



TRIBUNAL DE CUENTAS

RESUMEN

DEL INFORME DE FISCALIZACIÓN, ¿ES EFICAZ Y TRANSPARENTE EL PROCEDIMIENTO DE HOMOLOGACIÓN DE LAS ENSEÑANZAS UNIVERSITARIAS DE SISTEMAS EDUCATIVOS EXTRANJEROS?

¿Qué valoración realiza el Tribunal de Cuentas sobre el procedimiento de homologación de las enseñanzas universitarias de sistemas educativos extranjeros durante el año 2024?



[Informe n.º 1.650](#)
[Aprobado por el Pleno el 27/11/2025](#)

FISCALIZACIÓN DE HOMOLOGACIÓN DE TÍTULOS EXTRANJEROS, EJERCICIO 2024

»» ¿EN QUÉ CONSISTE LA HOMOLOGACIÓN?



Es el reconocimiento oficial de la formación superada para la obtención de un título extranjero, equiparable a la exigida para la obtención de un título español y cuya obtención se requiere para el ejercicio de una profesión regulada.

»» ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE SU CONTROL?



La demora en la resolución de los expedientes y la acumulación de solicitudes pendientes, unidas a la necesidad de atraer talento ante la escasez de profesionales cualificados, ponen de manifiesto la importancia de fiscalizar la legalidad, eficacia y transparencia del procedimiento de homologación de títulos universitarios extranjeros.

¿QUÉ SE HA FISCALIZADO Y POR QUÉ?



»» ¿QUÉ SE HA FISCALIZADO?

ÁMBITO OBJETIVO

Condiciones, requisitos y procedimiento establecidos en el Real Decreto 889/2022 para la homologación de títulos de educación superior extranjeros a los correspondientes títulos universitarios españoles que habilitan para el ejercicio de una profesión regulada en España.

ÁMBITO SUBJETIVO

El Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MICIU), a través de la Subdirección General de Títulos y de Ordenación Universitaria (SGTOU), adscrita a la Secretaría General de Universidades.

ÁMBITO TEMPORAL

Ejercicio 2024.



»» ¿CON QUÉ OBJETIVOS?

- ⇒ ¿Han mejorado las actuaciones desarrolladas por el MICIU respecto de las expectativas de mejora de la eficacia y la agilidad en la resolución de solicitudes de homologación recibidas? ¿Se han cumplido las disposiciones aplicables?
- ⇒ ¿Se ha conseguido dotar al procedimiento de la adecuada transparencia que posibilite al ciudadano/a conocer en qué estado se encuentra la tramitación de su solicitud?
- ⇒ ¿La planificación y los recursos económicos y personales establecidos son coherentes y adecuados para la consecución de los fines propuestos?
- ⇒ ¿Se cuenta con sistemas de información que posibiliten una tramitación ágil y eficiente? ¿Tales sistemas son adecuados para aportar información útil a otros usuarios?



»» CONCLUSIONES

- **Deficiencias estructurales y operativas** en el procedimiento. Destaca una **regulación insuficiente de los sistemas de identificación y firma electrónica**, así como de la actuación por medio de representante.
- **Incumplimiento del plazo máximo de seis meses** para resolver los expedientes, con una media de **212 días**, sin incluir en dicho cálculo **los expedientes sin resolver**.
- A **30 de junio de 2025** existían **80.648 solicitudes pendientes** de resolución, habiéndose observado un cambio positivo en el número de resoluciones frente al de solicitudes, si bien se requiere de un **decidido esfuerzo** para **reducir los expedientes acumulados y cumplir el plazo legal**.
- **No se ha aprobado ni actualizado la lista de profesiones reguladas** que en 2017 se encomendó realizar a la Comisión Interministerial de Profesiones Reguladas, lo que se estima muy necesario para los fines perseguidos por la homologación.
- **Ausencia de manuales integrales de procedimientos**, lo que dificulta la homogeneidad y eficacia en la tramitación.
- La **CATHYDE** no ha alcanzado los resultados esperados, y la **ANECA** presenta limitaciones derivadas de plazos normativos poco realistas, **carentias en el sistema informático y escasez de recursos humanos y tecnológicos**.
- La **SGTOU** sufre **insuficiencia de personal**, y los **aplicativos informáticos** utilizados muestran deficiencias que **ralentizan la gestión** y dificultan el **control del cobro de tasas**.



»» RECOMENDACIONES

Al Gobierno

- ✓ Valorar la **extensión del régimen normativo aplicable a los nacionales de la UE** a los solicitantes extracomunitarios, siempre con las **garantías necesarias de capacidad y cualificación**.
- ✓ Al MICIU
- ✓ **Mejorar la gestión y seguridad del procedimiento** de homologación mediante diversas medidas: incorporar **filtros en los sistemas informáticos** que aseguren el cumplimiento de la normativa sobre identificación y representación; elaborar un **manual integral que unifique y sistematice el procedimiento**; y **redefinir las funciones y la operatividad de la CATHYDE** para aumentar su eficacia.
- ✓ **Reforzar los recursos humanos** de la **SGTOU**, incorporando perfiles técnicos especializados, y **flexibilizar las limitaciones normativas y presupuestarias** que condicionan la actividad de los expertos evaluadores de **ANECA**.
- ✓ **Optimizar y coordinar los aplicativos informáticos** utilizados por el MICIU y la ANECA.
- ✓ Garantizar la **certificación en materia de seguridad e interoperabilidad (ENS y ENI)**, **actualizar las políticas de protección de datos** y **realizar auditorías periódicas**.
- ✓ Implantar **controles automáticos** que garanticen la certeza del **cobro de la tasa**, y establecer una **contabilidad analítica** que permita identificar los costes y recursos asociados al procedimiento.



■ Introducción

El presente informe tiene por objeto la fiscalización del procedimiento de homologación de títulos universitarios extranjeros, con el fin de evaluar su adecuación al marco normativo vigente, la eficacia de su gestión administrativa y el cumplimiento de los principios de eficiencia y transparencia en su tramitación.

El procedimiento se encuentra regulado por el Real Decreto 889/2022, de 18 de octubre, norma que sustituyó al anterior marco jurídico de 2014, adaptando la regulación a las exigencias derivadas del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y a la digitalización del procedimiento, así como tratando de cumplir con el compromiso de reducir el plazo de resolución del procedimiento al máximo previsto de seis meses.

Con la entrada en vigor de la nueva normativa el número de solicitudes presentadas se ha incrementado considerablemente, mientras que el volumen de resoluciones emitidas no ha crecido en la misma proporción, lo que plantea interrogantes sobre la eficacia del sistema.

¿Por qué es de interés esta fiscalización?

El proceso de homologación de títulos universitarios en España ha cobrado especial relevancia tras la entrada en vigor del Real Decreto 889/2022, que ha generado un notable incremento en las solicitudes, muchas de las cuales aún estaban pendientes de resolución en 2024. Este procedimiento, caracterizado por su complejidad y lentitud, representa un obstáculo significativo para la integración de profesionales cualificados en el mercado laboral. Como consecuencia de ello, muchos se ven obligados a desempeñar trabajos ajenos a su formación académica. Implementar un sistema más ágil, eficiente y transparente permitiría optimizar la gestión del talento internacional y favorecer una inserción laboral acorde con las competencias de estos profesionales.

¿Por qué el Tribunal de Cuentas realiza esta fiscalización?



Excesiva demora en los plazos de resolución de los expedientes.



Escasez de personal cualificado en determinados sectores productivos.



Necesidad de dotar una mayor transparencia al procedimiento de homologación.

¿Qué se ha fiscalizado?



Las condiciones, los requisitos y el procedimiento establecidos en el Real Decreto 889/2022 para la homologación de los títulos obtenidos en el marco de los sistemas de educación superior extranjeros a los correspondientes títulos universitarios españoles que habilitan para el ejercicio de una profesión regulada en España, en el ejercicio 2024.

■ Principales resultados y conclusiones

- I. Se ha observado una **deficiente regulación de los sistemas de identificación y firma** de las personas interesadas en el procedimiento, al permitir junto con los sistemas de firma electrónica previstos en la normativa aplicable, un sistema de usuario y contraseña que ha ocasionado multitud de errores y dilación en la tramitación de los expedientes en los plazos establecidos.

2. Se han encontrado **deficiencias en lo relativo a las personas interesadas que actúan por medio de representante**, ya que, contrariamente a lo señalado en la normativa, la presentación de la solicitud en el registro electrónico del MICIU **permite la representación con simples autorizaciones firmadas por el interesado**, sin corresponderse en algunos casos con modelos oficiales y sin registrarse de acuerdo con la normativa señalada, lo que ralentiza el trabajo y también el procedimiento al tener que ser posteriormente subsanadas.

3. Se sigue **incumpliendo en 2024 el plazo máximo de seis meses** establecido para dictar resolución, obteniéndose en los trabajos efectuados una media de 212 días en los expedientes resueltos en dicho año. No obstante, si se tuvieran en cuenta también los no resueltos, el plazo medio aumentaría de manera relevante.

4. No se ha concretado el **encargo realizado en 2017 a la Comisión Interministerial de Profesiones Reguladas**, la cual debía aprobar la lista de profesiones reguladas, así como **sus actualizaciones posteriores**, lo que se estima muy relevante dada la complejidad del procedimiento de homologación y la dilación en la resolución de los expedientes recibidos, así como la necesidad de atraer talento sin que suponga una merma de la capacidad y exigencia de las cualificaciones requeridas.

5. La **ausencia de manuales integrales** aplicables en los procedimientos de homologación y equivalencia de títulos universitarios extranjeros genera riesgos relevantes en la gestión administrativa, tales como la discrecionalidad en la actuación de los tramitadores y la ausencia de una guía estandarizada que oriente tanto la toma de decisiones como los procesos de formación del personal encargado de la tramitación, lo que supone una limitación importante en el trabajo realizado por los tramitadores.




6. La fase de **revisión y verificación de solicitudes** presenta diversas **limitaciones que afectan a la eficacia del procedimiento**, entre las que destacan las siguientes: la acreditación de la identidad en los casos en los que no figura el documento identificativo se realiza manualmente a través de una aplicación de consultas externa, sin que los justificantes se incorporen al expediente; la verificación de los supuestos de actuación a través de representante no se ajusta plenamente a las disposiciones legales que resultan de aplicación, observándose casos de errores que deben ser subsanados de una manera manual; la revisión de la información sobre la residencia del interesado resulta limitada por cuanto el MICIU no tiene acceso directo a los datos del Ministerio del Interior. Además, se ha comprobado que el MICIU aplica un criterio más beneficioso respecto del solicitante, al considerar como residencia legal no solo a quien se le ha concedido el permiso de residencia, sino también a quien lo ha solicitado, lo que puede afectar a los criterios de preferencia establecidos.

7. La creación de la **CATHYDE** no ha conseguido obtener los frutos que se esperaban de la misma, en términos de eficacia en la agilización y celeridad del procedimiento, de manera que en la práctica se ha producido una reconducción a la situación prevista en la anterior normativa de 2014, al utilizar a la ANECA de una forma preeminente en la tramitación del procedimiento de homologación, debido a su configuración como verdadero órgano técnico con capacidad personal, organizativa y profesional adecuada.

8. Se ha comprobado la importancia de ANECA en los procedimientos de homologación de títulos universitarios extranjeros. Su equipo de expertos y criterios estandarizados garantizan la consistencia técnica de los dictámenes emitidos. La implementación de medidas de carácter general, basadas en análisis comparativos de planes de estudios extranjeros frente a los españoles, identificando grupos homogéneos de solicitudes, ha demostrado ser altamente eficaz, acelerando significativamente la resolución de expedientes homogéneos.

Sin embargo, la eficiencia de ANECA se ve limitada por los plazos normativos de emisión poco realistas, deficiencias en el aplicativo HOMOLOGA utilizado, y restricciones de recursos humanos y tecnológicos, lo que genera retrasos y dificulta el control de expedientes.

9. En la comprobación de la eficacia de las medidas adoptadas por el MICIU destaca la gran cantidad de expedientes acumulados pendientes de resolver, con el siguiente detalle:

Periodos	Entradas totales de solicitudes	Solicitudes resueltas a 31.12.2024	Solicitudes resueltas a 30.06.2025	Solicitudes pendientes a 30.06.025
Nov.2014-Oct.2022 Solicitudes RD 967/2014	97.757	76.126	84.058	13.699
Nov.2022-31.12.2023 Solicitudes RD 889/2022	43.360	8.549	15.340	28.020
Ejercicio 2024 Solicitudes RD 889/2022	29.343	1.506	4.549	24.794
Total	170.460	86.181	103.947	66.513
Primer semestre 2025	14.739	-	604	14.135
Total periodos	185.199	-	104.551	80.648

En relación con los datos anteriores cabe destacar:

- Un incremento de expedientes tras la promulgación del RD 889/2022, posibilitado por la habilitación de la sede electrónica y la obligación de relacionarse con medios digitales, lo que motivó que desde noviembre de 2022 a diciembre de 2024 se registraran 72.703 nuevas solicitudes, frente a las 97.757 de los 8 años anteriores.
- En el último trimestre de 2024 tuvieron entrada 7.312 nuevos expedientes, resolviéndose en total 11.074, lo que supone un cambio de tendencia al superar por primera vez las resoluciones a las entradas de expedientes.
- Como contrapartida a este incremento de la eficacia hay que destacar que se ha centrado en los expedientes del RD 967/2014, de los que a 30 de junio de 2025 aún quedan por resolver 13.699 (un 14 %), en detrimento de las solicitudes del RD 889/2022, de las que quedan pendientes 66.949 (un 76,6 %).
- En el primer semestre de 2025 se ha mantenido el ritmo de resolución, de manera que frente a las 18.370 resoluciones dictadas se han presentado 14.739 nuevas solicitudes, por lo que es previsible que descienda por primera vez el número de expedientes pendientes de resolución respecto del ejercicio anterior. No obstante se requiere de un esfuerzo muy decidido para poder eliminar en un plazo razonable los 80.648 expedientes acumulados.



10. Existe una insuficiencia de recursos humanos en la SGTOU del MICIU, no obstante las medidas de incorporación de personal adoptadas. Este desequilibrio afecta negativamente a la eficiencia y a los tiempos de resolución, generando acumulaciones y retrasos significativos. Además, el personal asignado recibe una formación inicial que resulta insuficiente para abordar la complejidad y diversidad del procedimiento. Se ha calculado una infradotación de personal en esta materia de al menos 16 efectivos.

En el caso de ANECA, la plantilla de 10 efectivos para las homologaciones resulta claramente insuficiente, lo que obliga a disponer de especialistas externos. Hasta el año 2024 su número estaba restringido a un máximo de 50 especialistas, y su retribución limitada a 30 euros por expediente informado. En 2025 se ha modificado en parte esta situación, al eliminar el límite máximo de expertos, y añadir un máximo de retribución de 9.000 euros anuales.

-
- 11. Las **herramientas informáticas** denominadas ACCEDA y SGTCH utilizadas por el MICIU para la homologación **presentan deficiencias significativas** que ralentizan y generan retrasos, errores y sobrecarga de trabajo para los tramitadores: duplicidad de solicitudes, ausencia de identificadores únicos, validaciones manuales poco fiables, exceso de estados de tramitación y dificultad de extracción de informes de trazabilidad en los cambios introducidos.

.....

 - 12. El MICIU **no cuenta actualmente con una certificación oficial del Esquema Nacional de Seguridad** (ENS), si bien se encuentra realizando una autoevaluación como paso previo a su obtención. Tampoco el sistema HOMOLOGA de ANECA dispone de certificación del ENS.

.....

 - 13. Se han observado **limitaciones relevantes en el control del cobro de las tasas** por los aplicativos implantados en el procedimiento de homologación, el cual se realiza fundamentalmente mediante sistemas auxiliares ajenos a las herramientas utilizadas, lo que pone en evidencia la necesidad de implantar mecanismos automáticos de verificación que detecten pagos erróneos en el momento de la presentación de las solicitudes de homologación.

.....

 - 14. El MICIU **no tiene implantada una contabilidad analítica** que permita discriminar los costes directos e indirectos atribuibles a las distintas funciones y servicios relacionados con la homologación, ni ha facilitado los antecedentes y estudios previos para la creación de la tasa, que incluyeran la memoria económico-financiera sobre el coste o valor del recurso o actividad de que se trate y la justificación de la cuantía propuesta.

Ante la falta de la documentación adecuada, se ha realizado una aproximación a fin de analizar el equilibrio existente entre el coste del servicio y lo ingresado en concepto de tasa, pudiendo concluir que los costes reales de dicho servicio estarían próximos al importe total recaudado por las tasas de homologación, e incluso podrían ser superiores, ante la falta de determinación para su imputación de los costes indirectos y la no inclusión de futuros costes como el del encargo a INECO.

■ Valoración Global

La necesidad de preservar la libre circulación de las personas trabajadoras, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios en el seno de la Unión Europea, junto al fenómeno de la escasez de trabajadores cualificados en determinados sectores productivos, y el correspondiente interés por la atracción de talento adecuado, ponen de manifiesto el **interés en contar con un procedimiento ágil y eficaz en la homologación** de títulos para el ejercicio de profesiones reguladas.

La fiscalización evidencia **deficiencias en el procedimiento**, tales como la regulación de los sistemas de identificación y firma electrónica, así como el **incumplimiento generalizado en 2024 del plazo máximo de seis meses** en dictar la correspondiente resolución, con una media de 212 días, si bien dicha media no tiene en cuenta el elevado volumen de solicitudes pendientes de resolución en ese ejercicio.

Asimismo, se constata que las medidas adoptadas por el MICIU han ido dirigidas especialmente a resolver los expedientes pendientes procedentes de la anterior normativa de 2014, habiéndose apreciado un **cambio de tendencia en el último trimestre del 2024**, al superar por primera vez las resoluciones a las entradas de expedientes. En el primer semestre de 2025 el ritmo de resolución ha aumentado nuevamente, si bien a **30 de junio de 2025** quedaban todavía **80.648 solicitudes pendientes**, la mayoría correspondientes al nuevo procedimiento.

Por tanto, resulta necesario un **eficaz impulso** para mejorar el procedimiento y los recursos destinados a la homologación y así **reducir el considerable número de expedientes acumulados y cumplir el plazo legal** en la resolución de las solicitudes, lo que pone de relieve que la automatización que se pretende a través del encargo realizado a INECO para el apoyo y soporte tecnológico en la tramitación de expedientes de homologación, no es por sí sola suficiente, existiendo **deficiencias estructurales** puestas de manifiesto en este informe **que deben corregirse**.

■ Principales recomendaciones

AI MICIU y ANECA

1. El MICIU debería reforzar la plantilla estable de la SGTOU, incorporando perfiles técnicos y reduciendo la dependencia de personal externo. Además, resulta necesario implementar una formación continua adecuada y manuales estandarizados para mejorar la eficiencia y homogeneidad en la gestión.
2. En el caso de ANECA, se debe valorar flexibilizar las limitaciones normativas y presupuestarias que afectan a los expertos evaluadores, a fin de evitar cuellos de botella y agilizar la emisión de los informes solicitados.

AI MICIU

3. El MICIU debería establecer en las herramientas informáticas utilizadas en la homologación aquellos criterios y filtros en la presentación de solicitudes que permitan adecuarse a lo establecido en la normativa respecto a los sistemas de identificación y firma de las personas interesadas y a la actuación por medio de representantes, lo que redundaría además en la simplificación de la labor de los tramitadores.
4. El MICIU debería elaborar un manual integral y unificador que sistematice todo el procedimiento de homologación y equivalencia de títulos universitarios extranjeros, incorporando la normativa vigente y sus actualizaciones, de manera que sirva de referencia obligatoria para normalizar la actuación de los tramitadores y reducir la posible discrecionalidad de los mismos en su actuación.
5. El MICIU debería avanzar hacia una verificación de la identidad más automatizada, integrando en el expediente los justificantes generados, con el fin de garantizar la trazabilidad y transparencia. Igualmente, debe promoverse el uso obligatorio del Registro Electrónico de Apoderamientos, limitando las autorizaciones simples, para asegurar la correcta validación de facultades de representación. Asimismo, resulta necesario habilitar un acceso más amplio y seguro a la información sobre residencia, mediante la interoperabilidad con otras bases de datos oficiales, para reducir los tiempos de revisión e interpretaciones discretionales.
6. El MICIU debería redefinir las funciones y operatividad de la CATHYDE para evitar duplicidades y asegurar que su papel aporte un valor añadido real al procedimiento, valorando la modificación de la normativa y que se proceda a su eliminación, integrando sus competencias con las de la ANECA, si así se estima conveniente.
7. El MICIU debería realizar un esfuerzo muy decidido para poder eliminar en un plazo razonable el gran número de expedientes acumulados, incrementando sensiblemente el número anual de resoluciones frente al de entradas, mediante la corrección de las deficiencias estructurales del procedimiento y el empleo de los recursos necesarios.

- Al Gobierno**
8. El MICIU, a fin de optimizar y coordinar las herramientas informáticas utilizadas en la homologación tanto por parte del MICIU como de ANECA, habría de proceder a definir e incorporar identificadores únicos, filtros automáticos de validación y normalización de documentos, así como la simplificación de estados y mayor sencillez en la trazabilidad.
 9. Resulta necesario que el MICIU realice cuanto antes las gestiones para garantizar la certificación ENS y ENI, actualizar las políticas de seguridad y protección de datos y realizar auditorías periódicas.
 10. El MICIU debería adoptar las medidas pertinentes en las herramientas utilizadas que posibiliten la certeza del cobro de la tasa con controles automáticos, sin necesidad de subsanar los numerosos errores detectados de manera manual por los tramitadores.
 11. El MICIU debería implantar una contabilidad analítica de las funciones y servicios relacionados con la homologación que permitiera examinar el equilibrio entre el coste del servicio y el importe recaudado mediante la tasa, efectuando una memoria económica que fundamente el importe de la misma y su posible variación para ajustarla a dicho coste.
 12. El Gobierno debería valorar la posibilidad de extender la normativa aplicable a los nacionales de países de la UE a los solicitantes extracomunitarios, ante el déficit existente para cubrir determinados puestos de profesiones reguladas, cuando estas se consideren de especial necesidad, y de acuerdo con los trabajos a realizar en el seno de la Comisión Interministerial de Profesiones Reguladas, valorando la conveniencia de obviar el requisito de la previa homologación en estos casos de modo que se dirijan estas solicitudes directamente ante el departamento ministerial competente, al objeto de proceder a valorar con la normativa establecida al efecto la capacidad para el acceso a una determinada profesión o su ejercicio, siempre que exista una experiencia profesional formalmente reconocida de entre cinco y quince años en su país de origen, en función del tipo de profesión o naturaleza de la actividad a ejercer.

Dado que los requisitos que se establecen en los procedimientos establecidos para el reconocimiento de las cualificaciones profesionales, especialmente en las profesiones sanitarias, son muy exigentes, esta opción podría reducir los plazos que actualmente se derivan de la necesidad de realizar dos procedimientos ante la administración (homologación y reconocimiento de cualificaciones profesionales), pudiendo además establecerse requisitos adicionales al de la experiencia profesional que permitan filtrar previamente los casos en que se permitiera acudir directamente a dichos procedimientos sin acudir al de homologación, tales como la universidad de la que proceda el solicitante u otros similares, teniendo en cuenta para ello los datos que se derivan de los casos en que normalmente se procede a la homologación en el procedimiento actual.