

LA INFLUENCIA DEL DERECHO COMUNITARIO EN LOS SISTEMAS NACIONALES DE ENSEÑANZA SUPERIOR*

Bruno De Witte

Introducción

Este documento pretende describir a grandes rasgos la emergencia de reglas y políticas comunitarias en materia de enseñanza superior. La Comunidad Europea no ha desarrollado una verdadera política de enseñanza superior. De todos modos, tampoco ha dispuesto de los poderes necesarios para llevarla a cabo. El Tratado CEE, en su versión anterior a Maastricht, ni siquiera menciona los términos «enseñanza» o «universidad». Ahora bien, las políticas de enseñanza superior de los estados miembros se ven afectadas¹ de forma diversa² por las disposiciones comunitarias. Un gran número de reglas del derecho comunitario que, a primera vista, nada tienen que ver con la enseñanza superior han ejercido, no obstante, una influencia indirecta en este terreno de la política. Intentaré resumir estas influencias jurídicas indirectas bajo la rúbrica de dos principios del derecho comunitario: el principio de no discriminación a causa de la nacionalidad, y el principio del reconocimiento mutuo. En la última parte de este artículo trataré del desarrollo, deliberado, progresivo y muy prudente, de una política comunitaria de enseñanza superior de pleno derecho. La Comunidad Europea aparece cada vez más como una organización polivalente y, por lo tanto, abarca también en su campo de actividad una institución fundamental como la enseñanza superior. Esta evolución jurídica culmina en la actualidad en el Tratado de Maastricht, el cual dedica un explícito artículo al papel de la Comunidad en el terreno de la educación.

No discriminación

A los individuos que participan en el proceso educativo se les han reconocido, bien por el Tratado CEE, bien por el derecho derivado subyacente a dicho Tratado, importantes garantías contra la *no discriminación a causa de la nacionalidad*, pudiendo

*Trabajo publicado en J. Pertek (ed.), *Reconnaissance générale des diplômes et libre circulation des professionnels*.

1. Este artículo sólo trata del impacto de la Comunidad Europea sobre sus estados miembros. Sin embargo, las políticas de enseñanza superior de terceros estados también pueden resultar afectadas; ver, por ejemplo, Jean Guinand: «The implications of European integration for higher education institutions in non-EEC countries», *Higher Education Management*, julio 1990, pág. 202-212.

2. Ver también el estudio general realizado por Julian Lonbay, «Education and Law: The Community Context», *European Law Review*, 1989, pág. 363-387.

invocar tales garantías frente a instituciones o autoridades educativas en cada país. Este vasto principio ha encontrado expresión en dos contextos jurídicos diferentes: el de la libre circulación de personas y el de la formación profesional.

1. En el contexto de la libre circulación de personas

La libre circulación de personas atribuye algunos derechos a las personas implicadas en el proceso educativo según diferentes capacidades: organizadores de la enseñanza, profesores y estudiantes.

a) El derecho a impartir una enseñanza superior

La enseñanza puede ser impartida por personas u organizaciones independientes que deseen «establecer» una escuela privada en otro país de la Comunidad, o bien prestar «servicios» educativos en otro país de la Comunidad. Como ha sostenido el Tribunal de Justicia de la Comunidad en un asunto interpuesto por la Comisión contra Grecia, tales actividades están cubiertas por las disposiciones del Tratado referentes a la libertad de establecimiento (art. 52) o a la libre prestación de servicios (art. 59),³ aunque exista una demanda de remuneración. La consecuencia práctica de tales derechos es la prohibición de la discriminación a causa de la nacionalidad. Si un país autoriza a sus ciudadanos a dotarse de una enseñanza privada, aparte del sistema educativo público, también debería permitir, en las mismas condiciones, el establecimiento de escuelas por parte de ciudadanos comunitarios. Y si el Estado concede ayudas a las escuelas privadas, éstas deberían hacerse extensivas a estos últimos. Por otra parte, debería autorizarse la educación a distancia desde otro país de la Comunidad con arreglo al marco educativo de la educación a distancia que se imparta en el interior del país. En cambio, si un Estado excluye una actividad privada para ciertos tipos de enseñanza (como el caso de Grecia para la enseñanza universitaria), tal prohibición sería entonces igualmente aplicable a los ciudadanos comunitarios. En otras palabras, suponiendo que exista un «mercado» para la enseñanza superior, éste debería ser un mercado abierto a cuantos presten este servicio en todos los países de la Comunidad, por lo que es preciso esforzarse por eliminar cualquier traba relativa a su acceso.

b) El derecho a trabajar para una institución de enseñanza superior

Muy frecuentemente, quienes viven de la enseñanza son *profesores*, es decir, personas ligadas por un contrato de trabajo con una institución pública o privada, o que gozan del estatuto de funcionario. En tales casos, cabe considerar a dichas personas *trabajadores* en el sentido del Tratado CEE, pudiendo invocar el derecho al trabajo y la residencia en un país de la Comunidad distinto del suyo.⁴

Sin embargo, puesto que la mayor parte de esos profesores trabajan en el sector

3. Asunto 147/86, *Comisión contra Grecia*, Sentencia de 15 de marzo, *Recopilación del Tribunal de Justicia* 1637, 1988.

4. El argumento presentado por el Gobierno alemán según el cual la educación no debe considerarse una actividad económica y que, por ello, los profesores no podían ser considerados trabajadores, fue rechazado por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en el asunto 66/85, *Deborah Lawrie-Blum contra Land Baden-Württemberg*, 3 *Common Market Law Reports* 389, 1987, pág. 13 y ss.

público, la cuestión esencial desde el punto de vista del derecho comunitario es determinar si esas escuelas del Estado forman parte de la Administración pública que, según el art. 48.4, no se benefician del derecho a la libre circulación.⁵

Toda una serie de sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea ha limitado sensiblemente el alcance de la excepción prevista por el art. 48.4. Los trabajadores de otros países de la Comunidad sólo pueden ser excluidos de empleos en el sector público que atañen al ejercicio del poder público (justicia, policía, departamentos ministeriales centrales), pero no de aquellos menos numerosos en determinados sectores públicos particulares como la atención sanitaria, transportes o educación.⁶ Esta norma ha sido confirmada explícitamente por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en el caso de un profesor británico en prácticas en Alemania,⁷ el de dos lectores de lengua extranjera en la Universidad de Venecia⁸ y el de un profesor de secundaria en Francia.⁹

El derecho establecido por el artículo 48 no es el mero derecho a enseñar sino, en su pleno sentido, un derecho a trabajar en las instituciones de enseñanza superior, incluyendo además a los investigadores que no forman parte de la enseñanza. El Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea decidió, en un caso que implicaba al Consiglio Nazionale della Ricerca italiano, que los investigadores extranjeros no podían verse excluidos a priori del empleo en esta organización, a pesar de que todavía pueden reservarse a los nacionales funciones de dirección o políticamente sensibles en una institución de ese tipo.¹⁰

En resumen, el hecho de que el personal científico de instituciones de enseñanza (superior) se beneficie, en algunos países, del estatuto de *funcionario* o de *Beamte* no es una razón válida para excluir a candidatos procedentes de otros estados miembros. Por ello, algunos países han debido o deberán modificar sus normativas en consecuencia.¹¹

Naturalmente, subsisten otros obstáculos de naturaleza menos directa para los profesores extranjeros. En primer lugar, el puesto de profesor con frecuencia se encuentra sometido a la posesión de un título nacional bien definido; éste es un tipo de obstáculo que será considerado de forma exhaustiva a lo largo de todo el presente trabajo. Otro obstáculo indirecto, a saber, la exigencia de un adecuado conocimiento de la lengua nacional, ha sido recientemente objeto de examen por parte del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en el asunto *Groener*. Anita Groener, ciudadana holandesa, ejercía funciones de profesora de arte a tiempo parcial en el *College of*

5. Para un estudio de esta cuestión y de los distintos argumentos invocados por una y otra parte ver John Handoll, «Foreign Teachers and Public Education», en *European Community Law and Education* (B. De Witte, ed.), Baden Baden, Nomos, 1989, pág. 31-50.

6. Sobre este tema en general, ver John Handoll, «Article 48 (4) EEC and Non-National Access to Public Employment», *European Law Review*, 1988, pág. 223-241.

7. Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, asunto 66/85, *Deborah Lawrie-Blum contra Land Baden-Württemberg*, *Recopilación del Tribunal* 2121, 1986.

8. Asunto 33/88, *P. Allué & C. M. Coonan contra Universidad de Venecia*, Sentencia de 30 de mayo de 1989, *Recopilación del Tribunal* 1591, 1989.

9. Asunto C-4/91, *Annegret Bleis contra Ministerio de Educación nacional*, Sentencia de 27 de noviembre de 1991.

10. Asunto 225/85, *Comisión contra Italia*, Sentencia de 16 de junio de 1987, *Recopilación del Tribunal* 2625, 1987.

11. Ver también, en el mismo sentido, Heinz Putzhammer, «EG-Ausländer im deutschen öffentlichen Dienst?», *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 1989, pág. 157-169.

Marketing and Design de Dublín. Para poder ser designada para un empleo permanente debía demostrar poseer un adecuado conocimiento de la lengua irlandesa. Ésta es una exigencia general para la mayoría de designaciones en el sistema de enseñanza estatal en dicho país (no así en las universidades), que, por ello, no constituye discriminación directa alguna en razón de la nacionalidad. Ahora bien, se trata claramente de un serio obstáculo para los ciudadanos extranjeros en busca de un empleo permanente.

Un reglamento comunitario de 1968 estipula que exigencias lingüísticas de esa índole sólo serán aceptadas si están justificadas por la naturaleza del puesto por cubrir.¹² El Tribunal reconoce que ése era efectivamente el caso que nos ocupa; de ahí su fallo:

«Las disposiciones del Tratado CEE no se oponen a la adopción de una política dirigida a la defensa y promoción de la lengua de un Estado miembro que es a la vez lengua nacional y primera lengua oficial. [...] Conviene reconocer, de cara a la realización de tal política, la importancia que reviste la enseñanza. En efecto, los profesores tienen un papel esencial por desempeñar, no sólo por las enseñanzas que imparten, sino también por su participación en la vida diaria de la escuela y por las relaciones privilegiadas que mantienen con sus alumnos. En este contexto, no es disparatado exigirles un cierto conocimiento de la primera lengua nacional.»¹³

c) El derecho a estudiar

Mientras que es posible relacionar los derechos de los profesores con las libertades económicas del mercado común, los estudiantes no parecen afectados por el establecimiento del mismo. A fin de cuentas, normalmente no desempeñan ningún papel activo en la economía. Sin embargo, sobre la base del art. 48 del Tratado CEE, se les ha conferido un derecho a la igualdad de trato, no como estudiantes, sino como trabajadores migrantes y (sobre todo) en calidad de hijos de trabajadores migrantes.

Al adoptarse el Tratado CEE no era del todo evidente que el derecho de los ciudadanos comunitarios a ejercer un empleo en otro Estado miembro debía ir acompañado de derechos en el campo de la enseñanza. En efecto, anteriores convenios bilaterales sobre migración de mano de obra generalmente no incluían disposiciones relativas a la enseñanza. Incluso el art. 48 del Tratado CEE garantizaba la no discriminación solamente en materia de «condiciones de trabajo». Sin embargo, un reglamento adoptado por el Consejo de ministros de 1968 al objeto de la realización de la libre circulación de trabajadores reconocía que la verdadera movilidad de las «personas» (en oposición a mano de obra) en los países de la Comunidad requería la igualdad de trato, no sólo en materia de empleo, sino también en el sistema social circundante, incluyendo más específicamente un derecho a la vivienda y un derecho a la formación y a la educación.

No me extenderé aquí sobre las disposiciones contenidas en ese reglamento, ni sobre toda una serie de sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea que ofrecen una interpretación aún más amplia de tales disposiciones.¹⁴ No obstante,

12. Reglamento del Consejo 1612/68, de 15 de octubre de 1968, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 1968, L 257, art. 3.

13. Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, asunto 379/87, *Anita Groener contra Ministerio de Educación y City of Dublin Vocational Education Committee*, Sentencia de 28 de noviembre de 1989, *Recopilación del Tribunal* 3967, 1989.

14. Para una visión más detallada, ver Bruno De Witte, «Educational Equality of Community Workers and their Families», en *European Community Law of Education*, *op. cit.*, pág. 71-79.

la postura actual es que los ciudadanos comunitarios residentes legalmente en el territorio de un Estado miembro, sus hijos y cualquier otro miembro de su familia tienen el derecho inalienable a la igualdad de trato en materia de educación. Tienen derecho a disfrutar de las facilidades educativas en las mismas condiciones que los nacionales de aquel Estado: acceso a la escuela y la universidad, becas de subsistencia, prestaciones que permitan desplazarse para seguir estudios universitarios o posuniversitarios en el extranjero (incluidos los estudios en su país de origen).

2. En el contexto de la «formación profesional»

Los ciudadanos de un país comunitario establecidos en otro país de la Comunidad con el único objetivo de seguir estudios («estudiantes comunitarios») también están protegidos por el principio de no discriminación, pero en un marco diferente del aplicable a las personas anteriormente consideradas. No están cubiertos por las disposiciones del Tratado sobre libertad de circulación de trabajadores (puesto que ni éstos ni sus familiares «trabajan» en el país de acogida), sino por el art. 128 del propio Tratado CEE, referente a la formación profesional, combinado con el principio general de no discriminación previsto por el art. 7.

El art. 128 estipula que «...el Consejo establecerá los principios generales *tendientes a la puesta en marcha de una política común de formación profesional* que contribuya al desarrollo armonioso tanto de las economías nacionales como del mercado común». Durante mucho tiempo, ésta ha sido una disposición «aletargada» del Tratado, ya que se pensaba que los términos «principios generales», utilizados en el mismo, impedirían la adopción por parte de la Comunidad de normas pormenorizadas y preceptivas en este terreno.¹⁵

Sin embargo, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea ha resucitado este artículo en una serie de sentencias, comenzando por el famoso caso del asunto *Gravier*. En el mismo, el Tribunal decidió que, teniendo en cuenta el art. 128, la formación profesional es un campo de la política que recae en el ámbito de aplicación del Tratado CEE; el art. 7, que prohíbe cualquier discriminación a causa de la nacionalidad «en el ámbito de aplicación del Tratado» es, pues, inaplicable. Mediante la aplicación combinada de los art. 128 y 7, los estudiantes de la Comunidad tienen derecho a la *igualdad de acceso* a la enseñanza, limitado (frente al derecho de los trabajadores y sus familias) a ciertos cursos concretos, es decir, a aquellos que corresponden a una *formación profesional* en el sentido del art. 128. No obstante, en el asunto *Gravier* el Tribunal no ha definido la formación profesional en su sentido original estricto y «técnico», sino que ha incluido bajo ese título «toda clase de enseñanza que proporcione una calificación para una profesión, oficio o empleo específico, o que confiera la aptitud particular para el ejercicio de esa profesión, oficio o empleo». ¹⁶ Este fallo ha permitido solucionar el problema de Françoise Gravier en dicho asunto: se trataba de una estudiante de nacionalidad francesa a la cual se reclamaba un *minerval* (derechos de

15. Para una interpretación restrictiva del art. 128, ver, por ejemplo, Ingo Hochbaum, «The Federal Structure of Member States as a Limit to Common Educational Policy: the Case of Germany», *European Community Law of Education*, op. cit., pág. 145-158, 152 y ss.

16. Asunto 293/83, *Gravier contra Ville de Liège*, Sentencia de 13 de febrero de 1985, *Recopilación del Tribunal* 593, 1985, pág. 614.

inscripción en las universidades belgas) más elevado que el requerido a los estudiantes belgas por un curso de cómics en la Academia Real de Bellas Artes de Lieja. Como esta clase de cursos responde a la definición de formación profesional, estaba en su derecho de reclamar la restitución del importe pagado en concepto de suplemento.

En los casos precedentes, el Tribunal de Justicia, tras reiterar su definición amplia de la formación profesional, ha sostenido que ésta incluía prácticamente todo tipo de cursos universitarios o de enseñanza superior.¹⁷ Todos los estudios universitarios conducen, al menos, a una carrera en la enseñanza de la disciplina particular estudiada y, por tanto, recaen en la categoría de formación profesional (¿salvo los estudiantes que han alcanzado la edad de jubilación?).

Sin embargo, el derecho a la igualdad de acceso a la enseñanza superior está limitado todavía por ciertas consideraciones. Sólo se prohíben las condiciones de acceso basadas en la nacionalidad o país de origen. Las condiciones generales de acceso tales como títulos de acceso, aptitudes lingüísticas o normas de *numerus clausus* siguen estando autorizadas, puesto que su objetivo o efecto no es exactamente la exclusión de estudiantes comunitarios.

El derecho de los estudiantes comunitarios a la igualdad de trato es, con todo, menos amplio que el de los trabajadores y sus familias, limitado, en su caso, por condiciones formales de acceso, incluido el pago de derechos de inscripción, pero excluido del derecho a apoyo financiero por parte del Estado miembro de acogida mientras duren sus estudios.

Esta última restricción, decidida por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en el asunto *Lair*,¹⁸ da pie a una serie de críticas. En primer lugar, no siempre resulta fácil distinguir entre condiciones de acceso y apoyo complementario. Así, en los Países Bajos, los estudiantes reciben un subsidio global que compensa a la vez los derechos de inscripción y las becas de subsistencia. ¿Sería conveniente dividir dicho subsidio global y otorgar sólo una parte a los estudiantes comunitarios? La distinción realizada por el Tribunal viene a contradecir también su razonamiento anterior en el asunto *Casagrande*, donde sostenía que en el caso de niños migrantes existía un estrecho vínculo entre derechos formales al acceso y prestación por movilidad.¹⁹

Probablemente el Tribunal haya actuado aquí sin tener en cuenta la política judicial. Las decisiones en el asunto *Gravier* y posteriores ya hicieron fruncir el ceño a las autoridades nacionales competentes en materia de educación. El reconocimiento por el Tribunal de un derecho a la igualdad de trato para los estudiantes comunitarios en materia de derechos de inscripción ha provocado una migración masiva de estudiantes hacia países (como Bélgica) donde el acceso es casi ilimitado y los derechos de inscripción poco elevados.²⁰ Tal vez el Tribunal ha decidido no extender la norma de no discriminación del asunto *Gravier* al terreno de las becas de subsistencia para liberar a esos países de una carga financiera suplementaria.

17. Asunto 24/86, *Vincenz Blaizot contra Universidad de Lieja y otros*, Recopilación del Tribunal 379, 1988; y aún más reiterado en el asunto 242/87, *Comisión contra Consejo*, Recopilación del Tribunal 1425, 1989, pág. 27.

18. Asunto 39/86, *Sylvie Lair contra Universidad de Hannover*, Recopilación del Tribunal 3161, 1988.

19. Asunto 9/74, *Casagrande contra Landeshauptstadt München*, Recopilación del Tribunal 773, 1974.

20. Para una discusión sobre las consecuencias de la doctrina *Gravier*, desde el punto de vista de la hacienda pública, ver Jean-Claude Scholsem, «À propos de la circulation des étudiants: vers un fédéralisme financier européen?», *Cahiers de Droit Européen*, 1989, pág. 306-324.

Reconocimiento mutuo de los sistemas educativos

1. *El reconocimiento mutuo en el contexto del Programa de mercado interior*

El obstáculo a la movilidad de las personas por la exigencia de un título determinado no puede desaparecer al invocarse el principio de no discriminación. En efecto, si por ejemplo Bélgica insiste, para el ejercicio de una profesión jurídica, en la posesión de un título específico otorgado por universidades belgas, el principio de no discriminación implica que los ciudadanos de otros países comunitarios que hayan obtenido su diploma en derecho en Bélgica puedan ejercer la profesión en ese país,²¹ pero no así aquellos ciudadanos comunitarios (mucho más numerosos por lo demás) que hayan estudiado derecho en sus países de origen.

Para remediar esta situación es necesaria una legislación comunitaria que precise las condiciones que deben reunirse para el reconocimiento de títulos entre países comunitarios. La tarea de adoptar tal legislación se confía expresamente al Consejo de ministros por el art. 57 del Tratado CEE, aunque su ejercicio se ha revelado muy costoso. Su planteamiento original consistía, como se sabe, en examinar cada profesión individualmente, según el principio directivo que el reconocimiento de títulos y diplomas profesionales debía ir acompañado de una cierta armonización de estudios que condujera a la obtención de dichos títulos. Se adoptó un «estándar educativo común» para los médicos y ciertas profesiones paramédicas. La causa principal de los excesivos retrasos en la adopción de determinadas directivas de reconocimiento reside en el hecho de que los negociadores de los distintos países no han alcanzado un acuerdo respecto al modelo o programa de estudios superior al resto y en el que debía inspirarse la norma común europea.

La directiva sobre reconocimiento general pone fin a toda esta larga y pesada discusión organizando un sistema general de reconocimiento para todos los títulos de enseñanza superior *sin* previa armonización del contenido de la misma. Los estados miembros no están obligados a modificar parte alguna de sus normas relativas a enseñanza superior. Por ello, la directiva general podría aparecer como una retirada de la Comunidad de la escena de la enseñanza superior.

Tal modificación del planteamiento del problema del reconocimiento mutuo habría sido anunciada por la Comisión en su *Libro blanco sobre la realización del mercado interior*, publicado en 1985. Este cambio concreto es un ejemplo de posicionamientos más abiertos hacia el reconocimiento mutuo como medio para eliminar los obstáculos al establecimiento del mercado interior. El principio de reconocimiento mutuo, que de entrada había sido concebido en el ámbito de la libre circulación de mercancías, se convertía así en la filosofía general del espíritu de «1992».²²

21. Ésta es la decisión del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en el asunto 2/74, *Reyners contra Estado belga*, Sentencia de 21 de junio de 1974, *Recopilación* 631, 1974.

22. El principio de reconocimiento mutuo en el contexto de la circulación de mercancías significa únicamente que un producto manufacturado, legalmente colocado en el mercado de un Estado miembro, debe considerarse, en principio, que reúne la suficiente calidad para poder ser vendido en toda la Comunidad. Debe respetarse la diversidad de normativas nacionales existentes, y la armonización de normativas nacionales por parte de las instituciones comunitarias, caso de ser necesaria, debería limitarse a aspectos esenciales de la protección de los consumidores. Cabe resaltar el paralelismo con el planteamiento básico de la directiva general sobre reconocimiento de títulos. Ahí también, en principio, debería

En general, puede decirse que la nueva estrategia ha tenido éxito, y tal vez sea uno de sus principales logros la adopción de la directiva sobre títulos según el modelo descrito en el *Libro blanco*. Sin embargo, las miradas se dirigen hacia un nuevo reto: la puesta en marcha del programa del mercado interior por parte de los estados miembros.²³ La nueva distribución del trabajo entre la Comunidad y los estados miembros, introducida por el estilo de legislación del *Libro blanco*, en la cual únicamente se regulan los elementos básicos, permite una gran discreción a los estados miembros, presentando en contrapartida el riesgo de una puesta en funcionamiento lenta y deformada.²⁴ La directiva sobre títulos ilustraría tanto el éxito como las trampas de la nueva estrategia. Algunos estados miembros parece ser que desean explotar plenamente la posibilidad de imponer medidas compensatorias (períodos de adaptación y tests de aptitud) a los profesionales migrantes, mientras que originalmente tal posibilidad sólo debía aplicarse en casos excepcionales.

La retirada de la escena educativa tal vez sea meramente provisional. Tanto la dinámica como las dificultades prácticas engendradas por la directiva mediante la cual se establece un sistema de reconocimiento general conducen a un proceso espontáneo de adaptación de sistemas de enseñanza superior en la mayoría de estados miembros. A largo plazo, la directiva podría conllevar un aumento de la competencia entre dichos sistemas en el mercado para los futuros profesionales, y quizá abogar en favor del establecimiento de normas educativas por parte de la Comunidad.

2. El reconocimiento mutuo en el contexto de programas de movilidad educativa

La Comunidad ha adoptado cierto número de programas de cara a promover la movilidad de estudiantes y profesores de la enseñanza superior en toda la Comunidad, utilizando plenamente aquellos poderes en el ámbito de la formación profesional que el Tribunal de Justicia descubrió tan oportunamente en ocasión del asunto *Gravier*.²⁵ Entre los mismos, el más conocido sin duda alguna es el programa *Erasmus*.²⁶ Este programa, adoptado en 1987, está dirigido al establecimiento y a la gestión de una red de cooperación europea entre universidades y al apoyo financiero directo para aquellos estudiantes que sigan una carrera en una universidad de otro Estado miembro. Sin embargo, no otorga el derecho a estudiar una carrera en el extranjero a todos

considerarse que un título que otorgue el derecho a ejercer una profesión en un Estado miembro posee la calidad suficiente para ser igualmente aceptado en otros estados miembros sin atravesar previamente un proceso de armonización de programas de estudios.

23. Ver una primera evaluación en Schwarze, Govaere, Hélin, Van den Bossche (eds.), *The 1992 Challenge at National Level*, Baden Baden, Nomos, 1990.

24. Renaud Dehousse, «1992 and Beyond: the Institutional Dimension of the Internal Market Programme», *Legal Issues of European Integration*, 1989, 109-136, pág. 131.

25. Para la definición de formación profesional proporcionada por la sentencia *Gravier*, *vide supra*. El alcance exacto de los poderes legislativos de la Comunidad en virtud del art. 128 ha sido objeto de desavenencias jurídicas entre la Comisión, el Consejo y algunos estados miembros; ver asunto 242/87, *Comisión contra Consejo*, *Recopilación del Tribunal* 1425, 1989; asunto 56/88, *Reino Unido contra Consejo*, *Recopilación del Tribunal* 1615, 1989; sentencias conjuntas C-51, 90 y 94/89, *Reino Unido, Francia y Alemania contra Consejo*, Sentencia de 11 de junio de 1989.

26. Decisión del Consejo, de 15 de junio de 1987, por la que se adopta un plan de acción comunitaria para la movilidad de los estudiantes universitarios (*Erasmus*), *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 1987, L 166. Este programa ha sido modificado y ampliado por una decisión del Consejo de 14 de diciembre de 1989, *Diario Oficial*, 1989, L 395.

los estudiantes. El objetivo a largo plazo sería que un 10% de todos los estudiantes de la enseñanza superior pasara un período similar en el extranjero. En 1990-91, cerca de 40.000 estudiantes se beneficiaron de becas comunitarias.

Erasmus había sido precedido por *Comett* (*Community Action Programme in Education and Training for Technology*) (Programa de acción comunitaria en materia de educación y formación transnacional para alcanzar el desarrollo industrial y tecnológico)²⁷ cuyo objetivo era reforzar la cooperación entre las instituciones de enseñanza superior y las empresas. Uno de sus aspectos principales era la colocación, con ayuda de becas comunitarias, de estudiantes en empresas situadas en otros estados miembros.

El programa *Lingua* es un proyecto plurianual de becas comunitarias más o menos similar al programa *Erasmus*, aunque limitado a un campo particular de la enseñanza superior, el de la enseñanza de lenguas extranjeras. Se dirige, así, al fomento de la movilidad tanto de estudiantes como de profesores de lenguas extranjeras dentro de la Comunidad.²⁸

Erasmus y sus programas emparentados no son ajenos a los objetivos del mercado interior. En efecto, uno de los objetivos de dichos programas de movilidad es la formación de un grupo de personas con aptitudes que les permitirán evolucionar debidamente en un contexto económico transnacional. Ahora bien, a diferencia de las directivas sobre reconocimiento de títulos, tales programas no se insieren «técnicamente» en el programa de mercado interior.

Erasmus no impone directamente cambios en los ordenamientos nacionales en materia de enseñanza superior. Se trata de un programa de incentivos financieros, destinado en primer lugar a las propias universidades, aunque conlleva también una obligación para los estados: éstos no podrán impedir a sus instituciones educativas participar en *Erasmus*, según sus reglas de juego; una de las principales es, precisamente, la del reconocimiento: las universidades de acogida deberán reconocer los cursos superados en el extranjero y eso amenaza con trastocar el rígido curriculum impuesto por las autoridades nacionales competentes en materia de educación.²⁹

Otro efecto destacable de *Erasmus* es que los países más pequeños, en particular, tendrán tendencia a ofrecer cada vez más cursos en lenguas extranjeras (sobre todo en inglés) para atraer suficientemente el interés de los estudiantes de sus universidades asociadas. Por ello *Erasmus* y los demás programas de movilidad afectan indirectamente a las políticas nacionales de enseñanza superior.³⁰

Una política educativa total

Durante mucho tiempo, la visión predominante era que la política educativa «en cuanto tal», a saber, una política no directamente sujeta a la garantía de una de las

27. Decisión del Consejo de 24 de junio de 1986, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 1986, C 222. Ver además la versión revisada («Comett II»): Decisión del Consejo de 16 de diciembre de 1988, *Diario Oficial*, 1989, L 13.

28. Decisión del Consejo, de 28 de julio de 1988, por la que se establece un programa de acción comunitaria para la promoción del conocimiento de lenguas comunitarias entre los estudiantes y profesores en la Comunidad (*Lingua*), *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 1989, L 239.

29. Sobre este punto, ver Koenraad Lenaerts, «*Erasmus*: Legal Basis and Implementation», *European Community Law of Education*, *op. cit.*, 113-125, pág. 123.

30. Ver Jacques Pertek, «L'Europe des universités», *L'actualité juridique-droit administratif*, 1990, pág. 233-241.

libertades del mercado interior común o al concepto de formación profesional, no era un campo de acción apropiado para la Comunidad Europea. En caso necesario, podía ser discutida por los gobernantes de los estados miembros, pero sólo al margen de la estructura comunitaria.

Un primer ejemplo de este tipo de cooperación intergubernamental fue la creación del Instituto Universitario Europeo de Florencia en 1972. Aunque la decisión política fue tomada por los gobiernos de los estados miembros de la Comunidad europea, la forma jurídica fue la de un acuerdo de derecho internacional más que un acto de derecho comunitario.

A partir de 1971, los ministros de Educación de los estados miembros comenzaron a reunirse regularmente. Sin embargo, a diferencia de sus colegas de Asuntos Exteriores, de Economía o de Agricultura, sus reuniones no se han celebrado en el marco de la estructura formal del Consejo de ministros sino que se trataba de reuniones diplomáticas «ordinarias» al margen de la Comunidad. Este modo de proceder tiene la ventaja de la flexibilidad; los ministros pueden discutir con entera libertad cualquier tema y adoptar resoluciones definitivas si así lo desean.³¹ No se atienen a las reglas formales de decisión del Consejo y, sobre todo, no precisan la adopción de actos oficiales de derecho comunitario vinculantes para los estados a los que representan.

La ausencia de efectos jurídicos obligatorios no implica, sin embargo, que esta forma de cooperación esté desprovista de sentido. Las resoluciones expresan un acuerdo político y su contenido puede infiltrarse lentamente en el proceso nacional de elaboración de políticas a través de un proceso de aprendizaje y de creación de expectativas.

Además, la cooperación intergubernamental no supone, sin embargo, que se excluya para siempre una «verdadera» acción comunitaria. La experiencia del pasado demostraría más bien que las resoluciones intergubernamentales fueron utilizadas para lanzar medidas preparativas y acciones piloto; si tales acciones se transforman en programas a gran escala, deberían ser incorporadas en el marco de la Comunidad Europea por razones evidentes de responsabilidad democrática y de protección jurídica.³²

Un gran número de puntos de la resolución fundamental de 1976, catalogados bajo la rúbrica «Cooperación en materia de enseñanza superior», se han convertido en la actualidad en verdaderos programas comunitarios, tales como *Comett*, *Erasmus* y *Lingua*. Aspectos como el desarrollo de una política común sobre admisión de estudiantes de otros estados miembros han caído en el olvido a raíz del fallo expresado por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en el asunto *Gravier*. Además, cuestiones como el reconocimiento académico de títulos y carreras han sido siempre de competencia intergubernamental, aunque pronto podrían hacer aparición en la estructura decisoria comunitaria.

De unos años a esta parte, los ministros de Educación tampoco se reúnen exclusivamente fuera de la estructura comunitaria, como solían hacer antes. En efecto, tie-

31. Dichas resoluciones se integran, junto a los actos obligatorios de derecho comunitario, en una publicación del Consejo de las Comunidades Europeas puesta al día regularmente, *European Policy Statements*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

32. Ver su demostración por Felix Van Craeynest, «La nature juridique des résolutions sur la coopération en matière d'éducation», en *European Community Law of Education*, *op. cit.*, pág. 127-133.

nen un pie dentro y el otro fuera. Sus reuniones semestrales se denominan ahora sistemáticamente reuniones del «Consejo de ministros de Educación reunidos en el seno del Consejo». Los representantes de los gobiernos tienen, de hecho, dos caras: la comunitaria, que les permite adoptar decisiones formales del Consejo de ministros de la Comunidad Europea (por ejemplo, los programas *Erasmus* y *Lingua*), y la intergubernamental, que les autoriza a seguir adoptando, como antes, resoluciones y conclusiones en que expresan compromisos políticos desprovistos por completo de efectos obligatorios.

El hecho de que los ministros de Educación tomen decisiones vinculantes en nombre de la Comunidad Europea es la señal institucional de que la política educativa en cuanto tal se realiza en la actualidad a nivel de la Comunidad. Otros indicadores van en el mismo sentido.

En el terreno de la enseñanza, al igual que en otros terrenos, la atención se desplaza del *establecimiento* del mercado interior a las *consecuencias* del mismo y a su funcionamiento después de 1992. La política educativa y de formación se contempla sobre todo desde el punto de vista económico en los planes de la Comisión,³³ aunque el contexto no es tanto la creación de un mercado interior cuanto el desarrollo de los «recursos humanos» como factor importante para impulsar los resultados globales de la economía europea y alcanzar una mejor cohesión económica y social en Europa. Prueba de ello es que la nueva Task Force establecida por la Comisión en 1989 fue denominada «Task Force Recursos Humanos, Educación, Formación y Juventud».

A partir del examen del documento de la Comisión de 1989, los ministros prestaron atención a las «consecuencias del establecimiento del mercado interior, que afectará a las políticas educativas de los estados miembros y marcará una nueva etapa en la cooperación comunitaria iniciada en este terreno por la Resolución de 9 de febrero de 1976».³⁴ En dicho documento, los ministros también se pusieron de acuerdo acerca del objetivo de «crear una Europa del conocimiento y de la cultura». Al mismo tiempo, afirmaban sin embargo que la acción comunitaria «debía apoyarse en dos principios fundamentales — respeto a la diversidad lingüística y cultural y afirmación de la naturaleza subsidiaria de las actividades comunitarias— y respetar los poderes fundamentales de los estados miembros en cuestiones de política general de la educación». Los ministros se referían en estos términos a la persistencia de límites tanto políticos como jurídicos respecto a la acción comunitaria en el terreno de la enseñanza (superior).

Años más tarde, esta misma postura ambigua reaparece en el Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea. Por una parte, en el mismo se reconoce una competencia formal de la Comunidad en el terreno de la educación y, por otra, se insiste machaconamente en la subsidiariedad, es decir, la necesidad de respetar la responsabilidad primigenia de las autoridades nacionales (o regionales) en el terreno de la educación (ver texto del art. 126 del Tratado de Maastricht en el anexo adjunto).

Los nuevos poderes de la Comunidad no están tan limitados por los objetivos políticos tal y los define el artículo: éstos son relativamente amplios y podrían justificar casi cualquier medida en el terreno de la educación superior; pero sí lo están desde

33. Comunicación de la Comisión al Consejo, *Education and Training in the European Community: Guidelines for the Medium Term (1989-1992)*, de 2 de junio de 1989 (COM (89) 236 final); *Memorandum on Higher Education in the European Community*, de 5 de noviembre de 1991 (COM (91) 349 final).

34. Conclusiones del Consejo y de los ministros de Educación reunidos en el seno del Consejo de 6 de octubre de 1989, sobre cooperación y política comunitaria en materia de educación en el horizonte de 1993, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 1989, C 277/5.

el punto de vista de los instrumentos jurídicos que deberá utilizar la Comunidad. En efecto, el punto cuarto del nuevo art. 126 estipula que el Consejo «adoptará [...] medidas de fomento, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los estados miembros». Sin embargo, no hay que olvidar que todos los desarrollos anteriores descritos en el presente artículo tuvieron lugar asimismo en ausencia de todo poder explícito para armonizar los ordenamientos educativos nacionales. De aquí en adelante es posible vaticinar que el impacto *indirecto* de las normas comunitarias sobre enseñanza superior se dejará notar aún en los próximos años e incluso más allá.

Anexo

Texto del nuevo art. 126 relativo a la educación, introducido por el Tratado de Maastricht:

Artículo 126

1. La Comunidad contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los estados miembros y, si fuere necesario, apoyando y completando la acción de éstos en el pleno respeto de sus responsabilidades en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo, así como de su diversidad cultural y lingüística.

2. La acción de la Comunidad se encaminará a:

- desarrollar la dimensión europea en la enseñanza, especialmente a través del aprendizaje y de la difusión de las lenguas de los estados miembros;
- favorecer la movilidad de estudiantes y profesores, fomentando en particular el reconocimiento académico de los títulos y de los períodos de estudios;
- promover la cooperación entre los centros docentes;
- incrementar el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los estados miembros;
- favorecer el incremento de los intercambios de jóvenes y de animadores socioeducativos;
- fomentar el desarrollo de la educación a distancia.

3. La Comunidad y los estados miembros favorecerán la cooperación con terceros países y con las organizaciones internacionales competentes en materia de educación y, en particular, con el Consejo de Europa.

4. Para contribuir a la realización de los objetivos contemplados en el presente artículo, el Consejo adoptará:

- con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 B y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones medidas de fomento, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los estados miembros;
- por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, recomendaciones.