
Asunto C-147/03

Comisión de las Comunidades Europeas

contra

República de Austria

«Incumplimiento de Estado — Artículos 12 CE, 149 CE y 150 CE — Requisitos de acceso a la enseñanza universitaria — Discriminación»

Conclusiones del Abogado General Sr. F.G. Jacobs, presentadas el 20 de enero de 2005

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 7 de julio de 2005

Sumario de la sentencia

1. *Recurso por incumplimiento — Objeto del litigio — Determinación durante el procedimiento administrativo previo*

(Art. 226 CE)

2. *Derecho comunitario — Principios — Igualdad de trato — Discriminación por razón de la nacionalidad — Acceso a la enseñanza superior — Requisitos diferentes para quienes hayan obtenido el título de enseñanza secundaria en otro Estado miembro — Discriminación indirecta — Improcedencia a falta de justificaciones objetivas*

(Arts. 12 CE, 149 CE y 150 CE)

3. *Libre circulación de personas — Excepciones — Justificación — Necesidad de un examen de la idoneidad y de la proporcionalidad de la medida restrictiva — Carga de la prueba que incumbe al Estado miembro*

4. *Acuerdos internacionales — Acuerdos de los Estados miembros — Acuerdos anteriores al Tratado CE — Artículo 307 CE — Ámbito de aplicación — Posibilidad de invocar derechos derivados de tales acuerdos en las relaciones intracomunitarias — Exclusión*

(Art. 307 CE)

1. En el marco del recurso por incumplimiento, la finalidad del procedimiento administrativo previo 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.

De lo anterior se deduce que el escrito de requerimiento dirigido por la Comisión a dicho Estado miembro y posteriormente el dictamen motivado emitido por ésta delimitan el objeto del litigio, que, en consecuencia, no puede ser ampliado. Por consiguiente, el dictamen motivado y el recurso

deben basarse en imputaciones idénticas. No obstante, esta exigencia no puede llegar a imponer en todos los supuestos una coincidencia perfecta entre las imputaciones del escrito de requerimiento, la parte dispositiva del dictamen motivado y las pretensiones del recurso cuando el objeto del litigio, tal como se define en el dictamen motivado, no se ha ampliado ni modificado.

(véanse los apartados 22 a 24)

2. Incumple las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 12 CE, 149 CE y 150 CE un Estado miembro que no adopta las medidas necesarias para garantizar que quienes hayan obtenido sus títulos de enseñanza secundaria en otros Estados miembros puedan acceder a la enseñanza superior y universitaria regulada por éste en las mismas condiciones que quienes los hayan obtenido en dicho Estado miembro.

En efecto, aunque se aplique indistintamente a todos los estudiantes, una disposición de Derecho nacional que establece que los estudiantes que hayan obtenido su título de estudios secundarios en un Estado miembro distinto del Estado miembro interesado y que deseen cursar sus estudios superiores o universitarios en una rama determinada de la enseñanza de ese Estado deben no sólo presentar el citado título, sino también probar que reúnen los requisitos de admisión a los estudios superiores o universitarios en el Estado en el que hayan obtenido su título, puede afectar en mayor medida a los nacionales de otros Estados miembros que a los nacionales del Estado miembro interesado, por lo que la diferencia de trato que establece dicha disposición causa una discriminación indirecta, contraria al principio de no discriminación por razón de la nacionalidad contenido en el artículo 12 CE.

Esa diferencia de trato sólo podría estar justificada si se basara en consideraciones objetivas, independientes de la nacionalidad de las personas afectadas y proporcionadas al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional.

(véanse los apartados 42, 46 a 48, 60, 75 y el punto 1 del fallo)

3. Corresponde a las autoridades nacionales que invocan una excepción al principio fundamental de libre circulación de las personas probar, en cada caso, que sus normativas son necesarias y proporcionadas a la vista del objetivo perseguido. Las razones justificativas que puede invocar un Estado miembro deben ir acompañadas de un examen de la idoneidad y de la proporcionalidad de la medida restrictiva adoptada por dicho Estado y de datos precisos en los que pueda sustentarse su alegación.

(véase el apartado 63)

4. Si bien el artículo 307 CE permite a los Estados miembros respetar las obligaciones que resulten de convenios internacionales con terceros Estados anteriores al Tratado, no les autoriza, sin embargo, a invocar los derechos derivados de tales convenios en las relaciones intracomunitarias.

(véase el apartado 73)

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 7 de julio de 2005 (*)

«Incumplimiento de Estado – Artículos 12 CE, 149 CE y 150 CE – Requisitos de acceso a la enseñanza universitaria – Discriminación»

En el asunto C-147/03,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 31 de marzo de 2003,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. W. Bogensberger y D. Martin, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

apoyada por

República de Finlandia, representada por las Sras. A. Guimaraes-Purokoski y T. Pynnä, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte coadyuvante,

contra

República de Austria, representada por los Sres. H. Dossi y E. Riedl, en calidad de agentes, y los Sres. C. Ruhs y H. Kasparovsky, en calidad de asesores, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, Presidenta de la Sala Quinta en funciones de Presidenta de la Sala Segunda, y los Sres. C. Gulmann, J. Makarczyk (Ponente), P. Kūris y J. Klučka, Jueces;

Abogado General: Sr. F.G. Jacobs;

Secretaria: Sra. M.-F. Contet, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 25 de de noviembre de2004;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 20 de enero de 2005;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 12 CE, 149 CE y 150 CE, al no haber adoptado las medidas necesarias para garantizar que quienes hayan obtenido sus títulos de enseñanza secundaria en otros Estados miembros puedan acceder a la enseñanza superior y universitaria regulada por ella en las mismas condiciones que quienes los hayan obtenido en Austria.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

2 El artículo 3 CE, apartado 1, dispone:

«Para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2, la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado:

[...]

q) una contribución a una enseñanza y a una formación de calidad, así como al desarrollo de las culturas de los Estados miembros».

3 El artículo 12 CE, párrafo primero, dispone:

«En el ámbito de aplicación del presente Tratado, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad.»

4 Según el artículo 149 CE:

«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:

[...]

– favorecer la movilidad de estudiantes y profesores, fomentando en particular el reconocimiento académico de los títulos y de los períodos de estudios;

[...]

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.

[...]»

5 Por último, a tenor del artículo 150 CE:

«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 el acceso a la formación profesional y favorecer la movilidad de los educadores y de las personas en formación, especialmente de los jóvenes [...]»

Normativa nacional

6 El artículo 36 de la Universitäts-Studiengesetz (Ley relativa a los estudios universitarios; en lo sucesivo, «UniStG»), que lleva por epígrafe «Titulación para acceder a la universidad» (Besondere Universitätsreife) dispone:

«1) Además de la posesión de un título general de acceso a la universidad, deberá acreditarse el cumplimiento de los requisitos de admisión específicos para los estudios de que se trate, incluido el derecho a la admisión inmediata, aplicables en el Estado de expedición del título general.

2) Por cuanto respecta a los certificados de acceso a la universidad expedidos en Austria, éstos serán los correspondientes a los exámenes adicionales y a los exámenes de acceso cuya realización antes de la admisión a cursar los estudios de que se trate venga exigida en el Universitätsberechtigungsverordnung [Reglamento de acceso a la universidad].

3) En el supuesto de que los estudios universitarios que el estudiante pretenda cursar en Austria no existan en el Estado que haya expedido el título, el estudiante deberá cumplir los requisitos de admisión específicos para los estudios que existan en dicho Estado de expedición que guarden la mayor similitud posible con los estudios solicitados en Austria.

4) El Ministro Federal podrá designar por vía reglamentaria grupos de personas cuyo título de admisión a la universidad deba considerarse, en razón de sus vínculos personales estrechos con Austria o de su actividad en representación de la República de Austria, expedido en Austria a efectos de acreditar el cumplimiento de los requisitos específicos de acceso a la universidad.

5) Sobre la base del certificado presentado para demostrar la posesión de un título de estudios secundarios, el rector de la universidad determinará si el estudiante cumple los requisitos específicos de admisión para los estudios elegidos.»

Procedimiento administrativo previo

7 El 9 de noviembre de 1999, la Comisión remitió a la República de Austria un escrito de requerimiento en el que concluía que el artículo 36 de la UniStG es contrario a los artículos 12 CE, 149 CE y 150 CE. La Comisión instó a la República de Austria a que le presentara sus observaciones en un plazo de dos meses.

8 Mediante escrito de 3 de enero de 2000, la República de Austria respondió a dicho requerimiento.

9 El 29 de enero de 2001, la Comisión notificó un requerimiento complementario a las autoridades austriacas, al que éstas respondieron mediante escrito de 3 de abril de 2001.

10 Dado que la Comisión no quedó satisfecha con las respuestas dadas por la República de Austria, remitió a ésta, el 17 de enero de 2002, un dictamen motivado mediante el que le instaba a adoptar, en un plazo de dos meses a partir de la notificación de dicho dictamen, las medidas necesarias para garantizar que quienes hayan obtenido sus títulos de enseñanza secundaria en los otros Estados miembros puedan acceder a la enseñanza superior o universitaria austriaca en las mismas condiciones que quienes los hayan obtenido en Austria.

11 Al no considerar satisfactoria la respuesta del Gobierno austriaco de 22 de marzo de 2002, la Comisión interpuso el presente recurso.

12 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia, de 17 de septiembre de 2003, se admitió la intervención de la República de Finlandia en el presente asunto en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

Sobre la petición de reapertura de la fase oral del procedimiento

13 Mediante escrito de 8 de febrero de 2005, recibido en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 15 de febrero de 2005, la República de Austria solicitó la reapertura de la fase oral del procedimiento. Ésta funda su petición en informaciones procedentes de los medios de comunicación, posteriores a la vista. Según dichas informaciones, cinco Länder alemanes prevén el establecimiento, a partir del invierno 2005-2006, de tasas de matrícula por un importe de 500 euros. El establecimiento de estas tasas de matrícula supondría un obstáculo al efecto regulador del acceso a la enseñanza superior austriaca.

14 Además, la reapertura de la fase oral del procedimiento permitiría a la República de Austria debatir las conclusiones del Abogado General.

15 A este respecto, basta recordar que ni el Estatuto del Tribunal de Justicia ni su Reglamento de Procedimiento prevén la posibilidad de que las partes presenten observaciones en respuesta a las conclusiones presentadas por el Abogado General (véase, en particular, el auto de 4 de febrero de 2000, *Emesa Sugar*, C-17/98, Rec. p. I-665, apartado 2).

16 Por lo que se refiere al otro motivo invocado por la República de Austria para solicitar la reapertura de la fase oral del procedimiento, debe recordarse que el Tribunal de Justicia puede ordenar de oficio, a propuesta del Abogado General o a instancia de las partes, la reapertura de la fase oral, conforme al artículo 61 de su Reglamento de Procedimiento, si considera que no está suficientemente informado o que el asunto debe dirimirse basándose en una alegación que no ha sido debatida entre las partes (véanse, en particular, las sentencias de 13 de noviembre de 2003, *Schilling y Fleck-Schilling*, C-209/01, Rec. p. I-13389, apartado 19, y de 17 de junio de 2004, *Recheio – Cash & Carry*, C-30/02, Rec. p. I-6051, apartado 12).

17 Al no corresponder el presente asunto a ninguna de estas dos hipótesis, el Tribunal de Justicia considera que no procede ordenar la reapertura de la fase oral del procedimiento.

Sobre la admisibilidad

Alegaciones de las partes

18 La República de Austria solicita que se declare la inadmisibilidad del recurso porque la Comisión modificó el objeto del procedimiento entre la fase administrativa previa y el presente recurso. Así, según la República de Austria, la Comisión afirmó en su demanda que el procedimiento no se refiere al reconocimiento académico de títulos de enseñanza secundaria, tal como es realizado por las autoridades austriacas, mientras que en su dictamen motivado definió el objeto del procedimiento como «la cuestión de la conformidad con el Derecho comunitario de la normativa austriaca que regula el reconocimiento académico de los títulos obtenidos en otros Estados miembros y el acceso de sus titulares a la enseñanza superior».

19 Con carácter subsidiario, la República de Austria concluye que no puede acogerse el motivo relativo a la potestad reglamentaria de las autoridades austriacas derivada del artículo 36, apartado 4, de la UniStG debido a que la Comisión desarrolló en su demanda, por primera vez, una alegación al respecto.

20 En respuesta, la Comisión sostiene que el objeto del procedimiento dirigido contra la República de Austria siguió siendo idéntico entre la fase administrativa previa y el presente recurso. En particular, en el escrito de requerimiento complementario que dirigió a la República de Austria, la Comisión indicaba que el objeto del procedimiento era únicamente la compatibilidad de la normativa austriaca con el Tratado CE en lo que se refiere al acceso a la enseñanza superior de quienes hayan obtenido títulos de fin de estudios secundarios en otros Estados miembros, con excepción del reconocimiento académico de los títulos.

21 En cuanto al artículo 36, apartado 4, de la UniStG, la Comisión subraya que no ha pretendido alegar un nuevo motivo. Únicamente pretendió llamar la atención del Tribunal de Justicia sobre el hecho de que esta disposición, que establecía una discriminación indirecta con respecto a los nacionales de otros Estados miembros, sustituyó a una disposición similar que creaba una discriminación directa basada en la nacionalidad. De este modo, la Comisión no invocó un nuevo motivo, sino que tan sólo subrayó que, de ser aceptada la alegación de la República de Austria según la cual el artículo 36 de la UniStG no creaba una discriminación directa, ello constituiría, no obstante, una discriminación encubierta.

Apreciación del Tribunal de Justicia

22 De una reiterada jurisprudencia resulta que la finalidad del procedimiento administrativo previo 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 (véanse, en particular, las sentencias de 10 de mayo de 2001, Comisión/Países Bajos, C-152/98, Rec. p. I-3463, apartado 23; de 15 de enero de 2002, Comisión/Italia, C-439/99, Rec. p. I-305, apartado 10, y de 27 de noviembre de 2003, Comisión/Finlandia, C-185/00, Rec. p. I-14189, apartado 79).

23 De lo anterior se deduce que el escrito de requerimiento dirigido por la Comisión al Estado miembro afectado y posteriormente el dictamen motivado emitido por ésta delimitan el objeto del litigio, que, en consecuencia, no puede ser ampliado. Por consiguiente, el dictamen motivado de la Comisión y el recurso deben basarse en imputaciones idénticas (véanse, en particular, las sentencias de 29 de septiembre de 1998, Comisión/Alemania, C-191/95, Rec. p. I-5449, apartado 55; de 11 de julio de 2002, Comisión/España, C-139/00, Rec. p. I-6407, apartado 18, y Comisión/Finlandia, antes citada, apartado 80).

24 No obstante, esta exigencia no puede llegar a imponer en todos los supuestos una coincidencia perfecta entre las imputaciones del escrito de requerimiento, la parte dispositiva del dictamen motivado y las pretensiones del recurso cuando el objeto del litigio, tal como se define en el dictamen motivado, no se ha ampliado ni modificado (véanse, en particular, las sentencias antes citadas, Comisión/Alemania, apartado 56; Comisión/España, apartado 19, y Comisión/Finlandia, apartado 81).

25 Debe señalarse que, en el caso de autos, la Comisión no modificó el objeto del litigio entre la fase administrativa previa y la fase contenciosa. En efecto, en su demanda la Comisión formuló imputaciones y motivos idénticos a los mencionados en los dos escritos de requerimiento y en el dictamen motivado. Por tanto, la República de Austria estaba debidamente informada de la naturaleza de la infracción del Derecho comunitario invocada por la Comisión y, más en concreto, del carácter indirectamente discriminatorio de la disposición nacional de que se trata, que se refería, por lo tanto, a las condiciones de acceso al sistema de enseñanza superior y universitario austriaco para los estudiantes que hayan obtenido títulos de enseñanza secundaria en otros Estados miembros.

26 Por lo que se refiere a la alegación relativa al artículo 36, apartado 4, de la UniStG, la Comisión indicó claramente que tan sólo lo había mencionado para ilustrar el hecho de que ese apartado había sustituido a una disposición similar que era directamente discriminatoria. No se trata, pues, de una nueva imputación.

27 De lo antedicho se desprende que la Comisión no modificó ni amplió el objeto del litigio en su demanda y que debe declararse la admisibilidad del recurso.

Sobre el fondo

Sobre el ámbito de aplicación del Derecho comunitario

Alegaciones de las partes

28 La Comisión considera que la discriminación contenida en el artículo 36 de la UniStG se refiere únicamente a las condiciones de acceso a la enseñanza superior o universitaria austriaca, cuestión que, a su juicio, se halla comprendida en el ámbito de aplicación material del Tratado.

29 Asimismo, la República de Finlandia considera, al igual que la Comisión, que el recurso afecta únicamente a los requisitos de admisión, en la enseñanza superior austriaca, de quienes hayan obtenido títulos en otros Estados miembros y que deja intacta la cuestión del reconocimiento académico de los títulos.

30 La República de Austria sostiene que el artículo 36 de la UniStG regula el reconocimiento de los títulos de fin de estudios secundarios con vistas al acceso a las universidades austriacas. Pues bien, la República de Austria alega que el reconocimiento académico de los títulos para poder comenzar o proseguir estudios superiores u otra formación no se halla comprendido dentro del ámbito de aplicación del Tratado.

Apreciación del Tribunal de Justicia

31 A tenor del artículo 12 CE, apartado 1, en el ámbito de aplicación del Tratado, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad.

32 Como ya declaró el Tribunal de Justicia en el apartado 25 de la sentencia de 13 de febrero de 1985, Gravier (293/83, Rec. p. 593), los requisitos de acceso a la formación profesional están comprendidos dentro del ámbito de aplicación del Tratado (véase asimismo la sentencia de 1 de julio de 2004, Comisión/Bélgica, C-65/03, Rec. p. I-6427, apartado 25).

33 De la jurisprudencia resulta asimismo que tanto la enseñanza superior como la enseñanza universitaria constituyen una formación profesional (véanse las sentencias de 2 de febrero de 1988, Blaizot, 24/86, Rec. p. 379, apartados 15 a 20, y de 27 de septiembre de 1988, Comisión/Bélgica, 42/87, Rec. p. 5445, apartados 7 y 8).

34 En el caso de autos, el artículo 36 de la UniStG fija los requisitos de acceso a la enseñanza superior o universitaria en Austria. A este respecto, establece que quienes hayan obtenido títulos de fin de estudios secundarios en otros Estados miembros, además de cumplir los requisitos generales de admisión a los estudios superiores o universitarios, deben probar que cumplen los requisitos específicos de admisión a la rama de estudios elegida, requisitos fijados por el Estado de expedición de dichos títulos y que dan derecho a ser admitidos directamente a esos estudios.

35 En estas circunstancias, la disposición controvertida debe ser examinada a la vista del Tratado y, en particular, a la vista del principio de no discriminación por razón de la nacionalidad contenido en el artículo 12 CE.

Sobre el motivo basado en la infracción del Derecho comunitario

Alegaciones de las partes

36 La Comisión sostiene que el derecho a la igualdad de trato enunciado en el artículo 12 CE incluye necesariamente, so pena de ser privado de todo efecto útil, el derecho de quienes hayan obtenido títulos en otro Estado miembro, una vez se haya declarado su título equivalente, a no estar supeditados a condiciones que no se han impuesto a los alumnos que hayan obtenido su título en Austria con vistas a acceder a una misma rama de la enseñanza superior o universitaria austriaca.

37 Pues bien, en virtud del artículo 36 de la UniStG, el acceso de quienes hayan obtenido títulos en otro Estado miembro a determinadas ramas de la enseñanza superior o universitaria austriaca está supeditado, a juicio de la Comisión, a un requisito al que no están sujetos quienes hayan obtenido títulos de fin de estudios secundarios en Austria.

38 La Comisión sostiene que este requisito constituye una discriminación indirecta, puesto que, aunque los nacionales austriacos que hayan obtenido un título en otro Estado miembro también están sometidos a ese mismo requisito, afecta en mayor medida a los nacionales de otros Estados miembros que a los nacionales austriacos.

39 La República de Finlandia considera, al igual que la Comisión, que el requisito establecido en el artículo 36 de la UniStG, que no afecta a quienes hayan obtenido títulos austriacos de enseñanza secundaria, es contrario al Derecho comunitario, en particular al artículo 12 CE.

40 La República de Austria rechaza el análisis realizado por la Comisión, según el cual el acceso a los estudios superiores está sometido, en Austria, a un procedimiento que consta de dos fases: en un primer momento, el reconocimiento, en pie de igualdad, de los títulos que acreditan los estudios secundarios y, en un segundo momento, la comprobación de otros requisitos. La admisión en las universidades austriacas está, en realidad, supeditada a la justificación de la

aptitud general y de la aptitud particular para cursar los estudios universitarios y no se exige ningún otro requisito distinto del reconocimiento académico de la titulación que da acceso a los estudios universitarios.

Apreciación del Tribunal de Justicia

41 Según jurisprudencia reiterada, el principio de igualdad de trato prohíbe no sólo las discriminaciones manifiestas, basadas en la nacionalidad, sino también cualquier forma de discriminación encubierta que, aplicando otros criterios de diferenciación, conduzca de hecho al mismo resultado (véanse, en particular, las sentencias de 12 de febrero de 1974, Sotgiu, 152/73, Rec. p. 153, apartado 11; de 1 de julio de 2004, Comisión/Bélgica, antes citada, apartado 28, y de 15 de marzo de 2005, Bidar, C-209/03, Rec. p. I-0000, apartado 51).

42 En el caso de autos, la normativa nacional controvertida establece que los estudiantes que hayan obtenido su título de estudios secundarios en un Estado miembro distinto de la República de Austria y que deseen cursar sus estudios superiores o universitarios en una rama determinada de la enseñanza austriaca deben no sólo presentar el citado título, sino también probar que reúnen los requisitos de admisión a los estudios superiores o universitarios en el Estado miembro en el que hayan obtenido su título, como haber aprobado un examen de ingreso u obtenido una nota suficiente para ser incluido en el *numerus clausus*.

43 Por tanto, resulta que el artículo 36 de la UniStG establece no sólo una diferencia de trato en perjuicio de los estudiantes que hayan obtenido su título de estudios secundarios en un Estado miembro distinto de la República de Austria, sino también entre esos mismo estudiantes en función del Estado miembro en que hayan obtenido su título de enseñanza secundaria.

44 Pues bien, las facilidades concedidas por el Tratado en materia de libre circulación no producen plenos efectos si se penaliza a una persona por el hecho de que las haya ejercido. Esta consideración es particularmente importante en el ámbito de la educación, habida cuenta de los objetivos perseguidos por el artículo 3 CE, apartado 1, letra q), y por el artículo 149 CE, apartado 2, segundo guión, a saber, favorecer la movilidad de estudiantes y de profesores (véase la sentencia de 11 de julio de 2002, D'Hoop, C-224/98, Rec. p. I-6191, apartados 30 a 32).

45 Además, la jurisprudencia ha establecido que la vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en la condición fundamental de los nacionales de los Estados miembros y permitir a aquellos de dichos ciudadanos que se encuentran en la misma situación obtener, independientemente de su nacionalidad y sin perjuicio de las excepciones expresamente previstas a este respecto, el mismo trato jurídico (sentencias de 20 de septiembre de 2001, Grzelczyk, C-184/99, Rec. p. I-6193, apartado 31, y D'Hoop, antes citada, apartado 28).

46 Por consiguiente, procede declarar que la legislación controvertida coloca en una situación desfavorable a quienes hayan obtenido títulos de enseñanza secundaria en un Estado miembro distinto de la República de Austria, puesto que no pueden acceder a la enseñanza superior austriaca en las mismas condiciones que quienes hayan obtenido un título austriaco equivalente.

47 En consecuencia, el artículo 36 de la UniStG, aunque se aplica indistintamente a todos los estudiantes, puede afectar en mayor medida a los nacionales de otros Estados miembros que a los nacionales austriacos, por lo que la diferencia de trato que establece dicha disposición causa una discriminación indirecta.

48 Por consiguiente, la diferencia de trato en cuestión sólo podría estar justificada si se basara en consideraciones objetivas, independientes de la nacionalidad de las personas afectadas y proporcionadas al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional (sentencias de 24 de noviembre de 1998, Bickel y Franz, C-274/96, Rec. p. I-7637, apartado 27, y D'Hoop, antes citada, apartado 36).

Sobre la justificación de una discriminación

Alegaciones de las partes

– Sobre la justificación basada en la salvaguardia de la homogeneidad del sistema austriaco de enseñanza superior o universitaria

49 La República de Austria sostiene que la justificación de un trato desigual que se halle comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 12 CE no se limita a motivos de orden público, de seguridad pública y de salud pública y que, según jurisprudencia reiterada, en los supuestos de discriminación indirecta, existe la posibilidad de justificar discriminaciones basadas en la nacionalidad.

50 A este respecto, la República de Austria invoca la salvaguardia de la homogeneidad del sistema de formación austriaco. Basándose, por analogía, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, alega que, de no tomar en consideración los derechos nacidos en el país de origen, podría esperar que muchos de los que hayan obtenido sus títulos en los Estados miembros intentarían seguir una formación universitaria o una enseñanza superior en Austria y que esta situación engendraría problemas de orden estructural, personal y económico (véanse las sentencias de 28 de abril de 1998, Kohll, C-158/96, Rec. p. I-1931, apartado 41, y de 12 de julio de 2001, Vanbraekel y otros, C-368/98, Rec. p. I-5363, apartado 47).

51 La Comisión sostiene que de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular de las sentencias de 15 de octubre de 1969, Ugliola (15/69, Rec. p. 363), y de 14 de noviembre de 1995, Svensson y Gustavsson (C-484/93, Rec. p. I-3955), se desprende que una medida discriminatoria tan sólo puede encontrar justificación en las excepciones que expresamente autoriza el Tratado, a saber, el orden público, la seguridad pública y la salud pública. Pues bien, la República de Austria no puede invocar ninguno de estos motivos.

52 Por otra parte, admitir que la normativa austriaca pueda encontrar justificación en motivos distintos de los expresamente previstos en el Tratado llevaría, según la Comisión, a dejar sin contenido el concepto de discriminación indirecta, tal como resulta de la sentencia Sotgiu, antes citada, es decir, una discriminación que, aunque basada en un criterio aparentemente neutro, conduce de hecho al mismo resultado que una discriminación basada en la nacionalidad.

53 Además, la Comisión alega que, en cualquier caso, el artículo 36 de la UnitStG vulnera el principio de proporcionalidad.

– Sobre la justificación basada en la prevención de un abuso del Derecho comunitario

54 La República de Austria recuerda que el Tribunal de Justicia, en los asuntos en los que recayeron las sentencias de 7 de febrero de 1979, Knoors (115/78, Rec. p. 399), y de 3 de octubre de 1990, Bouchoucha (C-61/89, Rec. p. I-3551), destacó el interés legítimo que puede tener un Estado miembro en impedir que, aprovechando las facilidades creadas por el Tratado, algunos de sus nacionales eludan abusivamente la aplicación de su normativa nacional en materia de

formación profesional y que el Derecho comunitario no permite eludir la legislación nacional en materia de formación profesional.

55 Contestando a esto, la Comisión recuerda que, en su sentencia de 21 de noviembre de 2002, X e Y (C-436/00, Rec. p. I-10829), el Tribunal de Justicia consideró que la existencia de un comportamiento abusivo o fraudulento debe ser objeto de un examen individual, caso por caso, y debe basarse en elementos objetivos y que el mero hecho de ejercitar su derecho a la libre circulación no puede considerarse constitutivo de abuso (sentencia de 9 de marzo de 1999, Centros, C-212/97, Rec. p. I-1459).

– Sobre la justificación basada en los convenios internacionales

56 La República de Austria alega que el artículo 36 de la UnitStG es conforme con los convenios celebrados en el marco del Consejo de Europa, en este caso, el de 11 de diciembre de 1953, relativo a la equivalencia de los diplomas para el acceso a los establecimientos universitarios (Série des traités européens n° 15; en lo sucesivo, «Convenio de 1953»), y el de 11 de abril de 1997, sobre el reconocimiento de los títulos relativos a la enseñanza superior en la región europea (Série des traités européens n° 165; en lo sucesivo, «Convenio de 1997»).

57 La Comisión recuerda que, a tenor del artículo 307 CE, las disposiciones del Tratado no afectarán a los derechos y obligaciones que resulten de los convenios celebrados entre uno o varios Estados miembros y uno o varios terceros Estados, con anterioridad a la fecha de su adhesión. Sin embargo, en la medida en que tales convenios sean incompatibles con el Tratado, el Estado o los Estados miembros de que se trate deberán recurrir a todos los medios apropiados para eliminar las incompatibilidades que hayan observado.

58 Asimismo, la Comisión recuerda la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, según la cual, si bien el artículo 307 CE permite a los Estados miembros respetar las obligaciones que resulten de convenios internacionales con terceros Estados anteriores al Tratado, no les autoriza, sin embargo, a invocar los derechos derivados de tales convenios en las relaciones intracomunitarias (sentencia de 2 de julio de 1996, Comisión/Luxemburgo, C-473/93, Rec. p. I-3207, apartado 40).

59 Por consiguiente, según la Comisión, la República de Austria no puede invocar el Convenio de 1953. En cuanto al Convenio de 1997, tampoco puede invocarlo en la medida en que fue celebrado después de la adhesión de la República de Austria.

Apreciación del Tribunal de Justicia

– Sobre la justificación basada en la salvaguardia de la homogeneidad del sistema austriaco de enseñanza superior o universitaria

60 Debe recordarse, como se señala en el apartado 47 de la presente sentencia, que el artículo 36 de la UniStG crea una discriminación indirecta, por cuanto puede afectar a los estudiantes de otros Estados miembros en mayor medida que a los nacionales austriacos. Además, de los debates ante el Tribunal de Justicia resulta que la normativa austriaca tiene por objeto restringir el acceso a las universidades nacionales de quienes hayan obtenido sus títulos en otros Estados miembros.

61 Pues bien, como indica el Abogado General en el punto 52 de sus conclusiones, la demanda excesiva de acceso a determinados estudios podría atenderse mediante la adopción de medidas

específicas no discriminatorias, como el establecimiento de un examen de ingreso o una nota mínima, respetando de ese modo los requisitos del artículo 12 CE.

62 Además, debe señalarse que los riesgos invocados por la República de Austria no son exclusivos de su sistema de enseñanza superior o universitaria, sino que han sido y siguen siendo soportados por otros Estados miembros. Entre esos Estados miembros figura el Reino de Bélgica que estableció restricciones similares, que se juzgaron incompatibles con las exigencias del Derecho comunitario (véase la sentencia de 1 de julio de 2004, Comisión/Bélgica, antes citada).

63 Es preciso recordar que corresponde a las autoridades nacionales que invocan una excepción al principio fundamental de libre circulación de las personas probar, en cada caso, que sus normativas son necesarias y proporcionadas a la vista del objetivo perseguido. Las razones justificativas que puede invocar un Estado miembro deben ir acompañadas de un examen de la idoneidad y de la proporcionalidad de la medida restrictiva adoptada por dicho Estado y de datos precisos en los que pueda sustentarse su alegación (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de noviembre de 2003, Lindman, C-42/02, Rec. p. I-13519, apartado 25, y de 18 de marzo de 2004, Leichtle, C-8/02, Rec. p. I-2641, apartado 45).

64 En el caso de autos, la República de Austria se ha limitado a sostener en la vista que, en los estudios de medicina, el número de matrículas podría ser cinco veces mayor que el número de plazas disponibles, lo que amenazaría el equilibrio financiero del sistema de enseñanza superior austriaco y, por consiguiente, su propia existencia.

65 Se ha de señalar que no se presentó al Tribunal de Justicia ninguna estimación relativa a otras ramas de estudios y que la República de Austria reconoció que no disponía de más cifras al respecto. Además, las autoridades austriacas admitieron el carácter fundamentalmente preventivo de la disposición nacional de que se trata.

66 Por lo tanto, procede declarar que la República de Austria no ha demostrado que, de no existir el artículo 36 de la UniStG, correrían peligro la existencia del sistema de enseñanza austriaco en general y la salvaguardia de la homogeneidad de la enseñanza superior en particular. En consecuencia, la legislación controvertida no es compatible con los objetivos del Tratado.

– Sobre la justificación basada en la prevención de un abuso del Derecho comunitario

67 En segundo lugar, el Gobierno austriaco adujo una justificación basada en la necesidad de los Estados miembros de prevenir un abuso del Derecho comunitario, destacando el interés legítimo que un Estado miembro puede tener en impedir que, al amparo de las facilidades creadas en virtud del Tratado, algunos de sus nacionales eludan la aplicación de su legislación nacional en materia de formación profesional.

68 Según la jurisprudencia, la existencia de un comportamiento abusivo o fraudulento debe ser objeto de un examen individual, caso por caso, y debe basarse en elementos objetivos (véanse las sentencias, antes citadas, Centros, apartados 24 y 25, y X e Y, apartados 42 y 43).

69 Asimismo, debe recordarse que el artículo 149 CE, apartado 2, segundo guión, dispone expresamente que la acción de la Comunidad se encaminará a favorecer la movilidad de estudiantes y profesores, fomentando en particular el reconocimiento académico de los títulos y de los períodos de estudios. Además, el artículo 150 CE, apartado 2, tercer guión, dispone que la acción de la Comunidad se encaminará a facilitar el acceso a la formación profesional y facilitar la movilidad de los educadores y de las personas en formación, especialmente de los jóvenes.

70 En el presente asunto, basta declarar que la posibilidad de que un estudiante de la Unión Europea, que haya obtenido su título de enseñanza secundaria en un Estado miembro distinto de la República de Austria, acceda a la enseñanza superior o universitaria austriaca en las mismas condiciones que quienes hayan obtenido sus títulos en Austria constituye la esencia misma del principio de libre circulación de los estudiantes, garantizado por el Tratado, y no puede, por lo tanto, implicar un uso abusivo de ese derecho.

– Sobre la justificación basada en los convenios internacionales

71 En tercer lugar, la República de Austria alega que el artículo 36 de la UnitStG es conforme con los Convenios de 1953 y 1997.

72 A este respecto, se ha de señalar que, según el artículo 307 CE, las disposiciones del Tratado no afectarán a los derechos y obligaciones que resulten de convenios celebrados, para los Estados que se hayan adherido, con anterioridad a la fecha de su adhesión, entre uno o varios Estados miembros, por una parte, y uno o varios terceros Estados, por otra. Sin embargo, en la medida en que tales convenios sean incompatibles con el Tratado, el Estado o los Estados miembros de que se trate deberán recurrir a todos los medios apropiados para eliminar las incompatibilidades que se hayan observado.

73 Es jurisprudencia reiterada que, si bien el artículo 307 CE permite a los Estados miembros respetar las obligaciones que resulten de convenios internacionales con terceros Estados anteriores al Tratado, no les autoriza, sin embargo, a invocar los derechos derivados de tales convenios en las relaciones intracomunitarias (véanse, en particular, las sentencias Comisión/Luxemburgo, antes citada, apartado 40, y de 1 de febrero de 2005, Comisión/Austria, C-203/03, Rec. p. I-0000, apartados 57 a 59).

74 Por consiguiente, la República de Austria no puede invocar como justificación ni el Convenio de 1953 ni, aún menos, el de 1997, posterior a la adhesión de la República de Austria a la Unión.

75 A la vista de las consideraciones precedentes, procede declarar que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 12 CE, 149 CE y 150 CE, al no haber adoptado las medidas necesarias para garantizar que quienes hayan obtenido sus títulos de enseñanza secundaria en otros Estados miembros puedan acceder a la enseñanza superior y universitaria regulada por ella en las mismas condiciones que quienes los hayan obtenido en Austria.

Costas

76 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber pedido la Comisión que se condene en costas a la República de Austria y al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

1) Declarar que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 12 CE, 149 CE y 150 CE, al no haber adoptado las medidas necesarias para garantizar que quienes hayan obtenido sus títulos de enseñanza

secundaria en otros Estados miembros puedan acceder a la enseñanza superior y universitaria regulada por ella en las mismas condiciones que quienes los hayan obtenido en Austria.

2) Condenar en costas a la República de Austria.

Firmas

* Lengua de procedimiento: alemán.