
SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE 2 DE FEBRERO DE 1988. - COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS CONTRA REINO DE BELGICA.

NO DISCRIMINACION - ACCESO A LA ENSEANZA SUPERIOR Y UNIVERSITARIA - DEVOLUCION DE CANTIDADES INDEBIDAMENTE PAGADAS.

ASUNTO 293/85.

Palabras clave

++++

Recurso por incumplimiento - Procedimiento precontencioso - Objeto - Plazos señalados al Estado miembro - Obligación de fijar plazos razonables - Criterios de apreciación

(Tratado CEE, art. 169)

Índice

En el marco del recurso por incumplimiento, la finalidad del procedimiento precontencioso es dar al Estado miembro interesado la ocasión, por una parte, de cumplir sus obligaciones derivadas del Derecho comunitario y, por otra, de formular adecuadamente las alegaciones que, en su defensa, estime pertinentes, frente a las imputaciones de la Comisión.

Este doble objetivo obliga a la Comisión a fijar un plazo razonable para que los Estados miembros puedan contestar a la carta de requerimiento y atenerse al dictamen motivado o, en su caso, preparar su defensa. Para determinar si un plazo señalado es razonable, es preciso tener en cuenta todas las circunstancias que caracterizan la situación de que se trate. Por tanto, unos plazos muy cortos pueden estar justificados en situaciones especiales, sobre todo cuando sea urgente remediar un incumplimiento o cuando el Estado miembro interesado tenga pleno conocimiento del punto de vista de la Comisión mucho antes del comienzo del procedimiento.

Cuando los plazos fijados no son razonables, la Comisión no puede sustraerse a la inadmisibilidad de su recurso afirmando que dichos plazos no eran plazos de caducidad y que, por tanto, habrían sido aceptadas las respuestas dadas después del vencimiento de los mismos. En efecto, un Estado miembro destinatario de una medida en la que se señala un plazo, no puede saber por anticipado si, llegado el caso, la Comisión le concederá una prórroga del mismo y hasta que punto lo hará.

Partes

En el asunto 293/85,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por su Consejero Jurídico, Sr. J. Griesmar, en calidad de Agente, asistido por Me G. Beauthier, Abogado de Bruselas, y por Me L. Misson, Abogado de Lieja, que designa como domicilio en Luxemburgo el del Sr. G. Kremlis, miembro de su Servicio Jurídico, edificio Jean Monnet, Kirchberg,

parte demandante,

contra

Reino de Bélgica, representado por el Sr. R. Hoebaer, Director de Comercio Exterior y de Cooperación y Desarrollo en el Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente, asistido por Me M. Waelbroeck y Me P. Deltenre, Abogados de Bruselas, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la embajada de Bélgica, 4, rue des Girondins, résidence Champagne,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que, al adoptar diversas disposiciones de la Ley de 21 de junio de 1985 relativa a la enseñanza (Moniteur belge de 6.7.1985), el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 5 y 7 del Tratado CEE,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. Mackenzie Stuart, Presidente; G. Bosco, O. Due y J.C. Moitinho de Almeida, Presidentes de Sala; T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris, R. Joliet y F. Schockweiler, Jueces,

Abogado General: Sir Gordon Slynn

Secretaria: Sra. D. Louterman, administradora

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 24 de marzo de 1987,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 17 de septiembre de 1987,

dicta la siguiente

Sentencia

Motivación de la sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 2 de octubre de 1985, la Comisión de las Comunidades Europeas, en virtud del artículo 169 del Tratado CEE, interpuso un recurso que tiene por objeto que se declare que el Reino de Bélgica ha incumplido determinadas obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 5 y 7 del Tratado CEE.

2 La Comisión imputa en concreto al Reino de Bélgica: a) no haber eximido, en el apartado 1 del artículo 16 de la Ley de 21 de junio de 1985 relativa a la enseñanza (Moniteur belge de 6.7.1985), del pago de los derechos de matrícula complementarios (en lo sucesivo, "minerval") a los nacionales de otros Estados miembros llegados a Bélgica con el único fin de cursar estudios en las instituciones universitarias belgas; b) haber conferido, mediante el apartado 2 del artículo 16 de la mencionada Ley, a los rectores de esas instituciones universitarias el derecho a denegar la

matrícula a dichos estudiantes; c) haber hecho imposible en la práctica, mediante el apartado 2 del artículo 59 de la misma Ley, que, debido al vínculo establecido con la concesión del derecho de residencia, se acojan a la exención del "minerval" los nacionales de otros Estados miembros llegados a Bélgica con el único fin de cursar estudios de enseñanza superior no universitaria, técnica y profesional, y secundaria especializada, y haber impuesto, como requisito para que los estudiantes de otros Estados miembros puedan obtener la exención de dicho "minerval", la condición suplementaria de probar que disponen de medios de subsistencia suficientes, tal como resulta del apartado 2 del artículo 59 de la mencionada Ley, y, por último; d) haber limitado las posibilidades de obtener la devolución de los "minervals", indebidamente pagados por lo que respecta al Derecho comunitario, únicamente a los nacionales comunitarios que hubiesen ejercitado una acción judicial antes del 13 de febrero de 1985, fecha en que se dictó la sentencia Gravier (193/83, Rec. 1985, p. 606).

3 Consta en autos que, según la legislación belga en vigor relativa a la enseñanza universitaria, los gastos ordinarios de funcionamiento de las instituciones universitarias son cubiertos por el Estado belga en función del número de estudiantes de nacionalidad belga y luxemburguesa, de los estudiantes de nacionalidad extranjera pertenecientes a determinados grupos restringidos y de los estudiantes extranjeros en general sin que su número pueda exceder del 2% del total de estudiantes belgas normalmente tenidos en cuenta el año académico anterior en una rama de estudios. Los estudiantes de nacionalidad extranjera que no pertenecen a los grupos mencionados contribuyen a financiar los gastos ordinarios de funcionamiento de las instituciones universitarias. De ello resulta que los estudiantes nacionales de un Estado miembro llegados a Bélgica con el único fin de cursar estudios universitarios en dicho país siguen, por lo general, estando sujetos al pago del "minerval". Dicha legislación prevé, además, que el rector de la institución universitaria podrá denegar la matrícula a los estudiantes que no sean tenidos en cuenta a efectos de financiación.

4 En cuanto a la enseñanza no universitaria, se exige el pago de un "minerval" a los alumnos y estudiantes de nacionalidad extranjera cuyos padres o cuyo tutor legal, no belga, no residan en Bélgica, excepto si esos alumnos y estudiantes están autorizados a residir más de tres meses en dicho país o a establecerse en él. Un estudiante extranjero al pedir la autorización para residir en Bélgica durante más de tres meses, debe presentar, entre otras cosas, un certificado de que se ha matriculado en una institución de enseñanza y pruebas de que posee medios de subsistencia suficientes.

5 Por último, según esa legislación, 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 cobrados a aquellos alumnos y estudiantes nacionales de un Estado miembro de la Comunidad que hayan cursado estudios de formación profesional, los cuales deberán ser reembolsados en virtud de las resoluciones judiciales dictadas como consecuencia de las acciones de reembolso ejercitadas ante los juzgados y tribunales antes del 13 de febrero de 1985, fecha de la mencionada sentencia Gravier.

6 La Comisión, considerando que la legislación belga descrita más arriba constituye una discriminación por razón de la nacionalidad, prohibida por el artículo 7 del Tratado CEE, y va en contra de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, tal como ha quedado establecida en las sentencias de 13 de julio de 1983 (Forcheri, 152/82, Rec. 1983, p. 2323) y de 13 de febrero de 1985, ya citada, expresó su postura en una reunión informal celebrada con los responsables de

los Ministerios belgas de Educación Nacional el 25 de junio de 1985. No obstante, según un acta de la reunión del Comité de Educación -establecido mediante 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)- celebrada los días 27 y 28 de junio de 1985, el representante de la Comisión indicó que ésta no había terminado aún su estudio sobre los efectos de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en ese ámbito.

7 Mediante carta de 17 de julio de 1985, la Comisión, considerando que la legislación en cuestión era contraria al Derecho comunitario, solicitó a las autoridades belgas competentes, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, que, "habida cuenta de la inminencia del comienzo del nuevo curso escolar y universitario", le transmitiesen, "en un plazo de ocho días civiles, contados a partir del recibo de la presente carta, sus observaciones sobre las cuestiones suscitadas". El Reino de Bélgica no dio respuesta alguna a esa carta en el plazo señalado; no obstante, solicitó a la Comisión, mediante télex de 2 de agosto de 1985, que prorrogara el plazo de respuesta. La Comisión no respondió a dicho télex. El 20 de agosto de 1985, las autoridades belgas competentes enviaron circulares ministeriales a las instituciones universitarias dándoles instrucciones de aplicar la legislación controvertida. El 23 de agosto de 1985, la Comisión emitió un dictamen motivado en el que se indicaba que dicha legislación es incompatible con los artículos 5 y 7 del Tratado CEE. En aplicación del párrafo 2 del artículo 169 de dicho Tratado, la Comisión requirió al Reino de Bélgica para que adoptara las medidas necesarias para atenerse al dictamen motivado en un plazo de quince días.

8 Dado que el Reino de Bélgica no se atuvo a dicho dictamen motivado, la Comisión interpuso el presente recurso ante el Tribunal de Justicia el 2 de octubre de 1985.

9 Para una más amplia exposición del marco jurídico del litigio, de los hechos del asunto, de las alegaciones de las partes y de la respuesta de la Comisión al requerimiento de este Tribunal para que indicara las razones concretas que la indujeron a no otorgar al Reino de Bélgica más que tales plazos, 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.

Sobre la admisibilidad del recurso

10 El Reino de Bélgica ha opuesto una excepción de inadmisibilidad contra el recurso de la Comisión alegando que, durante el procedimiento precontencioso que condujo al presente recurso, la Comisión no respetó las garantías procesales elementales previstas en el artículo 169 del Tratado CEE. Considera que los plazos de ocho días civiles para contestar a la carta de requerimiento y de quince días para atenerse al dictamen motivado son demasiado cortos e inadmisibles debido a la complejidad de la materia y a la importancia de las modificaciones que habría que introducir en las normas que la regulan para hacerlas conformes al Derecho comunitario.

11 Sin dejar de reconocer que los plazos señalados eran cortos, la Comisión señala que no se trataba de plazos de caducidad y que las respuestas dadas después de su vencimiento habían sido tenidas en cuenta. Según la Comisión, la razón de que se señalaran plazos cortos fue, por un lado, la proximidad del comienzo del nuevo curso académico de 1985 y, por otro, el hecho de que el Reino de Bélgica estaba al corriente de la postura de la Comisión, por lo menos, desde el 25 de junio de 1985. La Comisión mantiene que, nada más adoptarse la Ley belga de que se trata, le preocuparon las condiciones contrarias al Derecho comunitario que iban a regir, en ese comienzo de curso, el acceso de los estudiantes comunitarios a las instituciones belgas de

enseñanza profesional. La Comisión quiso desde el principio que la fase precontenciosa se tramitara de tal forma que tuviera tiempo para recurrir al Tribunal de Justicia a efectos de que éste dictase medidas provisionales que protegieran los derechos de los estudiantes, todo ello en una época en que aún no habían finalizado los trámites de matrícula.

12 Con carácter subsidiario, la Comisión recuerda que el Reino de Bélgica dispuso, de hecho, de más de un mes para responder a la carta de requerimiento antes del envío del dictamen motivado. Señala, además, que transcurrió más de un mes antes de la presentación de la demanda principal y de la de medidas provisionales.

13 Procede recordar, en primer lugar, que la finalidad del procedimiento precontencioso es dar al Estado miembro interesado la ocasión, por una parte, de cumplir sus obligaciones derivadas del Derecho comunitario y, por otra parte, de formular adecuadamente las alegaciones que, en su defensa, estime pertinentes frente a las imputaciones de la Comisión.

14 Este doble objetivo obliga a la Comisión a fijar un plazo razonable para que los Estados miembros puedan contestar a la carta de requerimiento y atenerse al dictamen motivado o, en su caso, preparar su defensa. Para determinar si un plazo señalado es razonable, es preciso tener en cuenta todas las circunstancias que caracterizan la situación de que se trate. Por tanto, unos plazos muy cortos pueden estar justificados en situaciones especiales, sobre todo cuando sea urgente remediar un incumplimiento o cuando el Estado miembro interesado tenga pleno conocimiento del punto de vista de la Comisión mucho antes del comienzo del procedimiento.

15 Por lo tanto, procede examinar si la brevedad de los plazos señalados por la Comisión estaba justificada a la vista de las circunstancias especiales del asunto. A efectos de dicho examen, hay que distinguir entre las tres primeras imputaciones, que se refieren al acceso no discriminatorio a los estudios superiores, y la cuarta, que se refiere a la limitación de la posibilidad de obtener el reembolso de los "minervals" percibidos en violación del Derecho comunitario al admitir únicamente las acciones judiciales ejercitadas antes del 13 de febrero de 1985.

16 Por lo que respecta a las tres primeras imputaciones, la inminencia del comienzo del curso académico de 1985 puede, ciertamente, considerarse como una circunstancia especial que justifica un plazo breve. Sin embargo, la Comisión habría podido actuar mucho antes de dicho comienzo de curso, puesto que lo esencial de las disposiciones legales belgas ya figuraba en la legislación anterior a la Ley de 21 de junio de 1985 y, por tanto, la Comisión ya lo conocía, como muy tarde, cuando se dictó la sentencia de 13 de febrero de 1985. Pues bien, entre la fecha de esa sentencia y el comienzo del curso académico de 1985 transcurrieron seis meses. Además, es preciso señalar que la Comisión no expresó entonces ninguna crítica relativa al "minerval", dando incluso la impresión, hasta la entrada en vigor de la Ley controvertida, de que admitía la compatibilidad del "minerval" con el Derecho comunitario. En tales circunstancias, la Comisión no puede alegar la existencia de una situación de urgencia que ha creado ella misma al no actuar antes.

17 En cuanto al argumento subsidiario de la Comisión de que los plazos señalados no eran plazos de caducidad y que, por tanto, habrían sido aceptadas las respuestas dadas después del vencimiento de los mismos, procede señalar que esa circunstancia no es pertinente. En efecto, un Estado miembro destinatario de una medida en la que se señala un plazo, no puede saber por anticipado si, llegado el caso, la Comisión le concederá una prórroga del mismo y hasta qué punto lo hará. Además, en el presente asunto, la Comisión no respondió a la solicitud del Reino de Bélgica de que se prorrogara el plazo.

18 Por lo que respecta a la cuestión de si el Reino de Bélgica estaba al corriente, con suficiente antelación, del punto de vista de la Comisión, consta en autos que ésta última, a pesar de que el 25 de junio de 1985 había expresado su postura ante los responsables de los Ministerios belgas de Educación Nacional, indicó durante una reunión del Comité de Educación, celebrada los días 27 y 28 de junio del mismo año, que aún no había terminado su estudio sobre los efectos de la jurisprudencia de este Tribunal en el ámbito de la enseñanza universitaria. De ello se deduce que el Reino de Bélgica no estaba plenamente informado del punto de vista definitivo de la Comisión antes de que se iniciase el procedimiento por incumplimiento.

19 Por lo que respecta a la cuarta imputación, ésta se refiere a acciones judiciales relativas al pasado y, por tanto, no presenta ningún carácter de urgencia.

20 A la luz de estas consideraciones, procede hacer constar que la brevedad de los plazos señalados por la Comisión no está justificada. De ello resulta que en el presente asunto falta uno de los requisitos de admisibilidad de los recursos basados en el artículo 169 del Tratado CEE, a saber, que el procedimiento precontencioso se haya desarrollado de forma regular. Por tanto, debe declararse la inadmisibilidad del recurso.

Decisión sobre las costas

Costas

21 A tenor de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la Comisión, procede condenarla en costas, incluidas las del procedimiento sobre medidas provisionales.

Parte dispositiva

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

- 1) Declarar la inadmisibilidad del recurso.
- 2) Condenar en costas a la Comisión, incluidas las del procedimiento sobre medidas provisionales.