
Sentencia Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas Luxemburgo (Pleno), de 2 febrero 1988

LIBRE CIRCULACION DE PERSONAS: principio de igualdad de trato y no discriminación por razón de nacionalidad: acceso a la enseñanza universitaria: concepto de formación profesional: derecho de inscripción complementario (minerval) exigido únicamente a los nacionales de los demás Estados miembros: devolución de las cantidades indebidamente pagadas.

Jurisdicción: Comunitario

Cuestión prejudicial.

En el asunto 24/86, que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, en aplicación del artículo 177 del Tratado CEE, por el Tribunal de Première Instance de Lieja con el fin de obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre Vincent Blaizot, estudiante, con domicilio en Ottignie-Lovaina La Nueva (Bélgica), y otros dieciséis estudiantes, por una parte, y 1) La Universidad de Lieja, 2) La Universidad Católica de Lovaina, 3) La Universidad Libre de Bruselas, 4) El Centro Universitario Notre-Dame de la Paix de Namur, por otra parte, apoyados por Estado belga, una decisión prejudicial sobre, entre otras cosas, la interpretación del artículo 7 del Tratado CEE, **EL TRIBUNAL DE JUSTICIA**, integrado por los Sres. Mackenzie Stuart, Presidente; G. Bosco, O. Due, J.C. Moitinho de Almeida, G.C. Rodríguez Iglesias, Presidentes de Sala; T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet, T.F. O' Higgins y F. Schockweiler, Jueces, Abogado General: Sir G. S. Secretaria: Sra. D. L., administradora consideradas las observaciones presentadas: - en nombre de la parte demandante, por Me L. M., Abogado, - en nombre de la Universidad de Lieja, por Me P. H., Abogado, - en nombre de la Universidad Católica de Lovaina, por Me R. Van L., Abogado, - en nombre de la Universidad Libre de Bruselas, por Me W., Abogado, - en nombre del Centro Universitario Notre-Dame de la Paix, por Me Van der H., Abogado, - en nombre del Reino de Bélgica, por Me P. D., Abogado, - en nombre del Reino Unido, por los Sres. Mc Henry, Agente, y M., Abogado, - en nombre de la Comisión, por Me G.H. B., Abogado, habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 18 de febrero de 1987, oídas las conclusiones del Abogado General presentadas en audiencia pública el 17 de septiembre de 1987, dicta la siguiente Sentencia

1 Mediante auto de 27 de enero de 1986, recibido en el Tribunal de Justicia el 30 del mismo mes, el Presidente del Tribunal de première instance de Lieja planteó, en virtud del artículo 177 del Tratado CEE, una cuestión prejudicial relativa, entre otras cosas, a la interpretación del artículo 7 de dicho Tratado, con el fin de resolver un problema referente a las condiciones de orden económico establecido para el acceso a las universidades.

2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un procedimiento sobre medidas provisionales incoado por el Sr. Blaizot y otros dieciséis demandantes en el litigio principal (en lo sucesivo, “demandantes”) contra la negativa de la Universidad de Lieja, de la Universidad Católica de Lovaina, de la Universidad Libre de Bruselas y del Centro Universitario Notre-Dame de la Paix de Namur, demandadas en el litigio principal (en lo sucesivo, “demandadas”), a devolverles los derechos de matrícula complementarios (en lo sucesivo, el “minerval”) que habían pagado antes del 13 de febrero de 1985, fecha en que se dictó la sentencia Gravier (293/83, Rec. 1985, p. 606). Durante el procedimiento, las demandadas requirieron la intervención del Estado belga en el litigio, en calidad de interviniente.

3 De los autos se deduce que todos los demandantes son nacionales franceses que han obtenido un permiso de residencia como estudiantes para residir en Bélgica con el único fin de cursar en dicho país estudios universitarios de veterinaria. Dichos estudios comprenden un primer ciclo de tres años (“candidature”) y un segundo ciclo de tres años de doctorado. Los demandantes tuvieron que pagar por cada año académico, además de los derechos de matrícula que deben pagar todos los estudiantes, un “minerval” en concepto de contribución personal a los gastos de funcionamiento, que no se exige a los estudiantes de nacionalidad belga. En virtud de varios reales decretos relativos a la aplicación de dicho “minerval”, su importe, por cada año académico, varía entre 80 000 y 265 000 BFR.

4 El Tribunal de Justicia, en la mencionada sentencia de 13 de febrero de 1985, ha declarado que la imposición de una tasa, de unos derechos de matrícula o de un “minerval” a los estudiantes nacionales de otros Estados miembros como condición para el acceso a los cursos de enseñanza profesional constituye una discriminación por razón de la nacionalidad, prohibida por el artículo 7 del Tratado, cuando no se impone esa obligación a los estudiantes del Estado en el que se cursan dichos estudios.

5 Después de haberse dictado dicha sentencia, los demandantes incoaron un procedimiento sobre medidas provisionales, reclamando la devolución de las cantidades pagadas en concepto de “minerval”. En dicho procedimiento, el asunto fue remitido al turno de vistas en espera de la modificación, entonces en curso, de la legislación belga en la materia. Esta modificación se llevó a cabo mediante la Ley belga de 21 de junio de 1985 referente a la enseñanza (Moniteur belge de 6.7.1985).

6 Según esa Ley, los “minervals” percibidos entre el 1 de septiembre de 1976 y el 31 de diciembre de 1984 no serán devueltos en ningún caso, a excepción de los percibidos de alumnos y estudiantes nacionales de un Estado

miembro de la Comunidad que hayan cursado estudios de formación profesional, los cuales serán devueltos con arreglo a las resoluciones judiciales dictadas como consecuencia de las acciones de reembolso ejercitadas ante los tribunales con anterioridad al 13 de febrero de 1985, fecha en que se dictó la mencionada sentencia Gravier.

7 El órgano jurisdiccional nacional suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia la cuestión siguiente: “Las condiciones de orden económico para el acceso a la enseñanza universitaria impartida en el primer ciclo (“candidature”) o en el segundo ciclo (doctorado) de veterinaria, ¿entran en el ámbito de aplicación del Tratado de Roma, en el sentido de su artículo 7,

tanto en lo que se refiere al año académico 1985-1986 como a los años académicos comprendidos entre 1979 y 1985?”

8 Para una más amplia exposición del contexto jurídico y de los hechos del asunto principal, así como de las observaciones presentadas, el 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.

9 En primer lugar, es preciso señalar, en primer lugar, que el órgano jurisdiccional nacional, mediante una sola cuestión, plantea en realidad dos problemas distintos: - El primer problema consiste en saber si los estudiantes universitarios de veterinaria entran en el concepto de formación profesional, caso en el cual unos derechos de matrícula complementarios cobrados a los estudiantes nacionales de otros Estados miembros que quieren matricularse en ese ciclo de estudios constituirían una discriminación por razón de la nacionalidad, prohibida por el artículo 7 del Tratado CEE. - El segundo problema consiste en saber, en caso de respuesta afirmativa al primero, si la interpretación dada vale solamente para el período posterior a la fecha de la sentencia o si vale también para el pasado.

Sobre el concepto de formación profesional

10 Por lo que respecta al primer problema planteado por el órgano jurisdiccional nacional, procede señalar que según la legislación belga en materia de imposición del “minerval” éste sólo lo pagan estudiantes extranjeros, incluidos los comunitarios. Por tanto, este trato desigual respecto a los estudiantes belgas está basado en la nacionalidad.

11 Un trato desigual como el señalado en el presente asunto debe considerarse como una discriminación prohibida por el artículo 7 del Tratado CEE cuando está incluido en el ámbito de aplicación de dicho Tratado. A tal respecto, es preciso hacer constar, como ya ha establecido este Tribunal en su sentencia de 13 de febrero de 1985, ya citada, que las condiciones de acceso a la formación profesional entran en ese ámbito.

12 Por lo tanto, procede examinar si la enseñanza universitaria de veterinaria entra dentro del ámbito de la formación profesional.

13 A este respecto, las demandadas y el Reino de Bélgica mantienen que el concepto de formación profesional en el sentido del artículo 128 del Tratado CEE no se refiere a la enseñanza universitaria, cuyo carácter es esencialmente académico, sino al aprendizaje. Por lo que respecta a los estudios universitarios en Bélgica, no puede en ningún caso considerarse formación profesional la enseñanza impartida durante los años del primer ciclo (“candidature”), porque, para ejercer una profesión, el estudiante debe obtener el diploma final que sólo se concede una vez terminado el “doctorado”.

14 La Comisión alega que los estudios que se cursan en las instituciones universitarias belgas forman parte de la enseñanza de formación profesional en el sentido del artículo 128 del Tratado CEE. Al igual que los demandantes, considera que no hay una “enseñanza académica”, por un lado, y una “formación profesional”, por otro, sino una formación profesional adquirida en el marco de la enseñanza académica impartida por las universidades.

15 A la vista de esta diferencia de opiniones, procede recordar, en primer lugar, como ha establecido el Tribunal de Justicia en su sentencia de 13 de febrero de 1985, ya citada, que toda forma de enseñanza que prepare para adquirir una capacitación para una profesión, oficio o empleo específicos, o que confiera la aptitud concreta necesaria para ejercer tal profesión, oficio o empleo, pertenece al ámbito de la enseñanza profesional, cualesquiera que sean la edad y el nivel de formación de los alumnos o de los estudiantes, y aun cuando el programa de enseñanza incluya una parte de educación general.

16 Para analizar si unos estudios universitarios reúnen esos requisitos, hay que distinguir entre dos cuestiones: por una parte, si los estudios universitarios, por su propia naturaleza, pueden entrar o no en el ámbito de la formación profesional en el sentido del Derecho comunitario y, por otra, en qué condiciones dichos estudios preparan para adquirir una capacitación para una profesión, oficio o empleo específicos o confieren la aptitud concreta necesaria para ejercer tal profesión, oficio o empleo.

17 Por lo que respecta al primer punto, procede observar que ni las disposiciones del Tratado, en especial las del artículo 128, ni los objetivos que persiguen esas disposiciones, sobre todo en materia de libre circulación de personas, dan indicación alguna que limite el concepto de formación profesional de forma que quede excluida del mismo la enseñanza universitaria. Es un hecho reconocido en todos los Estados miembros que algunos estudios universitarios tienen precisamente por objeto preparar a los estudiantes para determinadas actividades profesionales posteriores proporcionándoles ciertos conocimientos y aptitudes de nivel académico. A esto se añade el hecho de que la Carta Social Europea, que la mayoría de los Estados miembros han suscrito, incluye, en su artículo 10, a la educación universitaria entre las diferentes formas de enseñanza profesional.

18 También es preciso tener en cuenta que existen importantes divergencias a este respecto entre los Estados miembros y que determinados estudios que forman parte de la enseñanza universitaria en algunos Estados miembros no tienen tal carácter en otros. Por tanto, la limitación del concepto de formación profesional a la enseñanza no universitaria produciría el efecto de crear desigualdades en la aplicación del Tratado entre los Estados miembros.

19 Por lo que respecta al tema de si los estudios universitarios preparan para adquirir una capacitación para una profesión, oficio o empleo específicos o confieren la aptitud concreta necesaria para ejercer tal profesión, oficio o empleo, debe recalcar que ello es así no sólo si el examen de fin de carrera confiere la capacitación inmediata para el ejercicio de una profesión, oficio o empleo determinados que presuponen dicha capacitación, sino también en la medida en que esos estudios confieren una aptitud concreta, como sucede en los casos en los que el estudiante necesita haber adquirido unos conocimientos para el ejercicio de una profesión, oficio o empleo, aun cuando para dicho ejercicio la adquisición de esos conocimientos no esté prescrita por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas.

20 Es preciso señalar que los estudios universitarios responden, por lo general, a esas condiciones. Únicamente no es así en el caso de algunos ciclos de estudios concretos que, debido a sus características propias, van dirigidos a personas deseosas de aumentar sus conocimientos generales más que de acceder a la vida profesional.

21 En cuanto a la circunstancia de que una enseñanza universitaria esté dividida en dos ciclos, como ocurre en Bélgica con la “candidature” y el doctorado, no puede ser tomada en consideración. En efecto, el segundo ciclo, sancionado por el diploma de fin de carrera presupone que se ha completado el primer ciclo, de manera que el conjunto de ambos debe considerarse como una unidad, siendo imposible decir que un ciclo no pertenece al ámbito de la formación y que el otro entra dentro de ese concepto.

22 Las demandadas alegan que la imposición del “minerval” está justificada por necesidades imperativas superiores, entre las que figura la supervivencia de las instituciones universitarias belgas. Éstas se verían en peligro si se suprimiese el “minerval”, pues ello haría crecer considerablemente la afluencia de estudiantes extranjeros en Bélgica y aumentaría de forma intolerable sus cargas financieras. Según las demandadas, la Resolución del Consejo, de 25 de junio de 1980, por la que se aprueba el informe general del Comité de Educación establecido por la Resolución del Consejo y de los Ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 9 de febrero de 1976, que incluye un programa de acción en materia de educación (DO C 38, p. 1), da indicaciones sobre lo que sería una interpretación razonable de las disposiciones aplicables del Tratado CEE.

23 Es cierto que el Consejo, en la Resolución citada, ha aceptado en general que los Estados miembros adopten medidas apropiadas para que los efectos de una limitación cuantitativa prevista en otros Estados miembros sobre la afluencia de estudiantes permanezcan dentro de unos límites razonables. Sin embargo, tal declaración de principios no tiene, por objeto, y no puede tener por efecto, permitir que un Estado miembro adopte medidas que creen discriminaciones prohibidas por el artículo 7 del Tratado CEE.

24 De todo ello se desprende que, por lo que respecta al primer problema, procede responder a la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional nacional que el concepto de formación profesional abarca los estudios universitarios de veterinaria, de forma que unos derechos de matrícula complementarios cobrados a los estudiantes nacionales de otros Estados miembros que quieran matricularse en ese ciclo de estudios constituye una discriminación por razón de la nacionalidad, prohibida por el artículo 7 del Tratado CEE.

Sobre los efectos temporales de la interpretación del concepto de formación profesional

25 A este respecto, los demandantes y la Comisión señalan que las sentencias interpretativas dictadas en un procedimiento prejudicial tienen, en principio, efecto retroactivo. Por tanto, la interpretación del artículo 7 del Tratado CEE dada en la mencionada sentencia de 13 de febrero de 1985 debería ser respetada por los órganos jurisdiccionales nacionales también en lo que respecta a las solicitudes de acceso a los cursos de enseñanza profesional relativas al período comprendido entre el 1 de septiembre de 1976 y el 31 de diciembre de 1984. Un Estado miembro no puede adoptar una ley que lleve a limitar los efectos temporales de una sentencia de ese tipo cuando el Tribunal de Justicia no lo ha decidido así en esa sentencia.

26 En cambio, las demandadas subrayan que la mencionada sentencia de 13 de febrero de 1985 constituye una evolución nueva del Derecho comunitario y que las repercusiones de la presente sentencia serían considerables si hubiera de surtir efecto a partir del 1 de septiembre de 1976. Según las demandadas, la situación sería comparable a la del asunto 43/75 (Defrenne, sentencia

de 8 de abril de 1976, Rec. 1976, p. 455).

27 En este contexto, procede recordar la jurisprudencia de este Tribunal (véase, especialmente, la sentencia de 27 de marzo de 1980, 61/79, Amministrazione delle finanze dello Stato contra Denkavit italiana, Rec. 1980, p. 1205), según la cual la interpretación que, en el ejercicio de la competencia que le confiere el artículo 177, hace el Tribunal de Justicia de una norma de Derecho comunitario aclara y precisa, cuando es necesario, el significado y el alcance de dicha norma, tal como debe o habría debido ser entendida y aplicada desde el momento de su entrada en vigor. De ello resulta que la norma que ha sido interpretada por este Tribunal puede y debe ser aplicada por el juez incluso a relaciones jurídicas nacidas y constituidas antes de la sentencia que resuelva sobre la petición de interpretación, si además se reúnen los requisitos que permiten someter a los órganos jurisdiccionales competentes un litigio relativo a la aplicación de dicha norma.

28 Como ha reconocido en su sentencia de 8 de abril de 1976, ya citada, sólo con carácter excepcional puede el Tribunal de Justicia, aplicando el principio general de seguridad jurídica inherente al ordenamiento jurídico comunitario, verse inducido a limitar la posibilidad de que los interesados invoquen la disposición interpretada con el fin de cuestionar unas relaciones jurídicas establecidas de buena fe. Según la jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia, tal limitación únicamente puede admitirse en la misma sentencia que resuelve sobre la interpretación solicitada.

29 A este respecto, es preciso señalar que la presente sentencia ventila por primera vez la cuestión de si la enseñanza universitaria puede ser considerada como perteneciente al ámbito de la formación profesional en el sentido del artículo 128 del Tratado CEE.

30 Para decidir si procede o no limitar el alcance temporal de una sentencia, es necesario, según la jurisprudencia de este Tribunal (véase especialmente la mencionada sentencia de 8 de abril de 1976), tener en cuenta que, si bien las consecuencias prácticas de cualquier decisión jurisdiccional deben sopesarse cuidadosamente, no puede llegarse hasta el punto de influir en la objetividad del Derecho y comprometer su aplicación futura por causa de las repercusiones que puede tener una resolución judicial por lo que respecta al pasado.

31 La presente sentencia consagra una evolución en cuanto a la inclusión de los estudios universitarios en el concepto de formación profesional en el sentido del Derecho comunitario. Como ya ha hecho constar este Tribunal en la mencionada sentencia de 13 de febrero de 1985, la política común de formación profesional a que se refiere el artículo 128 del Tratado CEE se está estableciendo progresivamente. Sólo basándose en esa evolución resultaba posible considerar que unos estudios universitarios que preparen para el ejercicio de un oficio o de una profesión también están incluidos en el concepto de formación profesional en el sentido del Derecho comunitario.

32 Por lo que respecta a la enseñanza universitaria, esa evolución está reflejada además en la conducta de la Comisión. En efecto, unas cartas dirigidas al Estado belga por la Comisión en 1984 demuestran que ésta no consideraba, a la sazón, que la imposición del “minerval” fuese contraria al Derecho comunitario. El 25 de junio de 1985 la Comisión indicó por primera vez, en una reunión informal con los responsables de los Ministerios belgas de Educación Nacional, que había modificado su postura. Dos días más tarde, o sea, más de cuatro meses después de la fecha en que se dictó la mencionada sentencia de 13 de febrero de 1985, declaró, con ocasión de una

reunión del Comité de Educación dependiente del Consejo, que no había terminado sus reflexiones en la materia, es decir, que aún no se había formado una opinión precisa sobre las conclusiones que debían deducirse de esa sentencia, la cual, por otra parte, como se ha señalado más arriba, resolvió acerca de una enseñanza técnica.

33 Esa actitud adoptada por la Comisión pudo inducir, entre otras cosas, a que los medios interesados de Bélgica estimaran razonablemente que la legislación nacional en la materia era conforme al Derecho comunitario.

34 En tales circunstancias, consideraciones imperiosas de seguridad jurídica se oponen a que vuelvan a cuestionarse unas relaciones jurídicas que han agotado sus efectos en el pasado cuando el hecho de cuestionarlas de nuevo trastornaría retroactivamente el sistema de financiación de la enseñanza universitaria y podría dar lugar a consecuencias imprevisibles para el buen funcionamiento de las instituciones universitarias.

35 Por lo tanto, por lo que respecta al segundo problema, procede responder a la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional nacional que el efecto directo del artículo 7 del Tratado CEE no puede ser invocado, en lo referente al acceso a los estudios universitarios, en apoyo de reivindicaciones relativas a derechos de matrícula complementarios indebidamente pagados durante períodos anteriores a la fecha de la presente sentencia, salvo en lo que se refiere a los estudiantes que, antes de esta fecha, hayan interpuesto un recurso ante los tribunales o hayan presentado una reclamación equivalente.

Costas

36 Los gastos efectuados por el Reino de Bélgica, por el Reino Unido y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto, **EL TRIBUNAL DE JUSTICIA**, pronunciándose sobre la cuestión planteada por el Presidente del Tribunal de première instance de Lieja mediante auto de 27 de enero de 1986, declara:

1 Los estudios universitarios de veterinaria están incluidos en el concepto de formación profesional, de forma que unos derechos de matrícula complementarios cobrados a los estudiantes nacionales de otros Estados miembros que quieran matricularse en ese ciclo de estudios constituyen una discriminación por razón de la nacionalidad, prohibida por el artículo 7 del Tratado CEE.

2 El efecto directo del artículo 7 del Tratado CEE no puede ser invocado, en lo referente al acceso a los estudios universitarios, en apoyo de reivindicaciones relativas a derechos de matrícula complementarios indebidamente pagados durante períodos anteriores a la fecha de la presente sentencia, salvo en lo que se refiere a los estudiantes que, antes de esta fecha, hayan interpuesto un recurso ante los tribunales o hayan presentado una reclamación equivalente.

