



Heleen André de la Porte

Profesora del Instituto Europeo de la Universidad de Utrecht (Países Bajos).



La movilidad de los estudiantes dentro de la Unión Europea

El presente artículo desarrolla las posibilidades que ofrece el Derecho europeo para participar en la enseñanza de otro Estado miembro. Estas posibilidades son el resultado de las disposiciones sobre el mercado interior, como las referentes a la libre circulación de personas, por un lado, y del capítulo consagrado a la educación en el Tratado de la UE, por otro.

«De hecho, el principio de la libre circulación de trabajadores (...) y la amplia interpretación del concepto de «formación profesional» (...) influyeron en la política de educación de los Estados miembros.»

«El fundamento jurídico de la política de educación de la CE se encuentra en los artículos 126 y 127 del Tratado de la UE, que declaran, como uno de los objetivos, favorecer la movilidad de estudiantes y profesores (...).»

Introducción

Por decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, el año 1996 fue declarado «Año Europeo de la Educación y de la Formación Permanente».

La educación constituye un sector cada vez más regulado por la legislación comunitaria. Si bien es cierto que la educación se encuadra, desde siempre, en el sector no económico, presenta evidentes puntos de contacto con la economía. La movilidad de los estudiantes es importante para la unificación europea porque favorece la integración. Los estudiantes necesitan tener la oportunidad de cursar (parte de) sus estudios en otro Estado miembro. El Derecho europeo ofrece esta oportunidad, por un lado, en virtud de las disposiciones sobre el mercado interior, entre ellas las referentes a la libre circulación de personas, y, por otro, en virtud de lo dispuesto en el capítulo sobre educación en el Tratado de la UE.

El Derecho europeo y la enseñanza

De los documentos de la Comisión Europea se deduce que las inversiones en educación son consideradas esenciales para el funcionamiento óptimo del mercado interior y para el mantenimiento de la competitividad de las empresas europeas en el mercado mundial. Según el Libro blanco «Crecimiento, competitividad y empleo», la educación y la formación pueden ayudar en los cambios económicos y sociales y contribuir a la lucha contra el desempleo. Por otra parte, la posibilidad de cursar estudios adecuados eleva el nivel de vida de los trabajadores. También la movilidad de los estudiantes favorece la integración en el Estado miembro

de acogida y, por consiguiente, es beneficioso para la Europa de los ciudadanos, puesto que intensifica los vínculos entre los nacionales de los Estados miembros.

El Tratado CEE

El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Tratado CEE) tenía una orientación puramente económica y, por tanto, no aludía en absoluto a la enseñanza. No obstante, ya en la sentencia Casagrande (asunto 9/74) el Tribunal de Justicia declaró que, aunque la educación no figuraba de modo explícito entre las competencias de las instituciones comunitarias, la legislación comunitaria podría ejercer una influencia indirecta sobre ella y justificaba la acción de la Comunidad en este ámbito en la necesidad de la educación para la realización del mercado común. De hecho, el principio de libre circulación de trabajadores (artículo 48 y siguientes del Tratado CEE) y la amplia interpretación del concepto de «formación profesional» (artículo 128 del Tratado CEE; asunto 293/83 Gravier, y jurisprudencia posterior) influyeron en la política de educación de los Estados miembros.

El Tratado de la UE

En noviembre de 1993, al entrar en vigor el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), la educación pasó a formar parte de las políticas comunitarias. Así, aparte de la influencia que las disposiciones sobre el mercado interior puedan ejercer en la política de educación de los Estados miembros, la Comunidad Europea tiene, en la actualidad, su propia política en este ámbito. Su fundamento jurídico se encuentra en los artículos 126 y 127, que declaran, como uno de los objetivos, favorecer la movilidad de estudiantes y profesores (segundo guión del apartado 2 del artículo 126), y ello sobre



todo mediante programas de acción como ERASMUS.

¿Por qué los estudiantes de la UE desean recibir educación en otro Estado miembro?

Los ciudadanos de la UE deben tener la oportunidad de estudiar en otro Estado miembro. Los motivos que pueden inducirlos a ello son varios.

En primer lugar, hay personas que no tienen la nacionalidad del Estado miembro en el que residen. Es lo que ocurre, por ejemplo, con los trabajadores migrantes que, además de su empleo, desean estudiar, y con sus hijos.

Por otra parte, existe un grupo de «estudiantes normales» que desean estudiar en otro Estado miembro porque el suyo no les ofrece la educación que desean o porque ésta es mejor en el otro país. Por ejemplo, los estudiantes holandeses que quedan excluidos por sorteo del acceso a la carrera de medicina tienen interés en ser admitidos en Bélgica, donde no existe *numerus clausus* en esa carrera.

Como tercera categoría, cabe mencionar la de los estudiantes que, debido a su interés por la lengua y la cultura de un país determinado, desean cursar en él parte de sus estudios. Muchos de ellos participan en alguno de los programas de acción de la Comunidad Europea.

El concepto de «trabajador» en la legislación comunitaria

El concepto de «trabajador» tiene un significado especial en la legislación comunitaria. Según el Tribunal de Justicia, se entiende por tal «el ciudadano de un Estado miembro que, durante un período determinado, trabaja para otra persona y bajo la autoridad de ésta a cambio de una remuneración». En este sentido, es decisivo el criterio de que se trate de un trabajo efectivo y real, que no sea marginal ni secundario.

De la jurisprudencia del Tribunal Europeo se deduce que también los estudiantes pueden tener la calidad de trabajadores, por ejemplo, cuando hacen prácticas o cuando realizan estudios en el marco de su empleo. Quienes dejan su trabajo para estudiar pueden mantener su calidad de trabajadores siempre que haya una relación suficiente entre sus estudios y el empleo que desempeñaban anteriormente.

Para evitar abusos, el Tribunal declaró en la sentencia Lair (asunto 39/86) que no se considera trabajador al ciudadano de la UE que se desplaza a otro Estado miembro con el único objetivo de consolidar, tras un período de trabajo sumamente breve, el derecho a ciertas ventajas (por ejemplo, a la financiación de sus estudios). Habría que preguntarse por la posibilidad de que con esta restricción se desaliente a estudiantes potenciales, ya que en la sentencia no se incluyó el requisito de un período mínimo de trabajo.

Condiciones para la movilidad de los estudiantes

Para que los estudiantes disfruten realmente de la posibilidad de realizar (parte de) sus estudios en otro Estado miembro, han de darse algunas condiciones. Estas pueden agruparse en dos categorías: el *acceso* a la educación en otro Estado miembro y el *reconocimiento* de los títulos obtenidos y de los períodos de estudios realizados en el extranjero.

Para que un ciudadano holandés pueda estudiar en Bélgica se requiere tan sólo que cumpla los requisitos del sistema educativo de este país. Por tanto, no sería aceptable que fuese rechazado por su nacionalidad, y deben aplicársele las mismas condiciones de matrícula que a los estudiantes belgas.

La legislación belga impuso en el decenio de 1980 a los estudiantes extranjeros la obligación de contribuir a los gastos de la universidad mediante el pago de una matrícula adicional, la denominada Minerval, de la cual quedaban exentos los estudiantes belgas. La Minerval constituía, pues, un obstáculo financiero para aquéllos.

«Los ciudadanos de la UE deben tener la oportunidad de estudiar en otro Estado miembro.»



«El Tratado de la UE prohíbe las medidas nacionales que obstaculicen la movilidad. Por otra parte, la propia Comunidad Europea favorece la movilidad de los estudiantes a través, sobre todo, de sus programas de acción.»

Si se admite a un estudiante en la carrera elegida, lo normal es que permanezca en el país de acogida durante los estudios. Además tendrá que subsistir de alguna manera. En este contexto es importante la financiación de los estudios y la cuantía de la ayuda.

Una vez concluida la educación, el título obtenido debe ser *reconocido* en el propio país. Para quienes sólo ha cursado parte de la carrera en el extranjero, también es importante que las cualificaciones obtenidas sean transferibles.

Fomento de la movilidad de los estudiantes por la Comunidad Europea

La legislación comunitaria ofrece a los nacionales de los Estados miembros distintas posibilidades de estudio en otro Estado miembro. En primer lugar, el Tratado de la UE prohíbe las medidas nacionales que obstaculicen la movilidad. Por otra parte, la propia Comunidad Europea favorece la movilidad de los estudiantes a través, sobre todo, de sus programas de acción.

También los nacionales de determinados países no pertenecientes a la Comunidad Europea pueden estudiar en los Estados miembros. La Comunidad Europea tiene firmados convenios de enseñanza con países del Espacio Económico Europeo (Islandia, Noruega y Liechtenstein) y con terceros países como Estados Unidos y Canadá.

Los derechos que la legislación comunitaria concede a los nacionales de los Estados miembros dependen de la «condición» de éstos, por ejemplo de su carácter de (familiares de) trabajadores migrantes o de «estudiantes normales» (véase párrafo 2). Los participantes en los programas de acción comunitarios ocupan un lugar totalmente propio: más adelante se describe con detalle su situación.

Prohibición de las medidas de Estados miembros que obstaculicen la movilidad de los estudiantes

Para la realización del mercado interior, el Tratado de la UE prevé la libre circulación de personas y prohíbe las medidas nacionales que la obstaculicen. Esta prohibición se aplica junto a la de la discriminación por razón de nacionalidad: los Estados miembros no pueden tratar mejor a sus propios nacionales que a los nacionales de los demás Estados miembros.

Por lo tanto, la libre circulación de personas también puede ser importante para los estudiantes; les concede ciertos derechos. En el reconocimiento de éstos ha desempeñado un papel importante el Tribunal de Justicia.

Tratado de la Unión Europea Título II

«Capítulo 3 Educación, formación profesional y juventud

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 respecto 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 189B y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, medi-

das 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.

Artículo 127

1. La Comunidad desarrollará una política de formación profesional que refuerce y complete las acciones de los Estados miembros, respetando plenamente la responsabilidad de los mismos en lo relativo al contenido y a la organización de dicha formación.

2. La acción de la Comunidad se encaminará a:

- facilitar la adaptación a las transformaciones industriales, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales;

- mejorar la formación profesional inicial y permanente, para facilitar la inserción y la reinserción profesional en el mercado laboral;

- facilitar el acceso a la formación profesional y favorecer la movilidad de los educadores y de las personas en formación, especialmente de los jóvenes;

- estimular la cooperación en material de formación entre centros de enseñanza y empresas;

- incrementar el intercambio de información y de experiencias sobre las cuestiones comunes a los sistemas de formación de los Estados miembros.

3. La Comunidad y los Estados miembros favorecerán la cooperación con terceros países y con las organizaciones internacionales competentes en materia de formación profesional.

4. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 C y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará medidas para contribuir a la realización de los objetivos establecidos en el presente artículo, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.»



Admisión a la educación y residencia en el país de acogida

Aunque dotado de un fundamento jurídico diferente, existe un derecho a ser admitido a una educación determinada en favor de todas las categorías de estudiantes. Por consiguiente, las condiciones de admisión han de ser las mismas para todos. En el ámbito de la enseñanza secundaria, es importante el Convenio sobre homologación de diplomas para la admisión en la universidad. En su virtud, la persona que cumple los requisitos para ser admitida en la universidad en su propio país no puede ser rechazada por las universidades de los demás países firmantes, aun cuando éstos pueden exigir un examen de lengua. La mayoría de los Estados miembros han ratificado este convenio, que fue elaborado por el Consejo de Europa en París en 1953.

El Tribunal de Justicia prohibió la Minerval belga porque no puede exigirse a los estudiantes nacionales de otros Estados miembros de la CE el pago de una matrícula más elevada que la de los estudiantes del país. Las universidades belgas no pueden rechazar a los estudiantes de medicina holandeses que han quedado excluidos por sorteo. Debido al sistema de *numerus clausus* existente en los Países Bajos, más de la mitad de los alumnos de primer curso en la Facultad de Medicina de la Universidad de Amberes tenían nacionalidad holandesa.

Además, mientras dure su educación, los estudiantes pueden residir en el país de acogida, siempre que dispongan de suficientes medios de subsistencia y de un seguro de enfermedad.

Financiación de los estudios

La diferencia en el estatuto jurídico se observa con mayor claridad en el derecho a la financiación de los estudios, tanto en lo que respecta a la subsistencia como a la educación en sí. ¿Hasta qué punto un estudiante tiene, en el Estado miembro donde recibe la educación, derecho a la misma financiación que ese Estado concede a sus nacionales?

Son los trabajadores migrantes que desean estudiar y sus familiares los que se encuentran en la mejor situación. La libre

circulación de los trabajadores es una condición esencial para la realización del mercado interior. En su virtud, los trabajadores migrantes deben integrarse completamente en el Estado miembro de acogida. En lo concerniente al empleo, la remuneración y las demás condiciones laborales, queda prohibida la discriminación por razón de la nacionalidad (apartado 2 del artículo 48 del Tratado de la UE). La legislación derivada (especialmente el Reglamento 1612/68 sobre libre circulación de trabajadores dentro de la Comunidad) concede derechos en lo que atañe a la educación al trabajador extranjero. Los trabajadores migrantes y sus familiares tienen derecho, en el país donde reciben la formación, a la financiación de sus estudios en las mismas condiciones que los trabajadores nacionales.

En cambio, el «estudiante normal» no está completamente equiparado con los nacionales del Estado miembro en el que sigue la educación. En las sentencias Lair (asunto 39/86) y Brown (asunto 197/86), el Tribunal de Justicia declaró que sólo tiene derecho a la financiación de los importes necesarios para cubrir la matrícula u otros gastos, en especial, las cuotas que se exigen para tener acceso a la educación. En 1988, la situación de la legislación comunitaria era tal que el derecho a una beca de subsistencia quedaba fuera del ámbito de aplicación del Tratado de la CEE.

Los programas de acción

En virtud del capítulo sobre educación, la Comunidad mantiene una política activa para favorecer la movilidad de los estudiantes dentro de la Unión Europea, particularmente mediante programas de acción. En este sentido, concede subvenciones para las actividades de los centros docentes que contribuyan al logro de los objetivos de estos programas. Desde 1987 se han aprobado varios. Los más conocidos son ERASMUS (movilidad de los estudiantes universitarios), LINGUA (formación en lenguas extranjeras), COMETT (cooperación entre la universidad y la empresa en materia de formación en el campo de las tecnologías) y TEMPUS (programa de movilidad transeuropea en materia de estudios universitarios). En enero de 1995 se pusieron en marcha dos programas nuevos: Leonardo da Vinci,

«En virtud del capítulo sobre educación, la Comunidad mantiene una política activa para favorecer la movilidad de los estudiantes dentro de la Unión Europea, particularmente mediante programas de acción.»



«La mayoría de los estudiantes realizan los intercambios a través de ERASMUS: en el curso académico 1994/1995 hubo más de 127.000 participantes en el programa.»

«En el curso académico 1994/1995, las becas ERASMUS representaron un total de casi 70 millones de ecus.»

para mejorar la formación profesional, y Sócrates, en el que se han aunado, entre otros, ERASMUS y LINGUA. ERASMUS constituye el primer capítulo dentro del programa Sócrates. Aunque hay diferencias entre el programa ERASMUS antiguo y el nuevo, el estatuto jurídico de los estudiantes participantes ha permanecido inalterado.

El programa ERASMUS

La mayoría de los estudiantes realizan los intercambios a través de ERASMUS: en el curso académico 1994/1995 hubo más de 127.000 participantes en el programa. La situación del estudiante ERASMUS está regulada con detenimiento. Cuando un estudiante cumple los criterios de selección (por ejemplo: no estar matriculado en primero, tener conocimientos suficientes de la lengua en el que se imparten las clases en la universidad de acogida) nada debe impedir su residencia en otro Estado miembro durante un período de tres a doce meses. Sigue estando matriculado en la universidad de su propio país y no paga matrícula en el centro docente de acogida. Además, mantiene el régimen de financiación de los estudios de su propio país. Por otra parte, el programa ERASMUS prevé un sistema de ayuda financiera directa para compensar los gastos adicionales de movilidad, como los de viaje y los de subsistencia, que sean más elevados en el país de acogida.

En el curso académico 1994/1995, las becas ERASMUS representaron un total de casi 70 millones de ecus. Por último, numerosos países ofrecen facilidades adicionales a los estudiantes ERASMUS, tales como alojamiento y un curso de idiomas.

Reconocimiento de cualificaciones y títulos

Reconocimiento profesional

Parte de los estudiantes que han recibido educación en otro Estado miembro desean regresar a su país una vez concluida ésta. El acceso a numerosas profesiones requiere la presentación de un título. Para ser admitido, el título o cualificación obtenido en el extranjero ha de estar reconocido en el propio país.

El Tratado CE reconoce al Consejo la competencia para adoptar directivas para el reconocimiento mutuo de diplomas (artículo 57 del Tratado CE). Además de algunas directivas sectoriales, concretamente las referidas a las profesiones (para)médicas, se han adoptado dos directivas generales: una para el reconocimiento de las formaciones profesionales con una duración mínima de tres años y otra para el reconocimiento de las formaciones profesionales de menos de tres años. En ellas se acentúa la confianza mutua entre los Estados miembros: cuando un Estado miembro acepta un determinado diploma, se parte del principio de que éste también reúne los requisitos necesarios para los demás Estados miembros.

Reconocimiento académico

Cuando se cursan parte de los estudios en el extranjero, es importante que los resultados obtenidos consten en el expediente del país de origen. Aunque los Estados miembros no están obligados a proceder a reconocimientos académicos, la acción de la Comunidad Europea está encaminada a fomentar el reconocimiento académico de los periodos de estudio para promover la movilidad de los estudiantes y profesores (segundo guión del apartado 2 del artículo 126 del Tratado CE).

El reconocimiento académico constituye uno de los objetivos del programa Sócrates. Los programas universitarios sólo se aprueban, y por tanto sólo son susceptibles de ayuda, cuando el propio centro docente reconoce el periodo de estudios realizado en otro Estado miembro.

La CE y los Estados miembros han creado un sistema europeo de transferencia de créditos (SETC) que es aplicable a toda la Comunidad. En su virtud pueden concederse créditos a los estudiantes que han cursado o cursan estudios universitarios en otro Estado miembro. La Red de Centros de Información Nacionales sobre el Reconocimiento Académico (NARIC-CINRA) tiene como misión el asesoramiento en este ámbito. Pese a ello, en esta materia todavía se puede mejorar. Los centros docentes, especialmente los tribunales de examen, siguen adoptando una actitud de reserva en cuanto al reco-



nocimiento de los períodos de estudios realizados en otro Estado miembro, en parte debido al carácter propio de los sistemas de enseñanza nacionales y a su escasa transparencia para los demás Estados miembros.

Observación final

Aparte de sustentar una política de educación propia, la legislación comunitaria impone límites a las políticas educativas de los Estados miembros. En particular, exige que los estudiantes extranjeros reciban el mismo trato que los nacionales. El alcance de la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad ha variado con el tiempo. En 1988, cuando el Tribunal dictó la sentencia Lair, la financiación de los estudios para cubrir los gastos de subsistencia quedaba fuera del Tratado de la CEE. Sin embargo, no hay que concluir que la financiación de los estudios, en su totalidad, esté excluida del ámbito de aplicación del Tratado de la UE, ya que entre las competencias de la Comunidad figura, desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, la de favorecer la movilidad de estudiantes.

Mientras no se reciba este apoyo a la movilidad, es muy importante para los estudiantes que desean cursar una carrera completa en otro Estado miembro ser calificados como trabajadores, ya que los trabajadores migrantes y sus familiares tie-

nen el mismo derecho a la financiación de los estudios que los estudiantes nacionales.

Los Estados miembros pueden decidir su propia política de educación dentro de los límites del Derecho europeo. En concreto, pueden ir más allá de las obligaciones que les impone este último. Tienen competencia para firmar convenios bilaterales que beneficien la movilidad. Por ejemplo, en virtud de los acuerdos celebrados por el Gobierno holandés, los estudiantes holandeses pueden estudiar en Renania del Norte-Westfalia o en Flandes.

Conclusiones

Para los ciudadanos de la UE, las posibilidades de seguir estudios en otro Estado miembro dependen de algunos factores. En primer lugar, es esencial saber el período durante el cual el estudiante desea permanecer en el extranjero, ya que los programas de acción de la Comunidad Europea sólo cubren estancias temporales. Por otra parte, los derechos del estudiante móvil dependen de su condición personal. Si desea hacer una carrera completa en el país de acogida, de momento, el estatuto jurídico más favorable es el de trabajador comunitario. No obstante, la legislación comunitaria está evolucionando: (los derechos de) los estudiantes móviles no son estáticos.

«Aparte de sustentar una política de educación propia, la legislación comunitaria impone límites a las políticas educativas de los Estados miembros. En particular, exige que los estudiantes extranjeros reciban el mismo trato que los nacionales.»

«Los Estados miembros pueden ir más allá de las obligaciones que les impone el Derecho europeo. Tienen competencia para firmar convenios bilaterales que beneficien la movilidad.»