



**Pacto Internacional
de Derechos Civiles
y Políticos**

Distr.
RESERVADA*

CCPR/C/88/D/1151/2003
16 de enero de 2007

Original: ESPAÑOL

COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS
88º período de sesiones
16 de octubre a 3 de noviembre de 2006

DECISIÓN

Comunicación N° 1151/2003

<u>Presentada por:</u>	Estela Josefina González Cruz (representada por Jose Luis Mazón Costa)
<u>Presunta víctima:</u>	La autora
<u>Estado Parte:</u>	España
<u>Fecha de la comunicación:</u>	25 de mayo de 2001 (comunicación inicial)
<u>Referencias:</u>	Decisión del Relator Especial con arreglo al artículo 97 del reglamento, transmitida al Estado Parte el 18 de agosto de 2005 (no se publicó como documento)
<u>Fecha de aprobación de la decisión:</u>	1 de noviembre de 2006

* Se divulga por decisión del Comité de Derechos Humanos.

Tema: Reconocimiento de título universitario extranjero en virtud de tratado internacional

Cuestiones de forma: Falta de fundamentación suficiente de las alegaciones

Cuestiones de fondo: -

Artículo del Pacto: 14 (1) y 26

Artículo del Protocolo Facultativo: 2

[Anexo]

ANEXO**DECISIÓN DEL COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS ADOPTADA DE
CONFORMIDAD CON EL PROTOCOLO FACULTATIVO DEL PACTO
INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS
-88° PERÍODO DE SESSIONES-**

respecto de la

Comunicación N° 1151/2003*

<u>Presentada por:</u>	Estela Josefina González Cruz (representada por Jose Luis Mazón Costa)
<u>Presunta víctima:</u>	La autora
<u>Estado Parte:</u>	España
<u>Fecha de la comunicación:</u>	25 de mayo de 2001 (comunicación inicial)

El Comité de Derechos Humanos, creado en virtud del artículo 28 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,

Reunido el 1 de noviembre de 2006,

Aprueba el siguiente:

DECISIÓN SOBRE LA ADMISIBILIDAD

1. La autora de la comunicación, de fecha 25 de mayo de 2001, es Estela Josefina González Cruz, ciudadana dominicana nacida en 1966. Alega ser víctima de una violación por España del párrafo 1 del artículo 14, y del artículo 26 del Pacto. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado Parte el 25 de abril de 1985. La autora está representada por Jose Luis Mazón Costa.

* Participaron en el examen de la comunicación los siguientes miembros del Comité: Sr. Abdelfattah Amor, Sr. Nisuke Ando, Sr. Prafullachandra Natwarlal Bhagwati, Sr. Edwin Johnson, Sr. Walter Kälin, Sr. Ahmed Tawfik Khalil, Sr. Rajsoomer Lallah, Sr. Michael O'Flaherty, Sra. Elisabeth Palm, Sr. Nigel Rodley, Sr. Ivan Shearer, Sr. Hipólito Solari-Yrigoyen y Sr. Roman Wieruszewski.

Se adjunta al presente documento el texto de un voto particular del Sr. Hipólito Solari-Yrigoyen.

Antecedentes de hecho

2.1 La autora trasladó su residencia a España tras finalizar sus estudios de odontología en la República Dominicana. El 15 de enero de 1991, una vez en España, procedió a solicitar la homologación automática de su título de “Doctora en Odontología”, obtenido en la Universidad de la República Dominicana, con el título español de “Licenciado en Odontología”, amparándose en el Convenio de Cooperación Cultural suscrito entre España y la República Dominicana el 27 de enero de 1953. Según el artículo 3 del citado Convenio, “los nacionales de ambos países que hubieran obtenido títulos o diplomas para ejercer profesiones liberales en cualquiera de los Estados contratantes expedidos por las autoridades nacionales competentes, se considerarán habilitados para ejercer dichas profesiones en el territorio de la otra, con sujeción a las reglas y reglamentaciones de la última.”

2.2 El 23 de marzo de 1995, el Secretario General Técnico del Ministerio de Educación y Ciencia dictó resolución por la que se condicionaba la homologación solicitada a la superación de una “prueba de conjunto sobre los conocimientos básicos de la formación española requeridos para la obtención del título de Licenciada en Odontología”.

2.3 Amparándose nuevamente en el Convenio de Cooperación de 1953, la autora impugnó la resolución del Secretario General Técnico ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, exigiendo la homologación automática de su título por el equivalente español, sin sujeción a condición alguna.

2.4 Por sentencia de 11 de noviembre de 1996, dicha Sala hizo notar que la homologación de títulos extranjeros de educación superior se encontraba regulada por el Real Decreto 86/1987, de 16 de enero, que establecía como “primeras fuentes de aplicación en la materia los tratados internacionales (...) suscritos por España, y, en su caso, las recomendaciones o resoluciones adoptadas por los organismos internacionales de carácter gubernamental de los que España sea miembro, y las tablas de homologación de planes de estudio y de títulos aprobados por el Ministerio de Educación y Ciencia, previo informe de la Comisión Académica del Consejo de Universidades.” La Sala observó, en este sentido, que España tenía suscrito con la República Dominicana el Convenio de 1953 citado por la autora, el cual había sido sustituido posteriormente por el Convenio de Cooperación Cultural, de 27 de enero de 1988. Sin embargo, la Disposición Transitoria del Convenio de 1988 disponía que “en aplicación del principio de no retroactividad de las leyes, las solicitudes de reconocimiento de títulos o diplomas presentados por ciudadanos de ambos países obtenidos en virtud de estudios universitarios iniciados en el otro país con anterioridad a la firma del presente Convenio, [continuarían] siendo evaluadas, en cada caso, de acuerdo con la reglamentación específica de cada país, dentro del marco establecido por el Convenio de 1953.” En tanto que la autora había iniciado sus estudios en 1987, según certificado expedido por la Universidad Dominicana, la Sala concluyó que resultaba aplicable el Convenio de 1953.

2.5 La Sala entendió que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, el artículo 3 del Convenio de 1953 debía interpretarse como conteniendo un supuesto de homologación “automática” de títulos, si bien, según el propio Tribunal había precisado, el título equivalente debía considerarse

el antiguo título de odontólogo español, desaparecido en el año 1948. Dicho título había venido admitiéndose ante el hecho de existir en España aún como ejercientes odontólogos en posesión del antiguo título y permitía un ejercicio de la profesión limitado a ciertas actividades, acorde con la formación recibida, ya que ésta no incluía la licenciatura de medicina y cirugía. La Sala hizo notar “la imposibilidad de equiparación con el actual título de Licenciado en Odontología previsto en la Ley 10/1986, de 17 de marzo, el cual exige un plan de estudios de mayor duración y de carácter superior respecto de los cursados por la [autora].”

2.6 Con base a todo lo anterior, la Audiencia Nacional concluyó que el recurso debía estimarse, en el bien entendido de que el título español homologado debía ser el extinguido en 1948, manteniéndose la posibilidad de optar a la homologación del nuevo título de odontólogo, tras la superación de una prueba de conjunto.

2.7 El 13 de mayo de 1997, el Abogado del Estado interpuso un recurso de casación en contra de la sentencia de la Audiencia Nacional, alegando una infracción del artículo 3 del Convenio de 1953, en relación con el Reglamento 86/1987, con las Directivas Comunitarias 78/686/CEE, 78/687/CEE, 78/688/CEE y 81/1057/CEE, en materia de Odontología, y con la Ley 10/86. El recurso se basó en la doctrina reciente del Tribunal Supremo relativa a la cuestión de la homologación del título de Doctor en Odontología dominicano al título español de Licenciado en Odontología, según la cual se establecía lo siguiente:

- (a) Que para ejercer la profesión de odontólogo en España, en la actualidad, era necesario el nuevo título universitario de Licenciado regulado por la Ley 10/86.
- (b) Que la profesión de odontólogo amparada por el viejo título desaparecido en 1948, según reiterada jurisprudencia, presentaba sustanciales diferencias en cuanto a los conocimientos adquiridos en virtud de los nuevos títulos.
- (c) Que las Directivas Comunitarias citadas en materia de Odontología tendían a procurar que en todos los Estados Miembros la profesión de odontólogo cumpliera las exigencias de conocimientos cualificados y contrastados por la Autoridad Académica competente en cada Estado miembro. Que con tal fin, la Ley 10/1986 creó el título de Licenciado en Odontología, distinto y superior al extranjero obtenido por la autora.
- (d) Que la Disposición Transitoria del Convenio de 1988 regía relaciones jurídicas y derechos que se hubieran consolidado al producirse el cambio normativo. Dicho derecho transitorio pretendía remediar el vacío creado con la desaparición del antiguo título.
- (e) Que no procedía la homologación del título dominicano al título español vigente hasta 1948, título inexistente en el momento de la solicitud de homologación.
- (f) Que cabía únicamente homologar el título dominicano con el título español nuevo, tras la superación de una prueba de conjunto conforme a lo establecido por el Real Decreto 86/1987.

2.8 Por sentencia de 25 de mayo de 1998, el Tribunal Supremo estimó el motivo de casación, sobre la base de las siguientes consideraciones:

- (a) Que en 1948 dejaron de impartirse las enseñanzas para la obtención del viejo título de odontólogo, por lo que tal título era inexistente en España.
- (b) Que para la correcta aplicación del Convenio de 1988 no se podía prescindir de la normativa interna, acorde con las directivas comunitarias citadas, ya que la homologación solicitada exigía que la administración llevara a cabo un control de equivalencia del título extranjero respecto del título español.
- (c) Que, en consecuencia, el título de Odontólogo obtenido por la autora no era equivalente al nuevo título de Odontólogo, ya que los estudios que permitían su obtención y el ejercicio de la profesión eran superiores a los exigidos para la obtención del título en la República Dominicana.

2.9 El 9 de julio de 1998 la autora recurrió en amparo, alegando una lesión de sus derechos a la igualdad y a la tutela judicial efectiva. Por sentencia de 28 de septiembre de 1998, el Tribunal Constitucional desestimó el recurso al entender que “la sentencia impugnada se [insertaba] en un conjunto de sentencias, anteriores y posteriores, que [habían] operado un auténtico cambio de criterio jurisprudencial en la interpretación y aplicación de la normativa referente a la homologación en España de los títulos de Odontología obtenidos en universidades hispanoamericanas y, en concreto, dominicanas, lo que [excluía] su consideración como un decisión *ad casum* o inadvertida.”

La denuncia

3.1 La autora sostiene que la denegación de la homologación automática de su título, contemplada en el Convenio de 1953 y reconocida por la sentencia de la Audiencia Nacional, constituye una denegación de justicia prohibida por el párrafo 1 del artículo 14. Señala que los argumentos esgrimidos por la sentencia del Tribunal Supremo para modificar la jurisprudencia existente sobre eficacia directa de títulos son inveraces y artificiosos. Añade que el argumento del Tribunal Supremo basado en el derecho comunitario es arbitrario, irreal y contradictorio con su propia jurisprudencia, ya que sostiene que el título al que debe equipararse el título extranjero es el de odontólogo de la Ley 10 /1986 cuando en sentencias anteriores había sostenido que debía equipararse al antiguo de 1948.

3.2 Alega asimismo una violación del derecho a la igualdad ante la ley y ante los tribunales, reconocidos por el artículo 26 y por el párrafo 1 del artículo 14, dado que el Tribunal Supremo, con argumentos supuestamente artificiosos y contradictorios con su jurisprudencia, le otorgó un trato diferente a un gran número de casos anteriores, en los que pretendidamente el Tribunal había resuelto a favor de la homologación automática. Citando a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, añade que un cambio de jurisprudencia que conlleve dejar sin eficacia a títulos universitarios obtenidos en el extranjero por nacionales de otros Estados exige transparencia en aras de preservar los valores de la Convención.

Observaciones del Estado Parte sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación

4.1 El 2 de febrero de 2006, el Estado Parte sostiene la inadmisibilidad de la comunicación y, en su defecto, solicita que se declare que no ha existido violación alguna. Señala que la cuestión planteada afecta a la interpretación de la legislación nacional, que corresponde, en principio, a los tribunales nacionales, tal y como reiteradamente ha recordado el Comité. Hace notar que se ha producido un cambio interpretativo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, según el cual la homologación que durante algún tiempo se reconoció con efecto automático pasara a condicionarse a la superación de una prueba general de conocimientos. Dicho cambio ha determinado que todas las resoluciones posteriores al mismo fallaran en este último sentido.

4.2 El Estado Parte recuerda que la doctrina del Tribunal Constitucional se limita a exigir que los cambios de criterio interpretativo estén suficiente y específicamente motivados como tales. En las sentencias más recientes del Tribunal Supremo, de 17 y 23 de noviembre de 2005 -copia de las cuales se adjunta a las observaciones del Estado Parte-, el Tribunal alude al cambio interpretativo en materia de homologación de títulos de odontología dominicanos con los españoles, justificándolo de forma expresa, extensa y razonada, y citando a una “reiteradísima doctrina jurisprudencial, que se contiene en sentencias como las de 4 de julio de 2001 y 4 de octubre de 2000, de 16 de octubre y 20 de noviembre de 2001 y de 4 de junio de 2002, que a su vez se remiten a otras anteriores”.¹ En dichas sentencias, el Tribunal se pronuncia en el mismo sentido de considerar que el título de odontólogo expedido en la República Dominicana no puede ser homologado al título español actual y que, por otra parte, habiendo dejado de impartirse en 1948 las enseñanzas del viejo título de odontólogo, tampoco puede aceptarse la homologación a este último.

Comentarios de la autora

5.1 La autora insiste en que la letra del Convenio de 1953 es clara al contemplar la homologación automática de los títulos y que todas las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo entre 1953 y 1995 fueron favorables a dicha interpretación. Aduce que el cambio interpretativo constituye un incumplimiento arbitrario de un tratado bilateral suscrito por España, no amparado en criterios razonables y objetivos.

5.2 La autora añade que dicho cambio se debe a la cesión por parte del Tribunal a la presión efectuada por el Consejo General de Colegios de Odontólogos y Estomatólogos en lo que califica de “xenofobia odontológica”. Ello supone, según la autora, una discriminación arbitraria del inmigrante odontólogo hispano, a quien se le niega el derecho a que se reconozca su titulación con el fin de que desista de residir y trabajar en España.

¹ Cita extraída de la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Sección 7ª, de 23 de noviembre de 2005, Recurso núm. 6863/1999.

Deliberaciones del Comité

Cuestiones materiales y de previo pronunciamiento

6.1 De conformidad con el artículo 93 de su Reglamento, antes de examinar las reclamaciones contenidas en una comunicación, el Comité de Derechos Humanos debe decidir si ésta es o no admisible en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

6.2 Conforme al apartado a) del párrafo 2 del artículo 5 del Protocolo Facultativo, el Comité ha comprobado que el mismo asunto no ha sido sometido ya a otro procedimiento de examen o arreglo internacional.

6.3 La autora argumenta que el cambio de jurisprudencia del Tribunal Supremo relativo a la homologación de títulos extranjeros de odontología constituye una denegación de justicia, en violación del párrafo 1 del artículo 14, por no basarse, a su entender, en criterios objetivos ni razonables. El Comité hace notar el argumento del Estado Parte de que la cuestión planteada afecta a la interpretación de la legislación nacional, que corresponde, según reiterada jurisprudencia del Comité, a las autoridades y tribunales nacionales, a menos que fuera manifiestamente arbitraria o constituyera una denegación de justicia.² El Comité considera que la información que tiene ante sí y los argumentos esgrimidos por la autora no ponen de manifiesto que la interpretación de la legislación aplicable efectuada por el Tribunal Supremo en casación fuera arbitraria o constituyera una denegación de justicia. Se trataría, antes bien, de una decisión acorde con la jurisprudencia seguida de forma constante por el propio Tribunal durante los últimos años, que respondería a un cambio jurisprudencial motivado en la extinción del título español antiguo, cuya validez había venido manteniéndose de forma provisional, para englobar a los profesionales titulares del antiguo título que seguían ejerciendo en España. Por otro lado, el hecho de que, a partir de 1995-1996, el Tribunal decida no seguir homologando títulos extranjeros a un título extinguido desde hacía más de 40 años, a la luz del nuevo título superior instaurado en 1986, no puede tacharse *prima facie* de arbitraria. Con base a todo lo anterior, el Comité concluye que la autora no ha fundamentado suficientemente dicha parte de la comunicación, a efectos de la admisibilidad, y la declara inadmisibile de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Protocolo Facultativo.

6.4 En lo que se refiere a las alegaciones relacionadas con el artículo 26 y con el párrafo 1 del artículo 14, el Comité considera que la autora no ha justificado que haya sufrido un trato distinto basado en alguno de los motivos previstos en el artículo 26. En este sentido, no ha aportado ningún ejemplo de solicitud contemporánea y equiparable a la suya que hubiera sido resuelta de forma distinta por las autoridades españolas, limitándose a referirse a casos anteriores a 1995, previos al cambio de la interpretación jurisprudencial del Tribunal Supremo en la materia en cuestión. Recuerda, en todo caso, que no toda diferencia de trato constituye una discriminación, siempre que los criterios para tal diferenciación sean razonables y objetivos y que lo que se persiga sea lograr un

² Véanse, entre otras, las comunicaciones Nos. 811/1998, *Mulai c República de Guyana*, dictamen de 18 de agosto de 2004, párr. 5.3; y 1399/2005, *Cuartero Casado c España*, dictamen sobre admisibilidad de 16 de agosto de 2005, párr. 4.3.

propósito legítimo en virtud del Pacto.³ El Comité concluye que dicha parte de la comunicación no está suficientemente fundamentada a efectos de la admisibilidad y la declara inadmisible de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Protocolo Facultativo.

7. En consecuencia, el Comité decide que:

- (a) La comunicación es inadmisibile con arreglo al artículo 2 del Protocolo Facultativo;
- (b) Que se comunique la presente decisión al Estado Parte y a la autora de la comunicación.

[Hecho en español, francés e inglés, siendo la española la versión original. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]

³ Observación general Núm. 18 (HRI/GEN/1/Rev.7), adoptada por el Comité durante el 37º período de sesiones. En este mismo sentido, *vid.*, entre otras, las comunicaciones 182/1984, *Zwaan de Vries c Países Bajos*, dictamen de 9 de abril de 1987, párr. 13; 861/1999, *Alain Lestourneaud c. Francia*, dictamen sobre admisibilidad de 3 de noviembre de 1999, párr. 4.2; y 945/2000, *Bohumir Marik c República Checa*, dictamen de 26 de julio de 2005, párr. 6.3.

Apéndice

Voto en disidencia del miembro del Comité Hipolito Solari Yrigoyen

Disiento con la opinión de la mayoría en los puntos que a continuación expongo:

Examen de la admisibilidad

La autora alega que el cambio de jurisprudencia del Tribunal Supremo relativo a la homologación de títulos extranjeros de odontología constituye una denegación de justicia en violación del párrafo 1 del artículo 14 y que ha sido discriminada en violación del artículo 26 en relación a otros casos iguales, mediante la aplicación de ese cambio de jurisprudencia que se ha basado en criterios que no son ni razonables ni objetivos. El Estado parte sostiene la inadmisibilidad de la comunicación ya que la cuestión planteada corresponde, en principio, a la interpretación de la legislación nacional, interpretada por los tribunales nacionales. No obstante, el Comité debe advertir que habiendo una posible controversia entre la aplicación de un tratado internacional y la legislación nacional, se suscitan cuestiones en torno a los dos artículos mencionados del Pacto que obligan a declarar la comunicación admisible en relación a los mismos.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

El Estado parte y la República Dominicana, al sustituir el 27 de enero de 1988 el Convenio de Cooperación Cultural de 1953, resolvieron de común acuerdo, que la homologación de los títulos de ambos países obtenidos en virtud de estudios iniciados con anterioridad al nuevo convenio, se registrarían por el viejo convenio de 1953. Este fue el caso del título de “Doctora en Odontología” que la autora desea homologar y había obtenido en la Universidad de la República Dominicana, cuyos estudios los había iniciado en 1987.

La autora señala que en aplicación de dicho convenio la homologación se efectuó en forma automática en casos similares por sentencias dictadas por el Tribunal Supremo entre 1953 y 1995, es decir durante 42 años. No cabe duda, entonces, que ambos Estados durante ese lapso interpretaron que la homologación debía hacerse en forma automática.

A partir de 1995-96 el Tribunal Supremo cambió su jurisprudencia, según el Estado parte porque en 1986 se estableció en España un título superior de Licenciado en Odontología, regido por la ley 10/1986. Sin embargo, el Estado parte no ha dado razón alguna para explicar porque entre el establecimiento de dicho título superior en 1986 y 1995, es decir durante nueve años, se siguió homologando en forma automática el título de Doctor en Odontología que la autora obtuvo en la República Dominicana.

El Estado parte tampoco ha explicado porqué dos años después de haber instaurado en 1986 el diploma superior, al firmarse el nuevo Convenio Cultural en 1988, se dejó expresamente establecido que los casos como el de la autora seguirían regidos por el Convenio de 1953. Ni por vía de una ley interna, ni de una reglamentación de la misma, ni de un cambio de jurisprudencia el Estado parte

puede modificar un tratado internacional que continúa vigente, al no haber sido denunciado por las partes signatarias.

Conforme al principio de *Pacta sunt Servanda*, todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe. La Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, que rige desde el 27 de enero de 1980 establece que una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado (artículo 27).

La información que las partes han brindado al Comité pone de manifiesto que la aplicación por parte del Tribunal Supremo de la legislación nacional que implica apartarse de las normas de un convenio internacional constituye una violación del artículo 14 párrafo 1 del Pacto.

El cambio de la jurisprudencia ha llevado al Estado parte a otorgar un trato distinto a la autora al recibido por otros que han obtenido las homologaciones en forma automática con el mismo título de doctorado en odontología que tiene la autora, sin que corresponda pedirle a ésta ejemplos contemporáneos, como lo hace el dictamen de mayoría, ya que, es obvio, que la jurisprudencia ha sido modificada para no ajustarse al cumplimiento del convenio internacional que rige la homologación de los títulos entre la República Dominicana y el Estado parte.

Considero, por lo tanto, que se han violado los derechos de la autora en virtud del artículo 26 del Pacto.

El Comité de Derechos Humanos, actuando en virtud del párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos considera que los hechos que tiene ante sí ponen de manifiesto una violación del Estado parte del párrafo 1º del artículo 14 y del artículo 26 del Pacto.

(Firmado): Hipólito Solari-Yrigoyen

[Hecho en español, francés e inglés, siendo el español la versión original. Posteriormente se publicará también en árabe, chino y ruso como parte del informe anual del Comité a la Asamblea General.]
