

---

## **Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Pleno). Caso Comisión de las Comunidades Europeas contra Consejo de la Unión Europea. Sentencia de 30 mayo 1989**

**Política Social:** Educación, formación profesional y juventud: Adopción por el Consejo de disposiciones que prevén acciones comunitarias e imponen obligaciones de cooperación entre los Estados miembros: base jurídica: artículo 128 del Tratado.

**Jurisdicción:** Comunitario

Recurso de Anulación

**Ponente:** desconocido

En el asunto 242/87, Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Gregorio Garzón Clariana, Consejero Jurídico principal, y por los Sres. Georgios Kremis y Julian Currall, miembros de su Servicio Jurídico en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho de este último, Centro Wagner, parte demandante, contra Consejo de las Comunidades Europeas, representado por los Sres. Arthur Alan Dashwood y Felix Van Craeynest, Director y Administrador principal del Servicio Jurídico, respectivamente, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Joerg Kaeser, Director del Servicio Jurídico del Banco Europeo de Inversiones, 100, boulevard Konrad Adenauer, parte demandada, apoyada por República Federal de Alemania, representada por el Sr. Martin Seidel, Ministerialrat del Ministerio de Economía, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de su embajada, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por el Sr. H.R.L. Purse, Treasury Solicitor, en calidad de Agente, y por el Sr. Richard Plender, Barrister, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de su embajada, y República Francesa, representada por el Sr. Jean-Pierre Puissochet, en calidad de Agente, y por el Sr. Marc Giacomini, como Agente suplente, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de su embajada, partes coadyuvantes, que tiene por objeto la anulación de la Decisión 87/327/CEE del Consejo, de 15 de junio de 1987, por la que se adopta el programa de acción comunitaria en materia de movilidad de los estudiantes (Erasmus) (DO L 166, p. 20)

### EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

Integrado por los Sres. O. Due, Presidente; T. Koopmans, R. Joliet y F. Grévisse, Presidentes de Sala; Sir Gordon Slynn, G.F. Mancini, C.N. Kakouris, F.A. Schockweiler y G.C. Rodríguez Iglesias, Jueces, Abogado General: Sr. J. Mischo Secretaria: Sra. D. Louterman, administradora principal habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 10 de enero de 1989, oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 22 de febrero

---

de 1989, dicta la siguiente

### Sentencia

1.

Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 7 de agosto de 1987, la Comisión de las Comunidades Europeas, con arreglo al apartado 1 del artículo 173 del Tratado CEE, solicitó la anulación de la Decisión 87/327/CEE de la Comisión, de 15 de junio de 1987, por la que se adopta el programa de acción comunitaria en materia de movilidad de los estudiantes (Erasmus) (DO L 166, p. 20).

2.

Esta Decisión se basa jurídicamente en los artículos 128 y 235 del Tratado CEE así como en la Decisión 63/266 del Consejo, de 2 de abril de 1963, por la que se establecen los principios generales para la elaboración de una política común sobre formación profesional (DO 63, p. 1338; EE 05/01, p. 30).

3.

La Comisión fundamenta su recurso en dos motivos: la violación del Tratado, al haber añadido el Consejo el artículo 235 a la base jurídica que propuso, y vicios sustanciales de forma en la medida en que esta adición se funda en una motivación que no cumple las exigencias que derivan del artículo 190 del Tratado.

4.

Tanto la República Federal de Alemania como el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la República Francesa han intervenido en apoyo de las pretensiones del Consejo.

5.

En relación con los hechos, con el desarrollo del procedimiento así como con los motivos y alegaciones de las partes, este Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo, sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

Sobre la base jurídica

6.

Hay que recordar, con carácter previo que, como ya ha declarado este Tribunal de Justicia, se desprende de los propios términos del artículo 235 que sólo está justificado recurrir a este artículo, como fundamento jurídico de un acto, cuando ninguna otra disposición del Tratado confiera a las instituciones comunitarias la competencia necesaria para adoptar dicho acto (sentencia de 26 de marzo de 1987, Comisión contra Consejo, 45/86, Rec. 1987, p. 1493).

7.

La Comisión afirma que el Consejo era competente para dictar la Decisión impugnada únicamente según el artículo 128 del Tratado, antes citada. Según el Consejo y los Gobiernos coadyuvantes, era innecesaria la referencia suplementaria al artículo 235; por una parte, por cuanto las actividades contempladas en el marco del programa Erasmus exceden de las competencias atribuidas al Consejo por el artículo 128 en materia de formación profesional, y, por otra, por cuanto el objeto de este programa sobrepasa el ámbito de la formación profesional en el sentido del mencionado artículo. Por consiguiente, deben examinarse desde los dos puntos de vista los diferentes argumentos que se han expuesto para justificar el recurso al artículo 235.

a) Sobre las competencias del Consejo en materia de formación profesional

8.

Mientras que la Comisión estima que el artículo 128 del Tratado constituye la base jurídica apropiada para la adopción de medidas operativas de aplicación de la política común de formación profesional, tanto el Consejo como los Gobiernos coadyuvantes entienden que esta disposición del Tratado sólo permite el desarrollo de esta política en una fase embrionaria. Consideran, en efecto, que la disposición considerada tiene un carácter más programático que instrumental y establece un reparto de competencias entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias. Alegan, a este respecto, que, si bien corresponde al Consejo establecer los criterios que los Estados miembros tienen que respetar en la aplicación de la política de formación profesional, no le corresponde determinar, según esta misma disposición, las acciones comunitarias como las que prevé el programa Erasmus.

9.

Ante este debate, es necesario recordar que el establece que "a propuesta de la Comisión y previa consulta al Comité Económico y Social, el Consejo establecerá los principios generales para la ejecución de una política común de formación profesional, capaz de contribuir al desarrollo armonioso de las economías nacionales y del mercado común". Como acertadamente ha señalado la Comisión, el hecho de que se prevea la ejecución de una política común de formación profesional excluye cualquier interpretación de esta disposición que lleve a negar a la Comunidad los medios de acción necesarios para llevar adelante adecuadamente esta política común.

10.

Ya en su sentencia de 13 de febrero de 1985 (Gravier, 293/83, Rec. 1985, p. 593) este Tribunal de Justicia declaró que la política común de formación profesional a que alude el artículo 128 del Tratado estaba siendo aplicada progresivamente. La Decisión 63/266, antes citada, que constituye el punto de partida de este proceso de realización progresiva, se funda en la idea de que la aplicación de los principios generales de la política común de formación profesional corresponde a los Estados miembros y a las instituciones comunitarias en el marco de la cooperación (véase, sobre todo, el párrafo 4 del primer principio, los párrafos 1 y 2 del cuarto principio, así como los principios quinto, octavo y noveno).

11.

Una interpretación del artículo 128 basada en esta concepción lleva a reconocer al Consejo la

---

facultad de dictar disposiciones que establezcan acciones comunitarias en materia de formación profesional y que impongan a los Estados miembros las correspondientes obligaciones de cooperación. Tal interpretación literal del artículo 128 garantiza también la eficacia de esta disposición.

12.

No se opone a esta interpretación el hecho de que el Tratado no prevea la intervención del Parlamento Europeo ni establezca exigencias particulares en lo relativo a la mayoría exigida para que el Consejo decida, mientras que otras disposiciones del Tratado establecen exigencias de procedimiento más estrictas para la adopción de actos dirigidos a la aplicación de una política común o, incluso, la coordinación de políticas o disposiciones nacionales.

13.

A este respecto, debe señalarse que, dentro del sistema de competencias comunitarias, las facultades de las instituciones y las condiciones de su ejercicio resultan de las distintas disposiciones particulares del Tratado, cuyas divergencias, fundamentalmente en lo que respecta a la intervención del Parlamento Europeo, no siempre se basan en criterios sistemáticos.

14.

Sin embargo, debe añadirse que, entre las disposiciones del Tratado alegadas en apoyo de la postura del Consejo, el artículo 57 es claramente pertinente para delimitar el alcance del artículo 128. En efecto, el artículo 57 prevé específicamente la adopción de directivas para el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos, y para la coordinación de las disposiciones nacionales relativas al acceso y el ejercicio de las actividades no asalariadas. De ello se deduce que este tipo de medidas, aunque se refieran al ámbito de la formación profesional, no están comprendidas en el artículo 128.

15.

Por el contrario, el alcance de esta disposición como base general para la adopción de medidas de política de formación profesional no se ve limitado por el hecho de que se hallen previstas medidas particulares de formación profesional en el artículo 41 del Tratado, en el marco de la política agraria común, y en el artículo 125, en el marco de las contribuciones aportadas por el Fondo Social Europeo.

16.

También se ha afirmado que una disposición con implicaciones presupuestarias tan considerables como las del programa Erasmus no podía adoptarse de acuerdo con el.

17.

A este efecto debe ponerse de manifiesto, en primer lugar, que, en la medida en que este argumento se basa en la comparación entre las exigencias de procedimiento del Tratado y las de las otras disposiciones del Tratado con repercusiones presupuestarias, debe rechazarse, como ya se hizo anteriormente.

18.

En la medida en que el argumento se basa en la circunstancia de que las decisiones presupuestarias vinculadas al programa Erasmus siguen requisitos procedimentales más severos que los establecidos por el Tratado, hay que poner de manifiesto que, dentro del sistema del Tratado, las condiciones para el ejercicio de la facultad normativa y las de la facultad presupuestaria no son las mismas. Por consiguiente, las exigencias del procedimiento presupuestario previsto para la puesta a disposición de los créditos necesarios para la ejecución del programa controvertido no pueden tener consecuencia alguna sobre las exigencias de procedimiento establecidas para la adopción de la Decisión impugnada, exigencias que se derivan de una disposición de todo punto independiente.

19.

A la luz de cuanto antecede, es preciso hacer constar que las actividades comprendidas en el programa Erasmus no sobrepasan las que atribuye al Consejo el Tratado en materia de formación profesional. Efectivamente, la Decisión debatida prevé acciones comunitarias de información y de promoción e impone a los Estados miembros obligaciones de cooperación.

20.

Si bien la acción 3 del programa contempla "las acciones para promover la movilidad mediante el reconocimiento académico de los títulos y de los períodos de estudios", el análisis de las distintas medidas previstas en el marco de esta acción pone de manifiesto que tienen un carácter meramente preparatorio y de estímulo en relación con el reconocimiento que se contempla, el cual, como tal, no es objeto de la citada acción. Tal carácter basta para considerar que la acción se halla comprendida dentro del ámbito exclusivo de aplicación del artículo 57 del Tratado.

21.

De cuanto antecede resulta que el Consejo era competente para dictar la disposición impugnada sobre la base del artículo 128 del Tratado, sin perjuicio de la cuestión de si la citada disposición sobrepasa el ámbito de la formación profesional.

b) Sobre el ámbito de la formación profesional

22.

Mientras que la Comisión estima que el programa controvertido sólo afecta a la formación profesional, tanto el Consejo como los Gobiernos coadyuvantes consideran que sobrepasa este ámbito en varios aspectos.

23.

Alegan, en primer lugar, que el programa Erasmus se aplica a todos los estudios universitarios, una gran parte de los cuales no pertenece a la formación profesional.

24.

A este respecto, debe recordarse que, según jurisprudencia ya consolidada (véase, en primer

lugar, la sentencia de 13 de febrero de 1985, Gravier, antes citada), cualquier forma de enseñanza que capacita para el ejercicio de una profesión, oficio o empleo determinado, o que confiere la aptitud específica para ejercer tal profesión, oficio o empleo, se halla comprendida dentro de la enseñanza profesional, sean cuales fueren la edad y el nivel de formación de los alumnos o estudiantes, aun cuando el programa incluya parte de educación general.

25.

En la sentencia de 2 de febrero de 1988 (Blaizot, 24/86, Rec. 1988, p. 379), este Tribunal de Justicia declaró que los estudios universitarios responden, en general, a estos requisitos y precisó que no ocurre lo mismo con determinados ciclos de estudios concretos, que, debido a sus características propias, van dirigidos a personas que desean aumentar sus conocimientos generales más que acceder a la vida profesional.

26.

También resulta de dicha sentencia que no está excluido el carácter de formación profesional en el caso de los estudios que, sin proporcionar cualificaciones inmediatas para el ejercicio de una profesión, confieren una aptitud particular a tal efecto, ni en el caso de los distintos ciclos de estudios que deben considerarse como una unidad sin que pueda distinguirse en ellos un ciclo que no pertenece a la formación profesional y otro ciclo que corresponda a ésta (véase, igualmente, la sentencia de 27 de septiembre de 1988, Humbel, 263/86, Rec. 1988, p. 5365).

27.

De ello se deduce que la generalidad de los estudios a los que se aplica el programa controvertido están comprendidos dentro del ámbito de formación profesional y, por este motivo, únicamente con carácter excepcional, las acciones establecidas en dicho programa pueden aplicarse a los estudios universitarios que, por sus características propias, escapan al citado ámbito. Esta eventualidad, por sí sola, no puede justificar la conclusión de que el programa controvertido excede del ámbito de la política de formación profesional, con lo cual el Consejo no sería competente para dictarla conforme al artículo 128 del Tratado.

28.

Se ha afirmado, en segundo lugar, que determinados objetivos del programa controvertido, entre los que se halla el "reforzar las relaciones entre los ciudadanos de los diferentes Estados miembros para consolidar el concepto de una Europa de los ciudadanos" ((inciso iv) del artículo 2 de la Decisión impugnada)), sobrepasan el ámbito de la formación profesional.

29.

A este respecto, es preciso señalar, por una parte, que este Tribunal de Justicia ya tuvo ocasión de declarar la existencia de una relación particular entre la política común de la formación profesional y la libre circulación de personas (véase la sentencia de 13 de febrero de 1985, Gravier, antes citada), y, por otra parte, que el objetivo, de todo punto legítimo, de que el desarrollo de una política común se inscriba en el marco de los objetivos generales de la Comunidad, como son la construcción de la Europa de los ciudadanos, no puede conducir a una

---

modificación de la base jurídica apropiada de las disposiciones que corresponden objetivamente a la política común de que se trate.

30.

Se ha afirmado, en tercer lugar, que la Decisión impugnada afecta a la organización de la enseñanza en cuanto trata de establecer una red europea para la cooperación universitaria (acción 1 del programa).

31.

A este respecto hay que recordar, en primer lugar, que este Tribunal de Justicia ya consideró en la sentencia de 3 de julio de 1974 (Casagrande, 9/74, Rec. 1974, p. 773) que, si bien la política educativa y de la formación, en cuanto tal, no está comprendida en los ámbitos que el Tratado atribuyó a la competencia de las instituciones comunitarias, de ello no se sigue que el ejercicio de las competencias transferidas a la Comunidad quede limitado, en cierta medida, cuando puede afectar a medidas adoptadas en ejecución de una política como la educativa y de formación.

32.

Debe hacerse constar a continuación que, según los términos de la acción 1 reproducidos como anexo de la Decisión impugnada, la red europea estará formada por las universidades que hayan decidido celebrar acuerdos para el intercambio de estudiantes y profesores. Por consiguiente, si bien corresponde a la Comunidad establecer esta red, las universidades sólo pueden participar en la misma de acuerdo con las disposiciones que regulan su estatuto y su organización, disposiciones que no se ven afectadas por el programa en cuestión. Por consiguiente, no puede acogerse esta alegación.

33.

Se ha afirmado, además, que era obligado invocar el artículo 235 del Tratado por cuanto el programa controvertido contiene elementos que pertenecen al ámbito de la investigación.

34.

A este respecto, debe señalarse que la investigación científica constituye una labor característica de las universidades. No sólo una parte del personal universitario está consagrado exclusivamente a ella, sino que, además, constituye en principio un elemento esencial de la actividad de la mayoría de los profesores universitarios y de una parte de los estudiantes, entre los que se hallan los que preparan el doctorado o similares.

35.

Una interpretación de la Decisión impugnada en el sentido de que no había de afectar a las actividades universitarias de investigación científica provocaría una limitación sustancial del alcance de ciertos de los objetivos del programa Erasmus, entre los cuales se hallan "promover una amplia e intensa cooperación entre las universidades de todos los Estados miembros" así como "movilizar todo el potencial intelectual de las universidades de la Comunidad mediante una mayor movilidad del personal docente, que permita mejorar, de esta forma, la calidad de la



enseñanza y de la formación dispensadas por las universidades para garantizar la competitividad de la Comunidad en el mercado mundial" ((incisos ii) e iii) del artículo 2)).

36.

En tales circunstancias, a falta de una salvedad expresa en la Decisión impugnada, relativa a la investigación científica, debe considerarse que, al menos una parte de las actividades que se contemplan afectan a la vez a la investigación y a la formación profesional. Así ocurre, en particular, con la acción 1 ("creación y funcionamiento de una red universitaria europea") que prevé, en particular, "ayudas al personal docente y al personal administrativo de las universidades para que visiten otros Estados miembros y puedan así elaborar los programas de estudios integrados con universidades de dichos Estados miembros así como intercambiar experiencia sobre los avances más recientes de su área de especialización", así como ayudas para estimular en la Comunidad una mayor movilidad del personal docente (apartados 3 y 4). Además, el artículo 130, letra g), del Tratado, añadido por el Acta Única Europea, establece, entre otras acciones que debe realizar la Comunidad para la consecución de los objetivos establecidos por el nuevo título dedicado a la investigación y al desarrollo tecnológico, el estímulo a la formación y a la movilidad de los investigadores de la Comunidad.

37.

De ello se deduce que, ya que la Decisión impugnada afecta no sólo al ámbito de la formación profesional, sino también al de la investigación científica, el Consejo carecía de competencia para adoptarla basándose únicamente en el Tratado, y, por consiguiente, antes de la entrada en vigor del Acta Única Europea, debía basarse también en el artículo 235 del Tratado. Por consiguiente, no puede acogerse el primer motivo de la Comisión fundado en la ilegalidad de la base jurídica invocada.

Sobre la motivación

38.

La Comisión afirma que la disposición impugnada no cumple las exigencias de motivación que derivan del artículo 190 del Tratado, por cuanto el último considerando está redactado en términos tan vagos e imprecisos que no permiten conocer las razones que llevaron al Consejo a invocar el Tratado como base jurídica.

39.

A este respecto, debe hacerse constar que el citado considerando revela claramente que el Consejo estaba convencido de la insuficiencia del Tratado como base jurídica con respecto al ámbito de la disposición controvertida, y, por consiguiente, de que el Tratado no establece los poderes de acción necesarios a que alude el Tratado. De las consideraciones formuladas al examinar el primer motivo resulta que esta convicción del Consejo era fundada.

40.

En tales circunstancias, el hecho de que el Consejo expusiera sucintamente las razones de su convicción no puede considerarse como un vicio sustancial de forma que pueda acarrear la



---

nulidad del acto en cuestión.

41.

De ello se sigue que debe desestimarse el motivo de la Comisión basado en la motivación insuficiente.

Costas

42.

A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así se hubiere solicitado. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la Comisión, procede condenarla en costas, incluidas las de las partes coadyuvantes.

En virtud de todo lo expuesto,

### **EL TRIBUNAL DE JUSTICIA**

decide:

1.º Desestimar el recurso.

2.º Condenar a la Comisión en costas, incluidas las de las partes coadyuvantes.