



# El Tribunal de Justicia y el fomento de la movilidad estudiantil



**Walter Demmelhuber**  
Universidad de Osnabrück

## Preámbulo

La movilidad estudiantil en Europa se ha convertido en un tema cada vez más importante para la Unión Europea (UE). La posibilidad de aprender idiomas en el extranjero se considera no sólo como un método eficaz para obtener resultados rápidos, sino como un claro enriquecimiento para el horizonte académico, profesional y personal de un estudiante.

La creación del programa Erasmus en 1987, su integración y ampliación en el programa Sócrates en 1995 y la implantación del sistema europeo de transferencia de créditos (SETC) en 1988, a su vez ampliado en 1996, han generado un fuerte aumento en la cifra de periodos formativos de corto y medio plazo (hasta doce meses) transcurridos en otros Estados Miembros de la UE. Una red voluntaria de intercambios estudiantiles a escala universitaria recibe apoyo y subvenciones económicas para estudiantes, que permiten a éstos afrontar los costes adicionales que supone una estancia en el extranjero. Lamentablemente, ha sido necesario reducir por motivos presupuestarios las subvenciones, y la demanda total de estudiantes deseosos de participar supera con creces las plazas disponibles: sólo unos 100.000 estudiantes salen actualmente al extranjero gracias al programa Erasmus<sup>1</sup>.

Por otra parte, las estadísticas elaboradas por la OCDE y la UNO reflejan bastante claramente que la mayoría de los estudiantes europeos que estudian en otros Estados Miembros distintos a su país de origen (también denominados "itinerantes") asisten a cursos de pre-

postgrado que no se encuentran relacionado con ningún programa nacional o europeo de intercambio. También se observa un incremento, si bien aún modesto, de los cursos impartidos en universidades de algunos países, que confieren al estudiante -tras cuatro años de estudios- certificaciones académicas pertinentes y válidas para cuatro países distintos a través del sistema SETC, comenzando habitualmente con dos semestres en la universidad de origen, que también expide el título final.

La situación legal de estos estudiantes y el apoyo económico que puedan esperar en el país anfitrión están difusamente definidos. Los estudiantes que siguen parte o toda su carrera académica en un Estado Miembro distinto al de origen afrontan toda una serie de problemas que pueden obstaculizar o incluso impedir radicalmente la salida del estudiante al extranjero.

La Comisión Europea ya resaltó algunos de estos problemas en 1996, dentro de su Libro Verde sobre los obstáculos a la movilidad internacional, sugiriendo que el Consejo de Ministros promoviese la instauración de medidas favorables a la movilidad estudiantil.

Pero se está ignorando que dicha movilidad estudiantil y particularmente la de los "itinerantes" cuenta ya con una larga tradición. Dado que el Consejo de Ministros no parece haber prestado atención alguna a reglamentar las obligaciones y privilegios de los estudiantes itinerantes desde la década de 1980 hasta la de 1990, ha correspondido en la realidad al Tribunal de Justicia europeo (TJ) el definir los derechos legales de los mismos.

**Resulta necesario implantar lo antes posible en el ámbito educativo una política europea global para intercambiar estudiantes durante su etapa formativa y asegurar los derechos de libre circulación a los ciudadanos. En caso contrario, podrían utilizarse algunas estipulaciones presentes en la legislación relacionada con este tema para sustentar demandas interpuestas ante el Tribunal de Justicia y contrarias al interés público, ya sea por su planteamiento o por sus consecuencias prácticas. La cuestión solamente podrá resolverse si el Consejo de Ministros y la Comisión reconocen haber descuidado esta temática demasiado tiempo y pasan a prestarle una atención inmediata.**

1) Decisión 576/98/CE (7)



***“En lugar de crear a través del Consejo de Ministros y la Comisión Europea un sistema legal de apoyo a los estudiantes europeos, se ha dejado en manos del TJ interpretar las carencias y definir la situación legal de los estudiantes de la UE. Pero las decisiones adoptadas por las sentencias del TJ pueden provocar efectos no deseados, dado que por motivos obvios el TJ no se dedica a definir una estrategia en cuanto a política educativa. Por consiguiente, los resultados pueden dar lugar a dilemas posteriores o provocar problemas legales (...)”***

2) Exceptuando los hijos de trabajadores migrantes que desean iniciar estudios en el país anfitrión.

3) Resulta interesante en este contexto el equilibrio de poderes entre los derechos de los estudiantes y los Estados. Cuando Françoise Gravier rechazó pagar como estudiante extranjera tasas de matriculación superiores a las nacionales, pensando que ello contradecía la legislación europea, la universidad de Bélgica le denegó la matrícula como estudiante. En consecuencia, perdió su permiso de residencia y -debido a las normas francesas de control de capitales, que prohíben transferir dinero a alguien sin permiso de residencia- sus padres no podían enviarle dinero a su cuenta. Sólo la intervención de un tribunal belga pudo romper esta espiral, ordenando a la universidad que autorizase una matriculación temporal de la estudiante hasta la resolución del caso.

4) Françoise Gravier – Caso 293/83

5) Sylvie Lair – Caso 39/86

6) G.B.C. Echernach y A. Moritz – Casos conjuntos 389+390/87 V.J.M. Raulin - Caso 357/89

7) Slg. Royer - Caso 48/75

## Derechos legales de los estudiantes

Hasta la década de 1980, los derechos de los estudiantes con dedicación completa<sup>2</sup> en la Unión Europea y que deseaban asistir a estudios en otros Estados Miembros dependían exclusivamente de la legislación nacional del país anfitrión. Estos estudiantes comunitarios podían verse obligados a pagar matrículas más fuertes, y no tenían el mismo acceso general a los sistemas de subvenciones de apoyo a su carrera. Además, los estudiantes de la UE no tenían derechos de residencia reglamentados a escala europea, y arriesgaban por tanto un tratamiento equivalente al de cualquier otro nacional con derechos restringidos<sup>3</sup>.

Tras una señalada decisión adoptada en 1985<sup>4</sup> y aún otros casos, el TJ decidió que el acceso a los estudios universitarios sí correspondía a la legislación europea básica, y que toda discriminación por motivos de nacionalidad era contraria a la legislación europea. Como resultado, los estudiantes de la UE sólo pueden estar sometidos (si lo están) a las mismas tasas de matriculación que los estudiantes nacionales. El acceso a subvenciones de apoyo en el país anfitrión fue materia procesal en 1988 con el caso de Sylvie Lair<sup>5</sup>, donde se argumentaba que la subvención constituía una parte del acceso a la educación universitaria. Sin embargo, el TJ llegó a la conclusión que las subvenciones de apoyo no se encuentran estrechamente relacionadas con la educación universitaria (sino más bien con la política social), y que por tanto los estudiantes de la UE no pueden reclamar el derecho suplementario a estas subvenciones conforme a la legislación europea. Sólo los trabajadores migrantes pueden reclamar este derecho, en caso de paro involuntario.

El derecho automático de residencia para estudiantes de la UE fue materia procesal en varios casos<sup>6</sup>, pues algunos Estados Miembros intentaban utilizar este hecho como excusa para imponer a estudiantes de la UE no nacionales tasas de matriculación adicionales. El TJ llegó a la conclusión de que el acceso a la enseñanza superior en la UE constituye un derecho básico garantizado por la legislación co-

munitaria básica, conforme a los mismos principios de la aplicable a los “trabajadores migrantes”<sup>7</sup>. Un permiso de residencia para un estudiante de la UE supone exclusivamente una manifestación escrita de sus derechos, y no corresponde a los Estados Miembros definir individualmente la situación legal de un estudiante de la UE.

## La financiación de estudios

La cuestión de la financiación de estudios para los estudiantes móviles sigue sin resolverse. Los sistemas nacionales de subvención al estudiante no se hallan reglamentados a escala europea, y la cuestión de la accesibilidad a las subvenciones para estudiantes de otros países de la UE resulta bastante compleja. La Comisión Europea proponía en su Libro Verde que las subvenciones de apoyo existentes en el país de origen del estudiante fueran transferibles para cursos enteros en otros Estados Miembros. Ello evitaría contradicciones, por ejemplo la de un estudiante alemán que asista a cursos de pregraduado en el Reino Unido y no pueda recibir ningún apoyo estatal, aún cuando tanto Alemania como el Reino Unido operan sistemas de subvenciones y préstamos para las carreras de sus estudiantes nacionales.

En lugar de crear a través del Consejo de Ministros y la Comisión Europea un sistema legal de apoyo a los estudiantes europeos, se ha dejado en manos del TJ interpretar las carencias y definir la situación legal de los estudiantes de la UE. Pero las decisiones adoptadas por las sentencias del TJ pueden provocar efectos no deseados, dado que por motivos obvios el TJ no se dedica a definir una estrategia en cuanto a política educativa. Por consiguiente, los resultados pueden dar lugar a dilemas posteriores o provocar problemas legales, como ilustrará el siguiente ejemplo.

El argumento del TJ de ceder únicamente a los trabajadores migrantes el derecho a las subvenciones de apoyo para la educación universitaria podría generar una interesante paradoja: la sentencia en el caso de D. M. Levin<sup>8</sup> podría utilizarse para



sustentar que los estudiantes de la UE que simultáneamente a sus estudios desempeñen algún trabajo parcial en el país anfitrión tienen derecho a reclamar subvenciones de apoyo en dicho país anfitrión. También puede argumentarse con razón que los estudiantes de la UE precisan algunos ingresos adicionales, si no les asiste el derecho a subvención en el país anfitrión o en su país de origen (con algunas excepciones). Si los estudiantes de la UE aceptan un trabajo en el país anfitrión, pasan automáticamente a la situación de “trabajador migrante” con todos los posibles derechos a percibir ventajas sociales en el país anfitrión, como define la sentencia “Sylvie Lair”. Además, un estudiante de la UE no pierde su situación como “trabajador migrante” debido a su carrera, pues durante la estancia en la universidad puede seguir aceptando empleos.

En el caso D. M. Levin, el TJ sentenció que un trabajo de dedicación parcial supone una fuente eficaz de ingresos para un numeroso grupo de personas, aún cuando el salario real resulte inferior al mínimo nacional establecido para la subsistencia. El TJ dictaminó que para adquirir una situación de “trabajador migrante” basta con ejercer un empleo parcial y percibir ingresos incluso inferiores al mínimo nacional de subsistencia, siempre y cuando éstos no sean tan ínfimos que resulten puramente marginales o incidentales.

Por otro lado, se ha estipulado que los motivos para pasar a un país anfitrión no desempeñan papel alguno, siempre y cuando exista una situación de empleo real.

## Estudiantes y trabajadores

La legislación nacional en numerosos Estados Miembros afirma que la situación de “trabajador” es incompatible con la de “estudiante”, a fin de impedir que los estudiantes reclamen el subsidio de desempleo, de vivienda u otros. Por otro lado, se tienen en cuenta los ingresos que percibe un estudiante en algún empleo para reducir correspondientemente la subvención de apoyo. El TJ dictaminó que la situación de “trabajador migrante” queda definida más bien por la legislación eu-

ropea que por la nacional, con el fin de evitar diferentes interpretaciones nacionales de dicha situación.

Por este motivo, un estudiante de la UE podrá reclamar una subvención de apoyo en el país anfitrión en calidad de “trabajador migrante”, si ha pasado a esta situación trabajando parcialmente en alguna profesión.

Recordemos que, según la sentencia del caso “D. M. Levin”, las razones para desplazarse realmente al país anfitrión y aceptar unos ingresos incluso inferiores al mínimo nacional de subsistencia no anulan la situación de trabajador migrante ni los derechos correspondientes.

Por tanto, la paradoja consiste en que un estudiante de la UE tiene que desempeñar algún tipo de empleo (de dedicación parcial) mientras estudia para pasar a la situación de “trabajador migrante”, y con ella el derecho a reclamar subvenciones de apoyo en el país anfitrión. Simultáneamente, es muy probable que la subvención de apoyo se coteje con los ingresos obtenidos a través del empleo y se reduzca en la misma cantidad, como se hace con los nacionales del país anfitrión. La única posibilidad para que los Estados Miembros eviten aquellas reclamaciones sería impedir que los estudiantes tanto nacionales como de otros países de la UE trabajasen mientras reciben subvenciones, una situación poco probable dado que la mayoría de subvenciones y préstamos estatales en los Estados Miembros apenas cubren el coste de la vida.

Sólo en los últimos años el Consejo de Ministros ha ido definiendo otros puntos relativos a los derechos legales de residencia para los estudiantes de dedicación completa en otros Estados Miembros y para la protección social, fundamentalmente la asistencia médica completa a estudiantes en el extranjero, en lugar de la asistencia exclusivamente en caso de urgencias. Además, la directiva CE 307/1999 extiende a los estudiantes procedentes de países de la UE algunos derechos sociales adicionales, anteriormente concedidos exclusivamente a trabajadores migrantes y autónomos.

Sin embargo, esto ha originado otro problema, referido a los derechos a percibir



***“No debe dejarse en manos del TJ la definición de una política educativa europea a través de sus sentencias sobre casos individuales, ya que la interpretación del TJ no puede por definición tomar en cuenta la complejidad global del tema.”***

***“El preámbulo al Tratado de Amsterdam menciona el acceso global a la educación. Es muy escaso lo que se ha hecho desde entonces para conferir a los estudiantes comunitarios el estatuto y la seguridad legales que garanticen un flujo eficaz de estudiantes dentro de la UE.”***

***“Lo que se necesita para las estancias a corto y medio plazo de estudiantes en otros Estados Miembros es una decidida ampliación del programa Erasmus.”***

9) Una situación semejante sería por ejemplo que sólo la movilidad organizada de la mano de obra estuviera permitida en Europa, y que aquellos “migrantes” por propia voluntad no tuvieran derecho a una protección social según la legislación de la UE.

pensiones estatales en el país anfitrión. Algunos Estados Miembros incluyen los periodos educativos que se suceden tras la escolaridad obligatoria dentro del tiempo global calculado para acumular derechos de pensión según el sistema estatal de pensiones (p.e. en Alemania, hasta un máximo de tres años). Ni el ministerio alemán correspondiente ni la Comisión Europea parecen capaces hasta la fecha de hacer un comentario a esta situación o simplemente negar el derecho. Es muy probable que resulte necesaria una interpretación jurídica para clarificar la situación.

## **Una política educativa europea**

No debe dejarse en manos del TJ la definición de una política educativa europea a través de sentencias sobre casos individuales, ya que la interpretación del TJ no puede por definición tomar en cuenta la complejidad global del tema. Por otro lado, la autonomía académica de las universidades no tiene porqué incluir automáticamente temáticas como subvenciones, procedimientos administrativos o incluso el reconocimiento académico de títulos. Pero un comportamiento reticente por parte de las instituciones académicas al respecto sólo generaría otro obstáculo más para acceder a una enseñanza universitaria en el extranjero. Para que la movilidad de las personas sea un hecho, es necesario desmontar obstáculos educativos y permitir el surgimiento de un sistema de enseñanza superior europea fácilmente accesible y de buen funcionamiento. El interés nacional individual, que puede compararse con los intereses nacionales en la esfera económica, tenderá exclusivamente a proteger sistemas desfasados y que no se corresponden con las necesidades de la sociedad moderna.

En la década de 1980, el TJ señaló en repetidas ocasiones que el acceso a la educación superior está estipulado por el derecho europeo básico, pero que las políticas (sociales) correspondientes no están a la altura de esta jurisdicción. Desde aquella época, se ha modificado el derecho básico comunitario en favor de la movilidad estudiantil, pero sin que hayan surgido en realidad efectos apreciables. El Artículo 126 del antiguo tratado de Maastricht se refería a la promoción de la movilidad

estudiantil y al fomento del reconocimiento mutuo de títulos. Ello sin duda no se refiere exclusivamente a los intercambios estudiantiles organizados, sino a todos los estudiantes en situación de movilidad<sup>9</sup>. El preámbulo al Tratado de Amsterdam menciona el acceso global a la educación. Es muy escaso lo que se ha hecho desde entonces para conferir a los estudiantes comunitarios el estatuto y la seguridad legales que garanticen un flujo eficaz de estudiantes dentro de la UE. El Consejo de Ministros y la Comisión deben considerarse obligados a impulsar el tema en la esfera europea de la educación superior; si esto no sucede, las reclamaciones de estudiantes sentenciadas por el TJ tendrán pronto efectos inesperados sobre la legislación europea.

Lo que se necesita para las estancias a corto y medio plazo de estudiantes en otros Estados Miembros es una decidida ampliación del programa Erasmus. No tiene sentido que el programa de intercambio se limite por motivos económicos a unos 100.000 estudiantes por año y a unos doce meses en el extranjero. Un primer paso podría ser incrementar la capacidad del programa Erasmus. Aún cuando un aumento de las becas Erasmus hasta cubrir la demanda potencial no parece viable, los estudiantes debieran poder utilizar la red Erasmus durante un periodo de tiempo más extendido, y pasar por diversos países. Algunos Estados Miembros ya ofrecen subvenciones nacionales con carácter adicional para los estudiantes que participen en programas de intercambio, a fin de fomentar el acceso a estudios en el extranjero.

Deben incrementarse y apoyarse los derechos de los estudiantes itinerantes mediante un mercado eficiente de la enseñanza superior. Además, es necesario resolver una serie de problemas que atañen a tasas de matriculación, subvenciones estatales de apoyo y otros obstáculos, e implantar medidas con una sólida base legal.

Los estudiantes que reciban subvenciones estatales de apoyo en su país de origen no debieran afrontar restricciones derivadas de su acceso a una vía educativa superior en otro país. Una mayor libertad de acción para estos estudiantes generaría más interés entre las universidades para competir por ellos. Por otro



lado, la UE debiera compensar a los Estados Miembros que reciban un fuerte flujo de estudiantes comunitarios. Un modelo teórico apoyado por datos empíricos<sup>10</sup> sugiere que podría surgir en los Estados Miembros la tendencia a crear o subir las tasas de matriculación para compensar el gasto económico adicional que suponen los estudiantes de otros países de la UE. Antiguamente, en el Reino Unido, era posible exigir a los estudiantes extranjeros tasas equivalentes a los costes reales de iniciar estudios en el país. La sentencia "Gravier" redujo esta posibilidad a tasas iguales a la de los estudiantes nacionales. La única forma de compensar por la pérdida de tasas de matriculación (o por la carga que suponen los costes adicionales) provocada por los estudiantes de otros países de la UE sería obligar a cada estudiante, ya sea nacional o extranjero, a pagar tasas en un cierto importe, tal y como ya ha arbitrado el Reino Unido en 1998. Los estudiantes comunitarios constituirían el único argumento para imponer dichas tasas, pero dicho argumento bien podría ser decisivo.

## Conclusión

Resulta necesario implantar lo antes posible en el ámbito educativo una política europea global para intercambiar estudiantes durante su etapa formativa y asegurar los derechos de libre circulación a los ciudadanos. En caso contrario, podrían utilizarse algunas estipulaciones presentes en la legislación relacionada con este tema para sustentar demandas interpuestas ante el Tribunal de Justicia y contrarias al interés público, ya sea por su planteamiento o por sus consecuencias prácticas. La cuestión solamente podrá resolverse si el Consejo de Ministros y la Comisión reconocen haber descuidado esta temática demasiado tiempo y pasan a prestarle una atención inmediata.

Los estudiantes europeos tienen derecho a aprovechar al máximo el sistema de educación superior que Europa les ofrece, y deben poder prepararse sin obstáculos para los desafíos que conlleva un mercado de trabajo de naturaleza cada vez más europea.

***“Deben incrementarse y apoyarse los derechos de los estudiantes itinerantes mediante un mercado eficiente de la enseñanza superior. Además, es necesario resolver una serie de problemas que atañen a tasas de matriculación, subvenciones de apoyo estatales y otros obstáculos, e implantar medidas con una sólida base legal.”***

### Referencias bibliográficas

**Comisión Europea** (1996): los obstáculos a la movilidad internacional en la educación, la formación y la investigación.

10) Walter Demmelhuber, próxima publicación.