



La Unión Europea y la enseñanza superior holandesa: Derecho y política¹

Introducción

Desde las primeras sentencias del Tribunal de Justicia, la opinión de los holandeses con respecto al Derecho europeo de educación puede describirse con una frase que pronunció Crijns a finales del decenio de 1980:

«El Ministerio de Educación y Ciencia no ha de temer tanto la legislación comunitaria como al juez comunitario, el cual guarda, a menudo, desagradables sorpresas para los políticos nacionales».

Las palabras «temer» y «desagradables» representan un pensamiento todavía usual, que considera Europa como una amenaza, pensamiento que, por otra parte, también se encuentra en otros Estados miembros.

El juez es considerado como el factor imprevisible (la «sorpresa»). Pero esa influencia no sólo la ejerce el juez europeo, sino también el juez nacional, el cual tiene una responsabilidad propia en el mantenimiento del Derecho europeo. A continuación se ilustra esta afirmación con un ejemplo concreto de los Países Bajos.

Desde «Maastricht», el sentido de la cooperación en materia de educación no resulta más previsible para los Estados miembros; las «sorpresas» jurídicas siguen siendo posibles. El Tratado UE es un compromiso político incluso, y sobre todo, en el ámbito de la educación. En consecuencia, los artículos del Tratado son vagos y complicados y dejan mucho margen para la interpretación (véanse los artículos 126 y 127 UE).

Con este trasfondo, es conveniente abordar más de cerca la cuestión de porqué y

cuándo son jurídicamente vinculantes los instrumentos europeos en el ámbito de la educación. La respuesta a esta pregunta aportará, en caso de ser adecuada, una mayor claridad respecto a las «sorpresas» del juez.

Al considerar la influencia del Derecho europeo sobre el ordenamiento jurídico nacional, cabe hacer una distinción general entre las normas europeas directamente aplicables y la influencia normativa que emana de la política europea. Además, existe una interacción recíproca.

La legislación comunitaria directamente aplicable puede ser invocada por los particulares ante el juez nacional. Es lo que ocurre, sobre todo, en cuestiones relacionadas con la integración económica. Suele tratarse de la aplicación de prohibiciones de discriminación relacionadas con la libre circulación de trabajadores y de servicios o con la libertad de establecimiento.

En el caso concreto de la política de educación europea, la normativa es mucho más evanescente. Las normas de los programas de acción, por ejemplo, se han mantenido vagas deliberadamente; existen numerosas reservas. En general, no es posible invocarlas directamente ante el juez. El debate sobre la política de educación europea está presidido por la cuestión de las competencias: ¿debe seguir siendo la educación un ámbito de la política nacional, de modo que la Comunidad sólo pueda llevar a cabo lo que conviene abordar a nivel supranacional (subsidiariedad)? De Groof observa al respecto que el debate sobre las competencias se caracteriza por la ambigüedad: por un lado, está encaminado a minimizar las



**Roel
van de Ven**

*Director adjunto del
Instituto T.M.C.
Asser, La Haya, Insti-
tuto de Derecho In-
ternacional Público*

*y Privado, Arbitraje Comer-
cial Internacional y Derecho
Europeo (desde 1994)*

En el presente artículo se aborda la cuestión de porqué y cuándo son jurídicamente vinculantes los instrumentos europeos en el ámbito de la educación. A continuación se presta atención, por un lado, a la influencia del Derecho y la política europeos sobre la enseñanza superior holandesa y, por otro, a las tendencias en los Países Bajos interesantes para la cooperación europea.

«Al considerar la influencia del Derecho europeo sobre el ordenamiento jurídico nacional, cabe hacer una distinción general entre las normas europeas directamente aplicables y la influencia normativa que emana de la política europea.»

1) En este artículo se expone el debate celebrado en la mesa redonda organizada el 8 de mayo de 1996 por el Instituto Asser, en colaboración con el Ministerio de Educación, Cultura y Ciencia de los Países Bajos, sobre la cooperación europea en materia de educación.



«El debate sobre la política de educación europea está presidido por la cuestión de las competencias: ¿debe seguir siendo la educación un ámbito de la política nacional, de modo que la Comunidad sólo pueda llevar a cabo lo que conviene abordar a nivel supranacional (subsidiariedad)?»

«Todos los grandes programas de acción del Consejo que no revisten la forma de un instrumento jurídico establecido son adoptados mediante actos sui generis. (...) La fuerza de ley de tales actos conlleva la obligación de cooperar^(*)»

«Todo aquello que no puede alcanzarse mediante la normativa se realiza, en parte, mediante contratos/acuerdos de derecho público entre la Comisión y los centros docentes.»

«Desde mediados del decenio de 1980, los Países Bajos conceden una gran autonomía a los centros de enseñanza superior. Incluso comparada con otros países, esta autonomía es grande.»

competencias de la Unión Europea, por otro, se encomiendan a esta misma Unión Europea responsabilidades que afectan a la esencia de la política de educación nacional.

El marco jurídico de la cooperación europea en materia de educación es complicado y, en mi opinión, se parte con demasiada facilidad de la idea de que la política europea no puede tener consecuencias jurídicas vinculantes. En lo que sigue se hace un repaso de los instrumentos jurídicos y se ilustra todo ello con algunos ejemplos concretos referidos a la situación holandesa, para terminar con algunas observaciones a modo de conclusión.

Examen de los instrumentos del Derecho educativo europeo.

La letra p) del artículo 3 del Tratado de la UE indica que la acción de la Comunidad implicará una contribución a una enseñanza y una formación de calidad. Este objetivo se desarrolla en los artículos 126 (educación) y 127 (formación profesional) del Tratado de la UE. Los efectos concretos de la acción comunitaria figuran en el apartado 2 de ambos artículos.

En lo que respecta a los instrumentos del Consejo en el ámbito de la cooperación europea sobre educación, se habla de «medidas de fomento» y de «medidas» (apartado 4 de los artículos 126 y 127 del Tratado de la UE). Supongo que los revisores del Tratado prescindieron deliberadamente de la claridad ya que, de lo contrario, habrían preferido instrumentos jurídicos establecidos y vinculantes, como las «directivas», «reglamentos» o «decisiones» (artículo 189 del Tratado de la UE).

Generalmente, los actos jurídicos no definidos acogen normas que carecen de fuerza de ley en el sentido formal, debido a problemas relacionados con el fundamento jurídico o con la obligatoriedad jurídica. Ahora bien, el carácter vinculante no constituye el único criterio relevante. Un acto jurídico puede influir en la interpretación de disposiciones que sí sean

vinculantes. Esto último es aplicable a las denominadas **decisiones marco**, que son actos del Consejo de carácter mixto, comunitario e intergubernamental. Mediante ellas se abordan cuestiones acerca de las cuales los Estados miembros dudan si existe competencia comunitaria o para las que, en su opinión, no hay tal competencia. En el ámbito de la educación se ha utilizado esta figura con bastante asiduidad.

Todos los grandes programas de acción del Consejo que no revisten la forma de un instrumento jurídico establecido son adoptados mediante **actos sui generis**. Se trata de actos que tienen su fundamento jurídico en el Tratado de la UE y que se adoptan con arreglo al procedimiento de toma de decisiones indicado. La fuerza de ley de tales actos conlleva la obligación de cooperar: desde el momento en que haya un solo interesado en el programa que desee participar, ya sea una universidad o un estudiante, la política y el Derecho nacionales han de ser adaptados. La Comisión Europea fomenta la participación en tales programas mediante estímulos financieros. La obligación de cooperar puede tener consecuencias invocables ante el juez nacional.

Todo aquello que no puede alcanzarse mediante la normativa se realiza, en parte, mediante **contratos/acuerdos de Derecho público** entre la Comisión y los centros docentes. Resulta curioso que esta forma de influir en la educación nacional apenas reciba atención política ni científica, por mucho que sus consecuencias sean significativas. A mi juicio, los instrumentos jurídicos (a menudo actos sui generis) mediante los cuales se celebran estos contratos, determinan el límite de todo aquello que es regulable.

La cooperación europea en materia de educación en la práctica: algunos ejemplos del contexto holandés

Desde mediados del decenio de 1980, los Países Bajos conceden una gran auto-



mía a los centros de enseñanza superior. Incluso comparada con otros países, esta autonomía es amplia. La administración central se limita a establecer las condiciones generales básicas. De acuerdo con este planteamiento, la gestión de la enseñanza superior se lleva a cabo en diálogo con las instituciones, sobre la base de un Plan de Investigación y de Enseñanza Superior (HOOP) bianual.

Esta autonomía de los centros de enseñanza reviste una gran importancia para los efectos del Derecho y la política europeos. A escala europea, todavía se sigue partiendo de la idea de que los Estados miembros tienen completo poder sobre sus propios centros. El debate sobre las competencias a escala nacional que resulta de ello oculta el peligro de que se reprima la autonomía de los centros docentes.

Naturalmente, la autonomía de estos centros también tiene una significación directa para la celebración de contratos de derecho público con la Comisión. La autonomía de voluntad de las partes, como consecuencia de tal autonomía, es esencial en tal sentido. Debe haber entre la administración central y los centros de enseñanza superior un adecuado intercambio de información sobre la cooperación europea y sobre las obligaciones dimanantes de la misma, tanto más cuanto que, en caso de incumplimiento de las obligaciones europeas, será el Estado el que podría ser declarado responsable por la Comisión y condenado por el Tribunal de Justicia.

La influencia del Derecho y la política europeos sobre la enseñanza superior holandesa; algunos ejemplos

El asunto Van Ingen Scholten es un ejemplo concreto del contenido y aplicación de la «obligación de cooperar» por parte del juez nacional.

El asunto tiene su origen en el sistema de financiación de los estudios y el programa ERASMUS. El sistema holandés de financiación de los estudios concede a los estudiantes el derecho a una beca básica y a una tarjeta de transporte público (tarjeta OV), así como - dependiendo de los ingresos de los padres - a una beca com-

plementaria y a un préstamo con interés sujeto a una cantidad máxima.

Van Ingen Scholten era un estudiante de inglés que pasó seis meses en Newcastle, Reino Unido, al amparo del programa Erasmus. Planteó cuestión de si la tarjeta OV holandesa debía serle compensada de acuerdo con lo previsto en la decisión ERASMUS, dado que en ese período no pudo hacer uso de la misma.

El Ministerio de Educación y Ciencia consideró que no existía obligación de compensación alguna, ni siquiera en virtud de un artículo especial de la Ley holandesa sobre financiación de los estudios que establece la libertad de política respecto a la competencia de gestión.

El College van Beroep Studiefinanciering, al que llegó el conflicto, opinó de otro modo. Tras verificar los hechos, se preguntó si la administración nacional había utilizado correctamente la libertad de política concedida en este ámbito a la legislación holandesa conforme al Derecho europeo (principio de lealtad comunitaria y decisión ERASMUS) y llegó a una respuesta negativa. Su resolución se basó asimismo en que la práctica holandesa considera la tarjeta OV anual como una parte de la beca y que la compensación financiera de los gastos de movilidad no es suficiente. Esta resolución del College (el juez nacional) no es recurrible. Sus consecuencias financieras para el Estado son significativas. Las reclamaciones de devolución que los estudiantes ERASMUS podrían presentar rondan los 5 millones de florines, unos 2 millones de euros.

Por otra parte, parece que las obligaciones dimanantes de la cooperación holandesa-europea son relevantes para la política nacional de internacionalización. El Gobierno holandés promueve la participación en los programas de acción europeos en el marco de esta política de internacionalización. No obstante, los márgenes para aplicar una política nacional propia a este respecto se estrechan a medida que la política europea va produciendo frutos. Incluso es preciso velar por que la política de internacionalización no sea contraria a las obligaciones contraídas en el marco europeo. La cuestión se plantea, por ejemplo, cuando el Go-

«A escala europea, todavía se sigue partiendo de la idea de que los Estados miembros tienen completo poder sobre sus propios centros.»

«Parece que las obligaciones dimanantes de la cooperación holandesa-europea son relevantes para la política nacional de internacionalización. (...) Los márgenes para aplicar una política nacional propia a este respecto se estrechan a medida que la política europea va produciendo frutos.»



Se espera «(...) que el nuevo sistema de financiación de los estudios, que entró en vigor el 1 de septiembre de 1996, tenga un efecto negativo sobre la movilidad de los estudiantes. (...) Ya se está observando un retroceso en el interés por los programas de movilidad.»

bierno holandés incentiva los esfuerzos de internacionalización orientados a la cooperación con países no pertenecientes a la Unión Europea². Uno de los principales argumentos a favor de esta política es que se está exigiendo una matrícula más elevada a los estudiantes que no pertenecen a la Unión Europea, lo cual está prohibido para los estudiantes de la Comunidad.

Tendencias holandesas interesantes para la cooperación europea en materia de educación; algunos ejemplos

Tampoco resulta difícil encontrar ejemplos de la situación inversa, es decir, en los que la política holandesa influye sobre la europea. Por ejemplo, se espera que el nuevo sistema de financiación de los estudios, que entró en vigor el 1 de septiembre de 1996, tenga un efecto negativo sobre la movilidad de los estudiantes. En él, los estudiantes reciben su beca básica y una posible beca complementaria en forma de préstamo condicional con interés: un préstamo por rendimiento. Sólo si se cumplen unas estrictas normas este préstamo se convierte en beca.

Tal sistema de becas por rendimiento no incentiva los estudios en el extranjero; un posible retraso en los estudios, cuyo riesgo es más elevado cuando éstos se cursan en el extranjero, puede dar lugar a que se contraiga un préstamo con interés, con el consiguiente peligro de perder toda la beca y de encontrarse con una deuda significativa que devengue intereses³. Ya se está observando un retroceso en el interés por los programas de movilidad.

Otro ejemplo de la interrelación entre la política europea y la holandesa está en los requisitos especiales que el nuevo sistema de financiación de los estudios impone respecto a la «viabilidad del estudio» de los programas. Sería impropio inducir al estudiante a contraer un préstamo con interés si no tiene la posibilidad de completar el programa. Por este motivo, se concede a los centros una financiación adicional para que sus programas sean «viables». Ahora bien, este aspecto ha de ser considerado también a nivel europeo. En resumidas cuentas, la movilidad de los estudiantes europeos

no debe implicar ningún retraso. En lo que atañe a la «viabilidad del estudio», la cuestión de los idiomas desempeñará un papel importante en el contexto europeo. La falta de cohesión entre la política europea y la holandesa producirá sin duda conflictos en el ámbito de la financiación de los estudios.

Observaciones finales

El debate sobre la cooperación europea en materia educativa está presidido por el tema del reparto de competencias entre los Estados miembros y la Comunidad. Con ello, se pasa por alto el elevado grado de autonomía de los propios centros de enseñanza superior, sobre todo los holandeses. Es precisamente en estos centros donde nacen las obligaciones que luego vinculan a la administración central. Existe, pues, la posibilidad de que surjan tensiones entre esta administración y los distintos centros y, por consiguiente, de que se ejerza una influencia negativa sobre la autonomía de los mismos. Sería tanto más lamentable cuanto que gran parte del éxito de la cooperación europea en materia educativa ha de serles atribuida.

Desde el punto de vista de la administración nacional, las consecuencias de la «obligación de cooperar» derivadas de la integración europea son difíciles de vaticinar. El fundamento jurídico de esta obligación es incluso difícil de comprender para los especialistas, lo cual intensifica la sensación de amenaza europea. El carácter vinculante del Derecho europeo en materia de educación no debe ser del dominio de unos cuantos juristas, sino que debe ser comprensible para todos los juristas, políticos y, no en último lugar, para todos los ciudadanos.

Los cambios en la financiación de los estudios en los Países Bajos representan, a mi juicio, el principal factor que decidirá en el futuro el éxito de los programas europeos de enseñanza superior en los Países Bajos. Es lamentable comprobar a este respecto que la situación no es precisamente favorable.

El nuevo sistema holandés de financiación de los estudios prevé la concesión

2) Véase HOOP 1996.

3) Esta problemática de la financiación de los estudios en los Países Bajos se analiza con mayor detalle en: Roel van de Ven, *Onderwijsrecht en onderwijsbeleid in Nederland en de Europese Unie*, La Haya, Nuffic, 1996



de una beca para la duración normal de éstos. Hace algunos años, estas becas se concedían para la duración de los estudios más dos años. En estos dos años, el estudiante se podía permitir una «excursión» al extranjero. Hoy en día, el retraso en los estudios implica directamente la asunción de una deuda que devenga in-

tereses. En comparación con la situación en los diez últimos años, el estudiante holandés contrae más préstamos, tiene una deuda mayor y trabaja más al margen de sus estudios. Con este trasfondo es comprensible que se resista a lanzarse a una aventura por la que tendrá que pagar muy pronto un precio muy alto.

Bibliografía

F.C.L.M. Crijns, EG recht en onderwijs, *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht* - especial. 1989, págs. 23 - 41.

Catedrático Dr.J. de Groof, Enkele notities omtrent het art. 126 en 127 van het Verdrag van Maastricht - Mogelijkheden en beperkingen voor het Europees onderwijsbeleid, en: *Europese Onderwijssamenwerking. Bestuurlijke, juridische en politieke mogelijkheden en beperkingen*, mesa redonda organizada por el Instituto Asser, agosto 1996.

Asunto 242/87 de 30 de mayo de 1989, *Comisión contra Consejo* (ERASMUS), 1989, p. 1425.

Centrum voor Studies van het Hoger Onderwijsbeleid (CSHOB)/ Wetenschappelijke Raad

voor het Regeringsbeleid, *Aspecten van hoger onderwijs*, La Haya, Sdu, 1995, p. 33.

Dr. F.J.H. Mertens, Pyramides of het platte vlak: over de beweeglijkheid van staten en organisaties, en: *Europese Onderwijssamenwerking. Bestuurlijke, juridische en politieke mogelijkheden en beperkingen*, Asser Round Table Session, agosto 1996.

College van Beroep Studiefinanciering, nº WSF 30412893, Van Ingen Scholten vs. Informatiebeheer Groep. Véase también los apuntes de este caso de R.H. van Ooik, *SEW*, abril 1995, págs. 292 - 298.

Ad Hofstede, Studiefinanciering nekt mobiliteit, *transfer*, 3/10, junio 1996, págs. 10-11.