y de formación complementaria. - Artículo 14, regula el trámite de audiencia y la resolución del procedimiento. - Artículo 15, establece la acreditación del reconocimiento y sus efectos. - Y, en fin, el artículo 16 se refiere al Registro Nacional de Especialistas en Ciencias de la Salud.

El proyecto consta de seis disposiciones adicionales; la primera, relativa a los supuestos de aplicación excepcional; la segunda se refiere a las homologaciones anteriores a este real decreto; la tercera establece previsiones en relación con las Comunidades Autónomas con lengua oficial propia; la cuarta prevé la colaboración de la Agencia de Calidad del Sistema Nacional de Salud; la quinta habilita a la Ministra de Sanidad y Política Social a modificar mediante orden los anexos del real decreto; y la disposición adicional sexta se refiere al acceso a plazas de facultativos especialistas en el Sistema Nacional de Salud.

Las tres disposiciones transitorias se refieren, respectivamente, al régimen transitorio de los procedimientos, al reconocimiento de efectos profesionales a títulos extranjeros que se correspondan con especialidades de enfermería no desarrolladas, y al régimen de los profesionales sanitarios que ejercen con un título extranjero de especialista no reconocido.

La disposición derogatoria única deroga expresamente la Orden de 14 de octubre de 1991, por la que se regulan las condiciones y el procedimiento de homologación de títulos extranjeros de farmacéuticos y médicos especialistas por los correspondientes títulos oficiales españoles, y de forma genérica, cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el real decreto.

La disposición final primera apela al título competencial (artículo 149.1.30ª de la Constitución), la segunda habilita al Ministro de Sanidad y Política Social a dictar disposiciones de desarrollo, y la tercera prevé que el real decreto entre en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

El anexo I recoge la solicitud de reconocimiento de efectos profesionales a títulos extranjeros de especialista en Ciencias de la Salud obtenidos en Estados no miembros de la Unión Europea.

El anexo II contiene el "guión modelo" para elaborar el historial profesional a adjuntar a la solicitud de reconocimiento de efectos.

El anexo III se refiere a la acreditación de conocimiento del idioma español.

El anexo IV contiene la clasificación de las distintas especialidades en Ciencias de la Salud a los solos efectos de la agrupación de los asesores del Comité de Expertos a los que se refiere el artículo 5.3 del real decreto.

## **Segundo.- Tramitación del expediente**

Además de la Orden de remisión y de un índice numerado, integran el expediente los siguientes documentos:

a) Primera versión del proyecto de Real Decreto por el que se regulan las condiciones para el reconocimiento de efectos profesionales a títulos extranjeros de especialista en Ciencias de la Salud, obtenidos en Estados no miembros de la Unión Europea. Esta primera versión es de abril de 2009.

b) Memoria justificativa de 2 de abril de 2009. La memoria señala que la norma proyectada da respuesta a las previsiones de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, al tiempo que se adecua a las condiciones mínimas de formación, reconocimiento de títulos y libre circulación contenidas en el Real Decreto 1827/2008, de 8 de noviembre, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español las Directivas 2005/36/CE y 2006/100/CE. El proyecto regula el procedimiento para el reconocimiento de efectos profesionales a títulos extranjeros de especialista en Ciencias de la Salud y trata de mantener los niveles de calidad exigidos tanto en España como en la Unión Europea.

c) Memoria económica de 2 de abril de 2009. Señala que la norma proyectada no supone incremento de gasto para el Ministerio de Sanidad y Política Social ya que las necesidades de personal (los componentes del Comité de Expertos) "se van a intentar suplir con efectivos del propio departamento".

Acompaña a la memoria un anexo en el que se relacionan los costes de las reuniones de trabajo de expertos para el reconocimiento de efectos profesionales a títulos de especialistas en Ciencias de la Salud. Parte de la convocatoria de 10 miembros para un promedio de 30 reuniones anuales, y, sobre la base de tres conceptos (dietas, alojamiento y locomoción), estima un total de gasto anual de 34.354,50 euros.

d) Informe sobre el impacto por razón de género, de 2 de abril de 2009.

e) Informes internos. Se deja constancia de que han informado la Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios, la Oficina de Planificación Sanitaria y Calidad, la Comisión Delegada de Enfermería, el Consejo Nacional de Especialidades en Ciencias de la Salud, la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud y el Foro Marco para el Diálogo Social.

f) Informes externos. El proyecto ha sido informado por las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios de Educación, de Economía y Hacienda, de Trabajo e Inmigración, de Defensa, y de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Consta también que con fecha 8 de junio de 2009 ha informado la Dirección General de Desarrollo Autonómico (Ministerio de Política Territorial). El informe considera que el proyecto se ajusta al orden constitucional de competencias.

Obra en el expediente la "aprobación previa" de la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia, de 16 de julio de 2009, junto con un informe de la Dirección General de Organización Administrativa y Procedimientos del Ministerio de la Presidencia.

g) Dictamen de la Agencia Española de Protección de Datos, de 16 de julio de 2009. Considera que los formularios de los anexos deberán hacer referencia expresa a la política de protección de datos. En particular, sería necesario informar al interesado de los siguientes aspectos:

- De las consecuencias que acarrea el no aportar los datos que el formulario exige con carácter obligatorio
- De la existencia de un fichero al que se incorporarán los datos de la solicitud. - De las cesiones de datos que se produzcan (a los centros en los que se lleve a cabo la actividad de prácticas o de formación o a las Comunidades Autónomas).

h) Informes emitidos por las Comunidades Autónomas. Han informado las Comunidades del País Vasco, Illes Balears, La Rioja, Aragón, Castilla-La Mancha, Madrid, Galicia, Andalucía y Cataluña. La mayor parte de las observaciones realizadas se refieren, en primer lugar, a las diferencias existentes entre los requisitos exigidos en los artículos 10 y 11 para la realización de las prácticas (retribuidas y sometidas a contrato) y la formación complementaria (no retribuida ni sometida a contrato de trabajo); en segundo lugar, a la necesidad de que los centros privados en los que se pueden realizar las prácticas se encuentren acreditados para la formación de la especialidad correspondiente. En tercer lugar, muchas Comunidades piden una mayor participación autonómica en el proceso de gestión del reconocimiento de títulos extranjeros. Finalmente, la Comunidad Autónoma de Madrid observa que por la derogación del apartado 2 del artículo 18 de la Ley de ordenación de las profesiones sanitarias, la norma proyectada no debe mantener la distinción entre efectos profesionales y efectos académicos ya que, el reconocimiento del título lleva aparejados los dos efectos.

i) Certificado de la reunión celebrada en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud el 3 de junio de 2009.

j) Informes emitidos en trámite de audiencia por el Colegio Oficial de Médicos de Barcelona, Consejo General de Colegios Oficiales de Farmacéuticos, Consejo General de Colegios Oficiales de Médicos, Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos, Colegio Oficial de Físicos, Sindicato de Enfermería (SATSE), Asociación de Médicos Especialistas Extracomunitarios (ASOMEX), Comisiones Obreras, Confederación Estatal de Sindicatos Médicos y Unión General de Trabajadores.

Las observaciones realizadas por todos estos colectivos se sintetizan en los siguientes puntos: - La memoria económica se considera insuficiente ya que no realiza una valoración real de los medios materiales, personales, humanos y financieros que acarrea la reforma propuesta.

- El sistema de homologación de títulos a efectos académicos queda huérfano de regulación.
- Deberían incorporarse al Comité de Expertos personas que ostenten el título de especialista como se hacía en el sistema que se deroga. Además, se cuestiona la efectividad del citado Comité, que pasa a ejercer las funciones que antes desempeñaban 44 Comisiones Nacionales de Especialidad.

- Se debería aprovechar esta regulación para dar respuesta a la situación de los Médicos Especialistas sin título oficial (MESTOS).

k) Segunda versión del proyecto de 16 de noviembre de 2009

l) Informe sobre las observaciones realizadas elaborado por la Dirección General de Ordenación Profesional, Cohesión del Sistema Nacional de Salud y Alta Inspección. El informe da respuesta a todas las observaciones planteadas durante la tramitación del procedimiento. Sus aspectos fundamentales son los siguientes:

- El periodo de formación complementaria no tiene carácter retribuido porque su objetivo es subsanar las deficiencias detectadas en sistemas formativos de otros países.
- El ejercicio profesional en prácticas puede ser verificado en cualquier centro sanitario en el que exista una unidad asistencial de la especialidad de que se trate, no tiene por qué realizarse en centros acreditados para la formación en la especialidad correspondiente.
- No se considera necesario aclarar si una evaluación negativa da derecho a la repetición del periodo; "no hay repescas, el procedimiento sólo podrá repetirse si aparecen elementos nuevos de juicio que determinen un cambio sustancial en las circunstancias que provocaron la desestimación inicial de la solicitud".
- Rechaza la regulación de la situación de los MESTOS porque ello supondría la obtención ex novo del título español de especialista.
- Por lo que se refiere a la derogación del artículo 18.2 de la Ley de ordenación de las profesiones sanitarias, señala que se ha producido a instancia del Ministerio de Sanidad y Política Social precisamente por la ausencia de efectos académicos de los títulos de especialista. Añade que estos títulos, aun cuando tienen carácter reglado y validez en todo el territorio del Estado, no son títulos académicos, ya que no otorgan grado ni nivel académico alguno, no están integrados como tales en la estructura del sistema educativo, y se regulan por su normativa específica (Título II, Capítulo III de la Ley 44/2003).

m) Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Sanidad y Política Social, de 21 de diciembre de 2009. Realiza algunas observaciones puntuales y otras de alcance general sobre la norma proyectada. Comienza señalando que la norma se dicta para desarrollar las previsiones de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias. Subraya que la falta de médicos que se viene acusando en los últimos años en nuestro país exigía establecer las condiciones necesarias para la contratación de médicos extranjeros no comunitarios. Defiende el centralismo del sistema arbitrado por la norma, ya que ofrece como ventaja la homogeneización de criterios. Alude a la diferencia entre el reconocimiento profesional de títulos -en el que lo determinante es la comprobación de la identidad entre la actividad profesional del interesado en el país en el que está facultado para ejercer, y aquella que desea ejercer en el Estado de acogida- y la homologación de títulos -reconocimiento de la validez oficial, a efectos académicos, de los títulos de educación superior obtenidos en el extranjero-.

n) Versión definitiva del proyecto de Real Decreto por el que se regulan las condiciones para el reconocimiento de efectos profesionales a títulos extranjeros de especialista en Ciencias de la Salud, obtenidos en Estados no miembros de la Unión Europea (28 de diciembre de 2009).

## **CONSIDERACIONES**

### **Primera.- Competencia**

El proyecto de Real Decreto (por el que se regulan las condiciones para el reconocimiento de efectos profesionales a títulos extranjeros de especialista en Ciencias de la Salud, obtenidos en Estados no miembros de la Unión Europea) se informa preceptivamente de acuerdo con el artículo 22, apartado 3, de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, que se refiere a "Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones".

### **Segunda.- Tramitación**

En líneas generales se han cumplido los trámites previstos en el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, para la elaboración de reglamentos.

Se han incorporado al expediente las memorias justificativa y económica y el informe de impacto por razón de género.

Ha informado el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y se ha oído a las Comunidades Autónomas. También se ha dado audiencia a varios colegios profesionales (Colegio Oficial de Médicos de Barcelona, Consejo General de Farmacéuticos, Colegio Oficial de Físicos, Consejos Generales de Colegios de Médicos y de Psicólogos), a los sindicatos (UGT, CC. OO., Sindicato de Enfermería y Confederación Estatal de Sindicatos Médicos) y a otras asociaciones representativas como la Asociación de Médicos Especialistas Extracomunitarios (ASOMEX).

Han podido informar asimismo varios departamentos ministeriales (Defensa, Economía y Hacienda, Trabajo e Inmigración, Asuntos Exteriores y Cooperación, Presidencia y Educación) y la Dirección General de Desarrollo Autonómico del Ministerio de Política Territorial. También ha emitido dictamen la Agencia Española de Protección de Datos.

Se ha cumplimentado la exigencia de "aprobación previa" de la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia a que se refiere el artículo 67.4 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. También ha emitido informe la Secretaría General Técnica del Ministerio de Sanidad y Política Social.

Con todo, el preámbulo de la norma contiene un dato impreciso acerca de la tramitación que se debería corregir. En el séptimo párrafo se dice que ha sido también informado el "Foro Marco para el Diálogo Social al que se refiere el artículo 35.3.a) de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud". Pues bien, el citado artículo 35.3.a) no se refiere al Foro Marco para el Diálogo Social, sino que regula la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, comisión a la que a su vez se hace referencia -por haber sido también informada- en el sexto párrafo del preámbulo.

### **Tercera.- Habilitación normativa, rango y competencia del Estado**

La norma proyectada se dicta al amparo de lo previsto en el artículo 18 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias y de lo previsto en la disposición transitoria tercera del Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, por el que se determinan y clasifican las especialidades en Ciencias de la Salud y se desarrollan determinados aspectos del sistema de formación sanitaria especializada.

El citado artículo 18 se refiere al "Reconocimiento profesional de títulos de especialista obtenidos en Estados extranjeros" y establece en su primer apartado lo siguiente: 1. El Gobierno, a propuesta del Ministerio de Sanidad y Consumo establecerá los supuestos y procedimientos para el reconocimiento en España de títulos de especialista obtenidos en Estados no miembros de la Unión Europea, conforme a lo que, en su caso, establezcan los tratados y convenios internacionales que resulten de aplicación.

El apartado segundo del citado artículo ha sido, sin embargo, recientemente derogado. En efecto, el artículo 45 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio dispone lo siguiente:

"Queda derogado el apartado 2 del artículo 18 de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, que queda sin contenido. No obstante lo anterior y hasta tanto se desarrolle la normativa que se cita en el artículo 18.1 de dicha Ley, relativa al reconocimiento en España de títulos de especialista obtenidos en Estados no miembros de la Unión Europea, se seguirá aplicando la Orden de 14 de octubre de 1991, por la que se regulan las condiciones y el procedimiento de homologación de títulos extranjeros de farmacéuticos y médicos especialistas por los correspondientes títulos oficiales españoles".

El derogado apartado 2 del artículo 18 establecía:

"El reconocimiento de títulos de especialista previsto en el número anterior, tendrá efectos profesionales, pero no académicos. Para que estos últimos efectos se produzcan y tales títulos habiliten para acceso a cuerpos docentes universitarios y a plazas vinculadas en hospitales, será necesaria su previa homologación por el procedimiento que establezca el Gobierno a propuesta del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte".

Sobre el fundamento y los efectos de la derogación del artículo 18, apartado 2, de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, se hará referencia en el apartado a) de la quinta de las consideraciones del presente dictamen. Por su parte, la disposición transitoria tercera del Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, concede al Gobierno un plazo de un año para desarrollar lo establecido en el citado artículo 18.

El rango de la norma -real decreto- se considera adecuado.

Por lo que hace a la competencia del Estado, la disposición final primera invoca adecuadamente el artículo 149.1.30ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

#### **Cuarta.- Contenido del proyecto**

La norma proyectada tiene por objeto regular las condiciones y el procedimiento para el "reconocimiento" (es así como pasa a denominarse la hasta ahora llamada "homologación") de los títulos extranjeros obtenidos en Estados no miembros de la Unión Europea, es decir, para atribuir a los mismos los efectos profesionales inherentes al correspondiente título español correspondiente de especialista en Ciencias de la Salud (artículo 1.1). Se aplica asimismo al reconocimiento de títulos comunitarios pertenecientes a personas que no sean nacionales de la Unión Europea (artículo 2 y disposición adicional primera).

Dispone el proyectado artículo 1.2 que serán objeto de reconocimiento aquellos títulos extranjeros que habiliten para el ejercicio de alguna de las especialidades en Ciencias de la Salud relacionadas en el anexo I del Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero (especialidades médicas, especializaciones farmacéuticas, especialidades de psicología, especialidades de enfermería y especialidades multidisciplinares).

El proyecto de real decreto sometido a dictamen trata de dar respuesta a la gran movilidad de los profesionales sanitarios y al déficit de médicos en determinadas especialidades que se acusa en nuestro país.

En el ámbito comunitario, es decir, respecto a títulos comunitarios pertenecientes a nacionales de la Unión Europea (y algunos títulos de países no comunitarios) la cuestión ha sido objeto de regulación a través del Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, que incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la Directiva 2006/100/CE del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado.

Hasta ahora, el régimen jurídico aplicable a los títulos oficiales obtenidos en Estados no miembros de la Unión Europea se encontraba recogido en la Orden de 14 de octubre de 1991, reguladora de las condiciones y procedimientos de "homologación" de los títulos extranjeros de farmacéuticos y médicos especialistas a los correspondientes títulos oficiales españoles. Esta orden, que será derogada por el real decreto proyectado, establecía un procedimiento de homologación que tramitaba y resolvía el Ministerio de Educación previo informe de la correspondiente Comisión Nacional de Especialidad dependiente del Ministerio de Sanidad; dicho informe tiene por objeto analizar, comparativamente, la formación científica, teórica y práctica cursada en el extranjero, en concreto si la misma guarda equivalencia en duración y contenidos con la exigida en España para la correspondiente especialidad.

En aquellos casos en los que la formación acreditada no guardara equivalencia en duración, aunque sí en contenidos, la homologación podía supeditarse a la superación de una determinada prueba teórico-práctica para la que los aspirantes dispondrían de dos convocatorias.

De no existir equivalencia en duraciones, la carencia se podría enjugar mediante al menos el doble de tiempo de ejercicio profesional, o mediante un periodo complementario de formación (esto sólo si la diferencia existente entre períodos formativos no superaba el 20% de la duración del exigido en España), a lo que seguiría la prueba teórico-práctica.

En otro caso, así como cuando no se superaba la prueba, la homologación sería denegada sin más.

El sistema proyectado atribuye la competencia para tramitar y resolver estos expedientes al Ministerio de Sanidad y Política Social, y sustituye la intervención de la Comisión de la Especialidad por un Comité de Expertos y una serie de asesores adicionales. Este Comité, de nueva creación, es un órgano asesor adscrito a la Dirección General de Ordenación Profesional, Cohesión del Sistema Nacional de Salud y Alta Inspección (artículo 5.1) que estará integrado por el Subdirector General de Ordenación Profesional del Ministerio de Sanidad y Política Social -que ejercerá la Presidencia- y por ocho vocales nombrados con carácter indefinido, dos a propuesta "del Ministerio de Sanidad y Política Social", tres a propuesta de la Comisión Técnica Delegada de la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, entre los vocales que representen a las Consejerías de Salud de las Comunidades Autónomas, y uno a propuesta de la Organización Colegial que corresponda en función del título universitario que se exija para acceder en España al título de especialista correspondiente (art. 5.3).

El Comité de Expertos resolverá en una primera fase, y para cada caso, el grado de equivalencia existente entre la formación adquirida por el interesado y la correspondiente al título español. En función del resultado, emitirá un informe-propuesta que podrá ser (artículo 8):

- Negativo en aquellos casos en los que se desprenda que las diferencias en cuanto a las características, duración y/o contenidos entre la formación alegada y la que corresponde al título español no son subsanables con un periodo de formación complementaria o con una prueba teórico-práctica.
- Favorable pero condicionando el reconocimiento a la superación de un periodo de ejercicio profesional en prácticas (en forma retribuida, bajo contrato, y con una duración máxima de tres meses) en la correspondiente especialidad. Este informe-propuesta se emitirá cuando se desprenda que el interesado ha adquirido una formación cualitativa y cuantitativamente equivalente a la que otorga el correspondiente título español de especialista.
- Favorable pero condicionado el reconocimiento a la superación de un periodo complementario de formación en la correspondiente especialidad (no retribuido y con una duración de hasta nueve meses). Así procederá cuando la formación del interesado muestre deficiencias subsanables mediante un periodo complementario de formación.
- Favorable pero condicionado a la superación tanto de una prueba teórico-práctica como de un posterior periodo de ejercicio profesional en prácticas.

Los periodos de ejercicio profesional en prácticas y de formación complementaria se llevarán a cabo en centros de salud del Sistema Nacional de Salud (o en centros concertados o privados) en la Comunidad Autónoma que determine el Ministerio para cada interesado en atención a sus preferencias, número de solicitudes, capacidad docente y otros criterios de planificación que establezcan las citadas Comunidades mediante informe razonado. Será la Comunidad Autónoma la que, dentro de los límites que acuerde el Comité de Expertos, determinará su duración de acuerdo con lo previsto en la norma proyectada. Se prevé el nombramiento de supervisores que evaluarán a los aspirantes. Las pruebas teórico-prácticas tendrán como mínimo carácter anual y constarán de dos partes, una orientada a evaluar conocimientos teóricos, clínicos y habilidades diagnósticas, y otra destinada a comprobar que los aspirantes tienen capacidad para tomar decisiones diagnósticas y terapéuticas (artículo 12).

Calificada favorablemente la prueba teórico-práctica por el Comité de Expertos, y finalizadas las prácticas o la formación complementaria, el propio Comité de Expertos emitirá un informe final que trasladará a la Subdirección General de Ordenación Profesional para que proponga al Ministro de Sanidad y Política Social la resolución final del expediente.

El plazo máximo previsto para dictar y notificar la resolución final será de seis meses desde la entrada en registro de la solicitud de reconocimiento. Los periodos de ejercicio profesional en prácticas y en formación, así como el correspondiente a la realización de la prueba teórico-práctica, tendrán efecto suspensivo conforme al artículo 42.5 de la Ley 30/1992.

El silencio tiene efecto desestimatorio conforme a la disposición adicional vigésima novena de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre (artículo 14).

Cuando la resolución sea favorable al reconocimiento del título se expedirá una credencial personalizada mediante la cual el interesado podrá acreditar su habilitación profesional, que tendrá respecto del interesado los mismos efectos profesionales que el correspondiente título español (artículo 1.3); la credencial se trasladará al Registro Nacional de Especialistas en Ciencias de la Salud (artículos 15 y 16).

Es conveniente no pasar por alto que quienes soliciten el reconocimiento de un título de especialista en Ciencias de la Salud deben acreditar, además de los requisitos ya previstos en la Orden de 1991 vigente (título oficial que habilite en el país que lo emite para el ejercicio profesional de la especialidad; que la formación se haya realizado en un centro acreditado; y que haya equivalencia), las siguientes:

- Un conocimiento suficiente del castellano (sin perjuicio de lo establecido en la proyectada disposición adicional tercera para ejercicio en Comunidades Autónomas con lengua propia adicional al castellano).
- No estar el solicitante inhabilitado para el ejercicio de la especialidad.
- Tener los requisitos mínimos de formación fijados por la Unión Europea y previstos en el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre (artículo 4.2 del proyecto).
- Quinta.- Observaciones

### **A) Derogación del apartado segundo del artículo 18 de la Ley de ordenación de las profesiones sanitarias (Ley 44/2003)**

La primera cuestión a analizar se refiere al fundamento y al efecto de derogación del apartado segundo del artículo 18 de la Ley de ordenación de las profesiones sanitarias. El citado artículo ha sido derogado por el artículo 45 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

El artículo derogado establecía lo siguiente: "El reconocimiento de títulos de especialista previsto en el número anterior, tendrá efectos profesionales, pero no académicos. Para que estos últimos efectos se produzcan y tales títulos habiliten para acceso a cuerpos docentes universitarios y a plazas vinculadas en hospitales, será necesaria su previa homologación por el procedimiento que establezca el Gobierno a propuesta del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte".

Durante la tramitación del real decreto proyectado, la Comunidad Autónoma de Madrid observó que por la derogación del apartado 2 del artículo 18 de la Ley de ordenación de las profesiones sanitarias, la norma proyectada no debía mantener la distinción entre efectos profesionales y efectos académicos, ya que el reconocimiento del título llevaría aparejados los dos efectos.

Sin embargo, según la Dirección General de Ordenación Profesional, Cohesión del Sistema Nacional de Salud y Alta Inspección (Secretaría General de Sanidad), esta derogación se ha producido a instancia del Ministerio de Sanidad y Política Social precisamente por la ausencia de efectos académicos de los títulos de especialista. Subraya que estos títulos, aun cuando tienen carácter reglado y validez en todo el territorio del Estado, no son títulos académicos, ya que no otorgan grado ni nivel académico alguno, no están integrados como tales en la estructura del sistema educativo, y se regulan por su normativa específica (Título II, Capítulo III de la Ley 44/2003).

La interpretación sostenida por la Comunidad Autónoma de Madrid supondría que todo profesional que hubiera obtenido su título de especialista fuera de la Unión Europea, y que estuviera habilitado para el ejercicio de la correspondiente especialidad sanitaria por haberlo así reconocido el Ministerio de Sanidad y Política Social, también se podría dedicar a la docencia sin necesidad de tener que someterse a un proceso de homologación ulterior. El hecho de que se reconozcan efectos académicos supone innecesario realizar el trámite de homologación. Esta interpretación sería a priori la más acorde con el espíritu de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, de transposición de 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, que permite suprimir las barreras y reducir las trabas que restringen injustificadamente el acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

En particular, dicha ley pone énfasis en que los instrumentos de intervención de las Administraciones públicas en este sector deben ser analizados pormenorizadamente y ser conformes con los principios de no discriminación, de justificación por razones imperiosas de interés general, y de proporcionalidad para atender esas razones. Por otro lado, exige que se simplifiquen los procedimientos, evitando dilaciones innecesarias y reduciendo las cargas administrativas a los prestadores de servicios.

Sin embargo, en contra de la interpretación que realizaba la Comunidad de Madrid, la derogación del apartado 2 del artículo 18 de la Ley de ordenación de las profesiones sanitarias no venía exigida por la Directiva de Servicios, sino por exigencias del ordenamiento interno y comunitario. En particular, el Ministerio de Sanidad y Política Social pretendía, mediante la derogación del apartado 2 del artículo 18 de la Ley 44/2003, "enmendar un posible error" o corregir una imprecisión legal. Ello es así porque de acuerdo con el sistema vigente los títulos españoles de especialista sólo tienen efectos profesionales y no académicos (la Licenciatura de Medicina tiene efectos académicos -y también profesionales, aunque no de especialista- y la especialidad tiene efectos profesionales en esa especialidad, pero no efectos académicos). Siendo esto así, resultaba por tanto incoherente que el artículo 18.2 previese que los especialistas extranjeros podrían obtener por homologación un reconocimiento de efectos académicos de su título de especialista.

Por ello, el Consejo de Estado comparte el criterio seguido por el Ministerio de Sanidad y Política Social y entiende que el reconocimiento en nuestro país del título de especialista en Ciencias de la Salud (obtenido en Estados no miembros de la Unión Europea) producirá únicamente efectos profesionales, no académicos.

## **B) Ámbito de aplicación**

Desde una perspectiva subjetiva, la norma se aplica a quienes ostenten un título extranjero de especialista en Ciencias de la Salud obtenido en un Estado no miembro de la Unión Europea.

El ámbito de aplicación se extiende al reconocimiento de efectos profesionales a títulos de especialista, o de matrona expedidos por un Estado miembro de la Unión Europea, cuando el interesado no sea nacional de dicho Estado, siempre que esté en posesión de un título de especialista (disposición adicional primera). Esto es así porque el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, se aplica exclusivamente a nacionales de Estados miembros de la Unión (artículo 2).

El régimen jurídico proyectado será de aplicación también a los profesionales sanitarios (españoles y nacionales de Estados no miembros) que ejerzan en España con un título extranjero de especialista no reconocido siempre que cumplan los requisitos exigidos por la disposición transitoria tercera.

Quedan expresamente excluidos del ámbito de aplicación las solicitudes formuladas por nacionales de Estados miembros de la Unión Europea respecto a títulos de especialista o de matrona obtenidos en los mismos, que se resolverán por el procedimiento previsto en el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre (artículo 2.b).

Asimismo, señala el artículo 2.c) del proyecto que quedan excluidas del ámbito de aplicación "las solicitudes de reconocimiento formuladas por nacionales de Estados miembros de la Unión Europea respecto a títulos extranjeros de especialista o matrona expedidos por terceros países y reconocidos por otro Estado miembro, que se resolverán por el procedimiento regulado en el Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, siempre que su titular acredite reunir los requisitos de experiencia profesional y de formación previstos en su artículo 6.2".

Desde una perspectiva objetiva la norma señala que sólo serán objeto de reconocimiento aquellos títulos extranjeros que habiliten para el ejercicio de algunas especialidades que se relacionan en el anexo I del Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero (artículo 1.2). Este anexo relaciona las distintas especialidades en Ciencias de la Salud integradas dentro del sistema de residencia (especialidades médicas, especializaciones farmacéuticas, especialidades de psicología, especialidades de enfermería y especialidades multidisciplinares). Sin embargo, nada dice de las especialidades del sistema de alumnado. Habida cuenta de que la disposición transitoria cuarta de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, y la disposición transitoria segunda del Real Decreto 183/2008, contemplan un sistema progresivo de desaparición de dicho sistema, acaso sea conveniente incluir alguna previsión en la proyectada norma para dichas especialidades (Hidrología Médica, Medicina de la Educación Física y del Deporte, Medicina Legal y Forense, especialidad de Farmacia Industrial y Galénica).

### **C) Procedimiento de reconocimiento y Comité de Expertos**

El procedimiento de reconocimiento de títulos proyectado es bastante más complejo que el previsto en la Orden de 14 de octubre de 1991. Su aplicación filtrará la entrada en nuestro país de médicos especialistas. Parece poco realista pensar que el procedimiento vaya a resolverse en un máximo de seis meses, ya que, aun suspendiéndose éste mientras se realizan las prácticas, la formación complementaria o las pruebas teórico-prácticas, son muchos los informes que han de emitirse durante su tramitación.

De la redacción actual se desprende que deberán emitir informe las siguientes instancias: en primer lugar, la Subdirección General de Ordenación Profesional (informe de comprobación previa, artículo 4.2), después, el Comité de Expertos, en función del grado de equivalencia entre la formación adquirida por el interesado y la exigida en España, concluirá con uno de los informes a que se refiere el artículo 8 (negativo o condicionado). En tercer lugar, el Comité de Expertos, sobre la base de las evaluaciones realizadas por el supervisor designado por la Comunidad Autónoma donde se hayan realizado las prácticas o la formación complementaria o la prueba teórico-práctica, emitirá un informe- propuesta de verificación final de las evaluaciones (artículo 9). Este último informe podrá ser positivo o negativo y se trasladará a la Subdirección General de Ordenación Profesional "para que se dicte la resolución que proceda"- según el artículo 9 in fine- "para que prosiga el procedimiento" (según el artículo 13 in fine). Es finalmente el titular del Ministerio de Sanidad y Política Social quien resuelve. Debería coordinarse la redacción de los artículos 9 y 13 in fine.

En relación con el requisito previo para solicitar el reconocimiento del título previsto en el artículo 3.1.f) (que el solicitante esté habilitado para el ejercicio de la especialidad de que se trate por no estar inhabilitado por sentencia judicial o sanción administrativa firme) debería aclararse que quienes se encuentren inhabilitados no podrán solicitar el reconocimiento durante el tiempo que dure la inhabilitación.

Por lo que se refiere al Comité de Expertos, el Consejo de Estado considera que, de acuerdo con sus funciones y composición, sería más adecuado denominarlo Comité Evaluador o Comité de Reconocimiento, ya que los expertos, cuya función se limita a asesorar al Comité, tienen sólo voz pero no voto. Tampoco queda claro en el anexo IV que los expertos tengan necesariamente que serlo en la materia objeto de reconocimiento. Además, podría valorarse la posibilidad de integrar en este Comité a un especialista de reconocido prestigio cuyo título proceda de un Estado no miembro de la Unión Europea y esté reconocido en España, ello con el fin de disponer de una mayor variedad de opiniones. Adicionalmente, convendría modificar la redacción dada en el artículo 5.2 al nombramiento de los vocales del citado Comité, ya que se dice que el nombramiento tendrá carácter indefinido, para, a continuación, señalar las excepciones de una forma un tanto confusa.

Por último y por razones operativas, se sugiere reconsiderar el hecho de que sea el Comité el órgano encargado también de evaluar las pruebas teórico-prácticas de los aspirantes al reconocimiento (artículo 12.2). A juicio de este Órgano Consultivo, la evaluación de este tipo de pruebas se realizaría de forma más ágil si se le encomendara a un tribunal con un número más reducido de miembros (y no a nueve miembros, más los asesores "con voz y sin voto" a los que se refiere el artículo 5.3).

Con respecto a la realización de la prueba en una segunda convocatoria, este Consejo considera que podría valorarse esa posibilidad que se corresponde con el sistema tradicional.

#### **D) Disposición adicional primera**

El contenido de esta disposición podría formar parte de un segundo párrafo del artículo 2.

En el caso de que se mantuviera la disposición adicional primera convendría suprimir el título - "supuestos de aplicación excepcional"- y precisar más claramente en el primer párrafo que la expresión "alguno de ellos" se refiere a las personas y no a los títulos. Por otro lado, es de suponer que la remisión que hace este mismo primer párrafo a los artículos 2.b) y c) del propio real decreto consultado y al artículo 6.2 del Real Decreto 1837/2008 tienen por finalidad asegurar que no se aparta la regulación propuesta de las hipotéticas exigencias del Derecho comunitario respecto del "reconocimiento" de títulos de terceros Estados ya homologados o reconocidos con valor oficial por otro Estado de la Unión.

#### **E) Disposición adicional segunda**

Esta disposición se refiere a las homologaciones anteriores a la aprobación del real decreto proyectado, esto es, a las dictadas al amparo de la Orden de 14 de octubre de 1991. Resulta innecesario incorporar una disposición adicional para subrayar que dichas homologaciones comportan el reconocimiento de los efectos profesionales de los títulos españoles de especialista a que se hayan homologado. A juicio de este Órgano Consultivo, podría suprimirse esta disposición adicional.

#### **F) Disposición transitoria primera**

La disposición transitoria primera se refiere al régimen transitorio de los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del real decreto proyectado, que continuarán su tramitación y se resolverán de acuerdo con la Orden de 14 de octubre de 1991, salvo expresa renuncia del interesado y presentación de la solicitud de reconocimiento de efectos profesionales con sujeción a lo previsto en la norma sometida a consulta.

Convendría además prever la situación de aquellos interesados pendientes de superar la prueba teórico-práctica a la fecha de entrada en vigor de la citada norma, sea porque les quede una convocatoria, sea porque no se hayan presentado a ninguna.

#### **G) Disposición transitoria tercera**

La opción que se concede en favor de los profesionales sanitarios que ejercen con un título extranjero de especialista no reconocido debería limitarse en el tiempo. Dejar el ejercicio de esta opción abierto pro futuro podría acarrear muchos problemas. Se sugiere limitarlo a un año, o a unos meses, desde la entrada en vigor de la norma proyectada.

#### **H) Otras observaciones**

Se sugiere revisar la puntuación, la acentuación y las mayúsculas de la norma.

El uso de las remisiones tanto internas como externas resulta excesivo en los artículos 4, 6 y 7. La directriz de técnica normativa nº 64 recomienda la no proliferación de remisiones.

En general, se recomienda titular las leyes y los reales decretos de forma completa (número, año, fecha y nombre). Debería tenerse en cuenta en general en todas las referencias normativas que se hacen a lo largo del proyecto.

En el apartado tercero del artículo 5 se debería aclarar a quién le corresponde dentro del Ministerio de Sanidad y Política Social la propuesta de los dos vocales.

La redacción dada al segundo párrafo de la disposición adicional primera (supuestos de aplicación excepcional) -del correspondiente párrafo del artículo 2 en caso de que se trasladara el texto al articulado- debería revisarse. Una redacción más correcta sería la siguiente: "Asimismo estará incluido en el ámbito de aplicación de este real decreto el reconocimiento de efectos profesionales a los títulos de especialista o de matrona expedidos por un Estado miembro de la Unión Europea, cuando el interesado, no siendo nacional de dicho estado, esté en posesión de un título de especialista expedido por éste".

Finalmente, en la disposición derogatoria única debería suprimirse la referencia a las "sucesivas modificaciones" de la orden que se deroga, ya que, como se indicaba en el dictamen nº 1.540/2009, de 5 de noviembre, "cuando se deroga una norma no es preciso derogar asimismo otras posteriores que la hayan modificado".

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que, consideradas las observaciones realizadas en el cuerpo del presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Ministros para su aprobación el proyecto de Real Decreto por que se regulan las condiciones para el reconocimiento de efectos profesionales a títulos extranjeros de especialista en Ciencias de la Salud, obtenidos en Estados no miembros de la Unión Europea."

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 4 de marzo de 2010

EL SECRETARIO GENERAL,

EL PRESIDENTE ACCTAL,

EXCMA. SRA. MINISTRA DE SANIDAD Y POLÍTICA SOCIAL