

# LA INFLUÈNCIA DEL DRET COMUNITARI EN ELS SISTEMES NACIONALS D'ENSENYAMENT SUPERIOR\*

Bruno De Witte

## Introducció

Aquest document pretén descriure a grans trets l'emergència de regles i polítiques comunitàries en matèria d'ensenyament superior. La Comunitat Europea no ha desplegat una veritable política d'ensenyament superior. De tota manera, tampoc no ha disposat dels poders necessaris per dur-la a terme. El Tractat CEE, en la versió anterior a Maastricht, ni tan sols esmenta els termes «ensenyament» o «universitat». Ara bé, les polítiques d'ensenyament superior dels estats membres es veuen afectades<sup>1</sup> de manera diversa<sup>2</sup> per les disposicions comunitàries.

Un gran nombre de regles del dret comunitari que, a simple vista, no tenen res a veure amb l'ensenyament superior han exercit, tanmateix, una influència indirecta en aquest camp de la política. Intentaré resumir aquestes influències jurídiques indirectes sota la rúbrica de dos principis del dret comunitari: el principi de no-discriminació a causa de la nacionalitat, i el principi del reconeixement mutu. En la darrera part d'aquest article tractaré del desplegament, deliberat, progressiu i molt prudent, d'una política comunitària d'ensenyament superior de ple dret. La Comunitat Europea apareix cada vegada més com una organització polivalent i, per tant, comprèn també en el seu camp d'activitat una institució fonamental com ara l'ensenyament superior. Aquesta evolució jurídica culmina en l'actualitat en el Tractat de Maastricht, que dedica un article explícit al paper de la Comunitat en l'àmbit de l'educació.

## No-discriminació

Als individus que participen en el procés educatiu se'ls han reconegut, ja sia pel Tractat CEE o pel dret derivat que reposa sobre aquest Tractat, garanties importants contra la *no-discriminació a causa de la nacionalitat*; aquestes garanties es poden invocar davant institucions o autoritats educatives a cada país. Aquest principi tan ampli ha

---

\*Treball publicat a J. Pertek (ed.), *Reconnaissance générale des diplômes et libre circulation des professionnels*.

1. Aquest article només tracta de l'impacte de la Comunitat Europea sobre els seus estats membres. No obstant això, les polítiques d'ensenyament superior d'estats tercers també poden resultar afectades; vegeu, per exemple, Jean Guinand: «The implications of European integration for higher education institutions in non-EEC countries», *Higher Education Management*, juliol 1990, pàg. 202-212.

2. Vegeu també l'estudi general elaborat per Julian Lonbay, «Education and Law: The Community Context», *European Law Review*, 1989, pàg. 363-387.

trobat expressió en dos contextos jurídics diferents: el de la lliure circulació de persones i el de la formació professional.

### 1. En el context de la lliure circulació de persones

La lliure circulació de persones atribueix alguns drets a les persones implicades en el procés educatiu segons diferents capacitats: organitzadors de l'ensenyament, professors i estudiants.

#### a) El dret a fer un ensenyament superior

L'ensenyament el poden dur a terme persones o organitzacions independents que desitgin «establir» una escola privada en un altre país de la Comunitat, o bé prestar «serveis» educatius en un altre país de la Comunitat. Tal com ha sostingut el Tribunal de Justícia de la Comunitat en un afer que va interposar la Comissió contra Grècia, aquestes activitats són cobertes per les disposicions del Tractat relatives a la llibertat d'establiment (art. 52) o a la lliure prestació de serveis (art. 59),<sup>3</sup> tot i que hi hagi una demanda de remuneració. La conseqüència pràctica d'aquests drets és la prohibició de la discriminació a causa de la nacionalitat. Si un país autoritza els seus ciutadans a dotar-se d'un ensenyament privat, a part del sistema educatiu públic, també hauria de permetre, en les mateixes condicions, l'establiment d'escoles per part de ciutadans comunitaris. I si l'Estat concedeix ajuts a les escoles privades, aquests ajuts haurien de ser extensius als ciutadans comunitaris. D'altra banda, s'hauria d'autoritzar l'educació a distància des d'un altre país de la Comunitat, segons el marc educatiu de l'educació a distància que es fa a l'interior del país. En canvi, si un Estat exclou una activitat privada per a certes menes d'ensenyament (com ara el cas de Grècia per a l'ensenyament universitari), llavors aquesta prohibició seria aplicable igualment als ciutadans comunitaris. Dir d'una altra manera, si pressuposem que hi ha un «mercat» per a l'ensenyament superior, aquest hauria de ser un mercat obert a tots els que presten aquest servei en tots els països de la Comunitat, per la qual cosa cal esforçar-se a eliminar qualsevol entrebanc relatiu a l'accés.

#### b) El dret a treballar per a una institució d'ensenyament superior

Molt sovint, els que viuen de l'ensenyament són *professors*, és a dir, persones lligades per un contracte de treball amb una institució pública o privada, o que gaudeixen de l'estatut de funcionari. En aquests casos, s'han de considerar aquestes persones treballadors en el sentit del Tractat CEE, i, per tant, poden invocar el dret a la feina i la residència en un país de la Comunitat diferent del seu.<sup>4</sup>

No obstant això, atès que la majoria d'aquests professors treballen en el sector públic, la qüestió essencial des del punt de vista del dret comunitari és determinar si

3. Afer 147/86, Comissió contra Grècia, Sentència de 15 de març, *Recull del Tribunal de Justícia* 1637, 1988.

4. L'argument presentat pel Govern alemany segons el qual l'educació no s'ha de considerar una activitat econòmica i que, per això, els professors no podien ser considerats treballadors, va ser rebutjat pel Tribunal de Justícia de la Comunitat europea en l'afer 66/85, Deborah Lawrie-Blum contra Land Baden-Württemberg, 3 *Common Market Law Reports* 389, 1987, par. 13 i seg.

aquestes escoles de l'Estat formen part de l'Administració pública que, segons l'art. 48.4, no es beneficien del dret a la lliure circulació.<sup>5</sup>

Tot un seguit de sentències del Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea ha limitat fortament l'abast de l'excepció que preveu l'art. 48.4. Els treballadors d'altres països de la Comunitat només poden ser exclosos d'ocupacions en el sector públic que concerneixen l'exercici del poder públic (justícia, policia, departaments ministerials centrals), però no de les ocupacions menys nombroses en determinats sectors públics particulars, com ara l'atenció sanitària, els transports o l'educació.<sup>6</sup> Aquesta norma ha estat confirmada explícitament pel Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea en el cas d'un professor britànic en pràctiques a Alemanya,<sup>7</sup> el de dos lectors de llengua estrangera a la Universitat de Venècia<sup>8</sup> i el d'un professor de secundària a França.<sup>9</sup>

El dret establert per l'art. 48 no és el simple dret a ensenyar, sinó, en el seu sentit general, un dret a treballar en les institucions d'ensenyament superior, incloent-hi a més els investigadors que no formen part de l'ensenyament. El Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea va decidir, en un cas que implicava el *Consiglio Nazionale della Ricerca* italià, que els investigadors estrangers no podien ser exclosos a priori del lloc de treball en aquesta organització, malgrat que encara es poden reservar als nacionals funcions de direcció o políticament sensibles en una institució d'aquesta mena.<sup>10</sup>

En resum, el fet que el personal científic d'institucions d'ensenyament (superior) es beneficiï, en alguns països, de l'estatut de funcionari o de *Beamte* no és una raó vàlida per excloure candidats procedents d'altres estats membres. Per això, alguns països han hagut o hauran de modificar les seves normatives conseqüentment.<sup>11</sup>

Naturalment subsisteixen altres obstacles de naturalesa menys directa per als professors estrangers. En primer lloc, el lloc de treball de professor amb freqüència es troba sotmès a la possessió d'un diploma nacional ben definit; aquest és una mena d'obstacle que serà considerat d'una manera exhaustiva al llarg d'aquest treball. Un altre obstacle indirecte, l'exigència d'un coneixement adequat de la llengua nacional, ha estat recentment objecte d'examen per part del Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea en l'afer Groener. Anita Groener, ciutadana holandesa, exercia funcions de professora d'art a temps parcial en el *College of Marketing and Design* de Dublín. Per poder ser designada per a un lloc de treball permanent havia de demostrar tenir un coneixement adequat de la llengua irlandesa. Aquesta és una exigència general per a la majoria de designacions en el sistema d'ensenyament estatal en aquest país (però no en

5. Per a un estudi d'aquesta qüestió i dels diferents arguments invocats per una part i l'altra vegeu John Handoll, «Foreign Teachers and Public Education», a *European Community Law and Education* (B. De Witte, ed.), Baden Baden, Nomos, 1989, pàg. 31-50.

6. Sobre aquest tema en general, vegeu John Handoll, «Article 48 (4) EEC and Non-National Access to Public Employment», *European Law Review*, 1988, pàg. 223-241.

7. Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea, afer 66/85, Deborah Lawrie-Blum contra Land Baden-Württemberg, *Recull del Tribunal* 2121, 1986.

8. Afer 33/88, P. Allué & C. M. Coonan contra Universitat de Venècia, Sentència de 30 de maig de 1989, *Recull del Tribunal* 1591, 1989.

9. Afer C-4/91, Annegret Bleis contra Ministeri d'Educació nacional, Sentència de 27 de novembre de 1991.

10. Afer 225/85, Comissió contra Itàlia, Sentència de 16 de juny de 1987, *Recull del Tribunal* 2625, 1987.

11. Vegeu també, en aquest mateix sentit, Heinz Putzhammer, «EG-Ausländer im Deutschen öffentlichen Dienst?», *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 1989, pàg. 157-169.

les universitats), que, per això, no constitueix cap discriminació directa per raó de la nacionalitat. Ara bé, es tracta clarament d'un obstacle seriós per als ciutadans estrangers a la recerca d'un lloc de treball permanent.

Un reglament comunitari del 1968 estipula que exigències lingüístiques d'aquesta mena només seran acceptades si són justificades per la naturalesa del lloc de treball per cobrir.<sup>12</sup> El Tribunal reconeix que aquest era, efectivament, el cas que ens ocupa; i d'això es desprèn la seva decisió:

«Les disposicions del Tractat CEE no s'oposen a l'adopció d'una política adreçada a la defensa i la promoció de la llengua d'un Estat membre que és, al mateix temps, llengua nacional i primera llengua oficial. [...] Convé reconèixer, amb vista a l'execució d'aquesta política, la importància que té l'ensenyament. En efecte, els professors tenen un paper essencial per exercir, no sols per les ensenyances que donen, sinó també per la seva participació en la vida diària de l'escola i per les relacions privilegiades que mantenen amb els alumnes. En aquest context, no és absurd exigir-los un cert coneixement de la primera llengua nacional.»<sup>13</sup>

### c) El dret a estudiar

Mentre que és possible relacionar els drets dels professors amb les llibertats econòmiques del mercat comú, els estudiants no semblen afectats pel seu establiment. Al capdavant, normalment no exerceixen cap paper actiu en l'economia. No obstant això, sobre la base de l'art. 48 del Tractat CEE, se'ls ha donat un dret a la igualtat de tracte, no com a estudiants, sinó com a treballador migrants i (sobretot) en qualitat de fills de treballadors migrants.

En adoptar-se el Tractat CEE no era del tot evident que el dret dels ciutadans comunitaris a exercir un lloc de treball en un altre Estat membre havia d'anar acompanyat de drets en el camp de l'ensenyament. En efecte, els convenis bilaterals anteriors sobre migració de mà d'obra generalment no incloïen disposicions relatives a l'ensenyament. Fins i tot l'art. 48 del Tractat CEE garantia la no-discriminació només en matèria de «condicions laborals». Tanmateix, un reglament adoptat pel Consell de ministres de 1968 amb vista a l'execució de la lliure circulació de treballadors reconeixia que la veritable mobilitat de les «persones» (oposadament a mà d'obra) en els països de la Comunitat exigia la igualtat de tracte, no sols en matèria d'ocupació, sinó també en el sistema social circumdant, incloent-hi més específicament un dret a l'habitatge i un dret a la formació i l'educació.

No m'estendré aquí sobre les disposicions que conté aquest reglament, ni sobre tot un seguit de sentències del Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea que ofereixen una interpretació encara més àmplia d'aquestes disposicions.<sup>14</sup> No obstant això, la posició actual és que els ciutadans comunitaris residents legalment en el territori d'un Estat membre, els seus fills i qualsevol altre membre de la seva família

12. Reglament del Consell 1612/68, de 16 d'octubre de 1968, *Diari Oficial de les Comunitats Europees*, 1968, L 257, art. 3.

13. Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea, afer 379/87, Anita Groener contra Ministeri d'Educació i City of Dublin Vocational Education Committee, Sentència de 28 de novembre de 1989, *Recull del Tribunal* 3967, 1989.

14. Per a una visió més detallada, vegeu Bruno De Witte, «Educational Equality of Community workers and Their Families», a *European Community Law of Education*, op. cit., pàg. 71-79.

tenen el dret inalienable a la igualtat de tracte en matèria d'educació. Tenen dret a gaudir de les facilitats educatives en les mateixes condicions que els nacionals d'aquell Estat: accés a l'escola i la universitat, beques de subsistència, prestacions que permetin desplaçar-se per seguir cursos universitaris o post-universitaris a l'estranger (incloent-hi els estudis en el país d'origen).

## 2. *En el context de la «formació professional»*

El ciutadans d'un país comunitari establerts en un altre país de la Comunitat amb l'únic objectiu de seguir-hi estudis («estudiants comunitaris») també estan protegits pel principi de no-discriminació, però en un marc diferent del que és aplicable a les persones considerades més amunt. No estan coberts per les disposicions del Tractat sobre llibertat de circulació de treballadors (ja que ni aquests ni els seus familiars no «treballen» en el país d'acolliment), sinó per l'art. 128 del mateix Tractat CEE, referent a la formació professional, combinat amb el principi general de no-discriminació que preveu l'art. 7.

L'art. 128 estipula que «...el Consell ha d'establir els principis generals *que tendeixin a la posada en marxa d'una política comuna de formació professional* que contribueixi al desplegament harmoniós tant de les economies nacionals com del mercat comú». Durant molt de temps, aquesta ha estat una disposició «letàrgica» del Tractat, ja que es pensava que els termes «principis generals», que s'hi utilitzen, impedièren l'adopció per part de la Comunitat de normes detallades i preceptives en aquest camp.<sup>15</sup>

De tota manera, el Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea ha ressuscitat aquest article en un seguit de sentències, començant pel famós cas de l'afer Gravier. En aquest, el Tribunal va decidir que, tenint en compte l'art. 128, la formació professional és un camp de la política que recau en l'àmbit d'aplicació del Tractat CEE; l'art. 7, que prohibeix qualsevol discriminació a causa de la nacionalitat «en l'àmbit d'aplicació del Tractat» és, doncs, inaplicable. Mitjançant l'aplicació combinada dels art. 128 i 7, els estudiants de la Comunitat tenen dret a la igualtat d'accés a l'ensenyament, limitat, en oposició al dret dels treballadors i de les seves famílies, a certs cursos concrets, és a dir, a aquells que corresponen a una formació professional en el sentit de l'art. 128. No obstant això, en l'afer Gravier el Tribunal no ha definit la formació professional en el seu sentit original estricte i «tècnic», sinó que ha inclòs sota aquest títol «totes les menes d'ensenyances que proporcionen una qualificació per a una professió, ofici o lloc de treball específic, o que confereixen l'aptitud particular per a l'exercici d'aquesta professió, ofici o lloc de treball».<sup>16</sup> Aquesta decisió ha permès resoldre el problema de Françoise Gravier en aquest afer: es tractava d'una estudiant de nacionalitat francesa a la qual es reclamava un *minerval* (drets d'inscripció en les universitats belgues) més elevat que el que s'exigia als estudiants belgues per un curs de còmics a l'Acadèmia Reial de Belles Arts de Lieja. Com que aquesta mena de cursos respon a la definició de formació professional, tenia tot el dret a reclamar la restitució de l'import que havia pagat en concepte de suplement.

15. Per a una interpretació restrictiva de l'art. 128, vegeu, per exemple, Ingo Hochbaum, «The Federal Structure of Member States as a Limit to Common Educational Policy: the Case of Germany», *European Community Law of Education*, op. cit., pàg. 145-158, 152 i seg.

16. Assumpte 293/83, Gravier contra la vila de Lieja, Sentència de 13 de febrer de 1985, *Recull del Tribunal* 593, pàg. 614, 1985.

En els casos precedents, el Tribunal de Justícia, després de reiterar la seva definició àmplia de la formació professional, ha sostingut que aquesta incloïa gairebé tota mena de cursos universitaris o d'ensenyament superior.<sup>17</sup> Tots els estudis universitaris condueixen, almenys, a una carrera en l'ensenyament de la disciplina particular estudiada i, per tant, corresponen a la categoria de formació professional (excepte els estudiants que han arribat a l'edat de jubilació?).

Tanmateix, el dret a la igualtat d'accés a l'ensenyament superior està limitat encara per certes consideracions. Només es prohibeixen les condicions d'accés basades en la nacionalitat o el país d'origen. Les condicions generals d'accés com ara els títols d'accés, les aptituds lingüístiques o les normes de *numerus clausus* continuen sent autoritzades, ja que l'objectiu o l'efecte d'aquestes condicions no és exactament l'exclusió d'estudiants comunitaris.

El dret dels estudiants comunitaris a la igualtat de tracte és, amb tot, menys ampli que el dels treballadors i les seves famílies, limitat, en aquest cas, per condicions formals d'accés, incloent-hi el pagament de drets d'inscripció, però exclouent-ne el dret a rebre suport financer per part de l'Estat membre d'acolliment mentre durin els estudis.

Aquesta darrera restricció, decidida pel Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea en l'afer Lair,<sup>18</sup> dona peu a una sèrie de crítiques. En primer lloc, no sempre resulta fàcil distingir entre condicions d'accés i de suport complementari. Així, en els Països Baixos, els estudiants reben un subsidi global que compensa al mateix temps els drets d'inscripció i les beques de subsistència. Seria convenient dividir aquest subsidi global i atorgar només una part als estudiants comunitaris? La distinció que fa el Tribunal contradiu també el seu raonament anterior en l'afer Casagrande, on sostenia que en el cas de nens migrants hi havia un vincle estret entre drets formals a l'accés i prestació per mobilitat.<sup>19</sup>

Probablement el Tribunal hi ha actuat d'aquesta manera sense tenir en compte la política judicial. Les decisions en l'afer Gravier i ulteriors ja van fer arrufar el front a les autoritats nacionals competents en matèria d'educació. El reconeixement pel Tribunal d'un dret a la igualtat de tracte per als estudiants comunitaris en matèria de drets d'inscripció ha provocat una migració massiva d'estudiants cap a països (com ara Bèlgica) on l'accés és gairebé il·limitat i els drets d'inscripció poc elevats.<sup>20</sup> Potser el Tribunal ha decidit no estendre la norma de no-discriminació de l'afer Gravier a l'àmbit de les beques de subsistència per alliberar aquells països d'una càrrega financera suplementària.

## Reconeixement mutu dels sistemes educatius

### 1. El reconeixement mutu en el context del Programa del mercat interior

L'obstacle a la mobilitat de les persones per l'exigència d'un títol determinat no pot desaparèixer en invocar-se el principi de no-discriminació. En efecte, si, per

17. Afers 24/86, Vincent Blaizot contra Universitat de Lieja i altres, *Recull del Tribunal* 379, 1988; i encara més reiterat en l'afer 242/87, Comissió contra Consell, *Recull del Tribunal* 1425, 1989, par. 27.

18. Afers 39/86, Sylvie Lair contra Universitat de Hannover, *Recull del Tribunal* 3161, 1988.

19. Afers 9/74, Casagrande contra Landeshauptstadt München, *Recull del Tribunal* 773, 1974.

20. Per a una discussió sobre les conseqüències de la doctrina Gravier, des del punt de vista de les finances públiques, vegeu Jean-Claude Scholsem, «À propos de la circulation des étudiants: vers un fédéralisme financier européen?», *Cahiers de Droit Européen*, 1989, pàg. 306-324.

exemple, Bèlgica insisteix, per a l'exercici d'una professió jurídica, en la possessió d'un diploma específic atorgat per les universitats belgues, el principi de no-discriminació implica que els ciutadans d'altres països comunitaris que hagin obtingut el seu diploma en dret a Bèlgica puguin exercir la professió a Bèlgica,<sup>21</sup> però no aquells ciutadans comunitaris (molt més nombrosos, a part d'això) que hagin estudiat dret als seus països d'origen.

Per posar remei a aquesta situació és necessària una legislació comunitària que precisi les condicions que cal tenir per al reconeixement de títols entre països comunitaris. La tasca d'adoptar aquesta legislació es confia expressament al Consell de ministres per mitjà de l'art. 57 del Tractat CEE, tot i que el seu exercici s'ha revelat molt costós. El seu plantejament original consistia, com ja se sap, a examinar cada professió individualment, segons el principi directiu que el reconeixement de títols i diplomes professionals havia d'anar acompanyat d'una certa harmonització d'estudis que conduís a l'obtenció d'aquests títols. Es va adoptar un «estàndard educatiu comú» per als metges i certes professions paramèdiques. La causa principal dels retards excessius en l'adopció de determinades directrius de reconeixement rau en el fet que els negociadors dels diferents països no han arribat a un acord respecte al model o programa d'estudis superior a la resta, en el qual s'havia d'inspirar la norma comuna europea.

La directriu sobre reconeixement general posa fi a tota aquesta discussió llarga i pesada i organitza un sistema general de reconeixement per a tots els diplomes d'ensenyament superior sense harmonització prèvia del contingut de l'ensenyament. Els estats membres no estan obligats a modificar cap part de les seves normes relatives a ensenyament superior. Per això, la directriu general podria aparèixer com una retirada de la Comunitat de l'escena de l'ensenyament superior.

Aquesta modificació del plantejament del problema del reconeixement mutu havia estat anunciada per la Comissió en el seu *Llibre blanc sobre la realització del mercat interior*, publicat el 1985. Aquest canvi concret és un exemple de posicionaments més oberts cap al reconeixement mutu com a mitjà per eliminar els obstacles a l'establiment del mercat interior. El principi de reconeixement mutu, que d'entrada havia estat concebut en l'àmbit de la lliure circulació de mercaderies, esdevenia d'aquesta manera la filosofia general de l'esperit del «1992».<sup>22</sup>

En general, es pot dir que la nova estratègia ha tingut èxit, i l'adopció de la directriu sobre els títols segons el model que descriu el *Llibre blanc* és potser una de les seves fites principals. No obstant això, les mirades es dirigeixen cap a un nou repte: la posada en marxa del programa del mercat interior per part dels estats membres.<sup>23</sup> La

21. Aquesta és la decisió del Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea en l'afer 2/74, *Reyners* contra Estat belga, Sentència de 21 de juny de 1974, *Recull* 631, 1974.

22. El principi de reconeixement mutu en el context de la circulació de mercaderies només significa que un producte manufacturat i legalment col·locat en el mercat d'un Estat membre s'ha de considerar, en principi, que posseeix prou qualitat per poder vendre's a tota la Comunitat. S'hauria de respectar la diversitat de les normatives nacionals vigents i l'harmonització de normatives nacionals per part de les institucions comunitàries, en cas que sigui necessària, s'hauria de limitar a aspectes essencials de la protecció dels consumidors. Cal ressaltar el paral·lisme amb el plantejament bàsic de la directriu general sobre reconeixement de títols. Aquí també, en principi, s'hauria de considerar que un títol que atorga el dret a exercir una professió en un Estat membre posseeix prou qualitat per ser igualment acceptat en altres estats membres —sense haver de passar prèviament per un procés d'harmonització de programes d'estudis.

23. Vegeu una primera evaluació a Schwarze, Govaere, Hélin, Van den Bossche (ed.), *The 1992 Challenge at National Level*, Baden Baden, Nomos, 1990.

nova distribució del treball entre la Comunitat i els estats membres, que ha introduït l'estil de legislació del *Llibre blanc*, en la qual únicament es regulen els elements bàsics, permet una gran discreció als estats membres, però presenta, en contrapartida, el risc d'una posada en funcionament lenta i deformada.<sup>24</sup> La directriu sobre els títols il·lustraria tant l'èxit com les trampes de la nova estratègia. Alguns estats membres sembla que volen explotar plenament la possibilitat d'imposar mesures compensatòries (períodes d'adaptació i tests d'aptitud) als professionals migrants, mentre que originàriament aquesta possibilitat només s'havia d'aplicar en casos excepcionals.

La retirada de l'escena educativa potser és merament provisional. Tant la dinàmica com les dificultats pràctiques que ha engendrat la directriu mitjançant la qual s'estableix un sistema de reconeixement general condueixen a un procés espontani d'adaptació de sistemes d'ensenyament superior en la majoria d'estats membres. A llarg termini, la directriu podria implicar un augment de la competència entre aquests sistemes en el mercat per als futurs professionals, i potser advocar a favor de l'establiment de normes educatives per la Comunitat.

## 2. El reconeixement mutu en el context de programes de mobilitat educativa

La Comunitat ha adoptat un cert nombre de programes amb vista a promoure la mobilitat dels estudiants i els professors de l'ensenyament superior a tota la Comunitat, utilitzant plenament aquells poders en l'àmbit de la formació professional que el Tribunal de Justícia va descobrir tan oportunament amb ocasió de l'afer Gravier.<sup>25</sup> Entre aquests, el més conegut és, sense cap mena de dubte, el programa Erasmus.<sup>26</sup> Aquest programa, adoptat el 1987, s'adreça a l'establiment i a la gestió d'una xarxa de cooperació europea entre universitats i al suport financer directe per a aquells estudiants que segueixen una carrera en una universitat d'un altre Estat membre. Tanmateix, no atorga el dret a estudiar una carrera a l'estranger a tots els estudiants. L'objectiu a llarg termini seria que el 10 % de tots els estudiants de l'ensenyament superior passés un període semblant a l'estranger. El 1990-1991, prop de 40.000 estudiants es van beneficiar de beques comunitàries.

Erasmus havia estat precedit per Comett (*Community Action Programme in Education and Training for Technology*) (Programa d'acció comunitària d'educació i de formació transnacional per assolir el desenvolupament industrial i tecnològic)<sup>27</sup> l'objectiu del

24. Renaud Dehousse, «1992 and Beyond: the Institutional Dimension of the Internal Market Programme», *Legal Issues of European Integration*, 1989, 109-136, pàg. 131.

25. Per a la definició de formació professional proporcionada per la sentència Gravier, *vide supra*. L'abast exacte dels poders legislatius de la Comunitat en virtut de l'art. 128 ha estat objecte de desavinences jurídiques entre la Comissió, el Consell i alguns estats membres; vegeu afer 242/87, Comissió contra Consell, *Recull del Tribunal* 1425, 1988; afer 56/88, Regne Unit contra Consell, *Recull del Tribunal* 1615, 1989; sentències conjuntes C-51, 90 i 94/89, Regne Unit, França i Alemanya contra Consell, Sentència d'11 de juny de 1989.

26. Decisió del Consell, de 15 de juny de 1987, per la qual s'adopta un pla d'acció comunitària per a la mobilitat d'estudiants universitaris (Erasmus), *Diari Oficial de les Comunitats Europees*, 1987, L 166. Aquest programa ha estat modificat i ampliat per una decisió del Consell de 14 de desembre de 1989, *Diari Oficial*, 1989, L 395.

27. Decisió del Consell de 24 de juny de 1986, *Diari Oficial de les Comunitats Europees*, 1986, C 222. Vegeu, a més, la versió revisada («Comett II»): Decisió del Consell de 16 de desembre de 1988, *Diari Oficial*, 1989, L 13.



qual era reforçar la cooperació entre les institucions d'ensenyament superior i les empreses. Un dels seus aspectes principals era la col·locació, amb ajut de beques comunitàries, d'estudiants en empreses situades en altres estats membres.

El programa Lingua és un projecte plurianual de beques comunitàries més o menys semblant al programa Erasmus, tot i que limitat a un camp particular de l'ensenyament superior, el de l'ensenyament de llengües estrangeres. Així, va adreçat a la promoció de la mobilitat tant d'estudiants com de professors de llengües estrangeres dins la Comunitat.<sup>28</sup>

Erasmus i els programes que hi són emparentats no són estranys als objectius del mercat interior. En efecte, un dels objectius d'aquests programes de mobilitat és la formació d'un grup de persones amb aptituds que els han de permetre evolucionar degudament en un context econòmic transnacional. Ara bé, a diferència de les directrius sobre reconeixement de títols, aquests programes no s'insereixen «tècnicament» en el programa de mercat interior.

Erasmus no imposa directament canvis en els ordenaments nacionals en matèria d'ensenyament superior. Es tracta d'un programa d'incentius financers, adreçat en primer lloc a les mateixes universitats, tot i que comporta també una obligació per als estats: aquests no poden impedir a les seves institucions educatives participar en Erasmus, segons les regles del joc; una de les regles principals és, precisament, la del reconeixement: les universitats d'acolliment han de reconèixer els cursos superats a l'estranger i això amenaça amb trastocar el rígid currículum que imposen les autoritats nacionals competents en matèria d'educació.<sup>29</sup>

Un altre efecte destacable d'Erasmus és que els països més petits, en particular, tindran tendència a oferir cada vegada més cursos en llengües estrangeres (sobretot en anglès) per atraure suficientment l'interès dels estudiants de les seves universitats associades. Per això Erasmus i els altres programes de mobilitat afecten indirectament les polítiques nacionals d'ensenyament superior.<sup>30</sup>

## Una política educativa total

Durant molt de temps, la visió predominant era que la política educativa «com a tal», és a dir, una política no directament subjecta a la garantia d'una de les llibertats del mercat interior comú o al concepte de formació professional, no era un camp d'acció apropiat per a la Comunitat Europea. En cas necessari, els governants dels estats membres podien discutir-la, però només al marge de l'estructura comunitària.

Un primer exemple d'aquesta mena de cooperació intergovernamental va ser la creació de l'Institut Universitari Europeu de Florència el 1972. Tot i que la decisió política va ser presa pels governs dels estats membres de la Comunitat, la forma

28. Decisió del Consell, de 28 de juliol de 1988, per la qual s'estableix un programa d'acció comunitària per a la promoció del coneixement de llengües comunitàries entre els estudiants i els professors a la Comunitat (LINGUA), *Diari Oficial de les Comunitats Europees*, 1989, L 239.

29. Sobre aquest punt, vegeu Koenraad Lenaerts, «Erasmus: Legal Basis and Implementation», *European Community Law of Education*, op. cit., 113-125, pàg. 123.

30. Vegeu Jacques Perrek, «L'Europe des universités», *L'actualité juridique - droit administratif*, 1990, pàg. 233-241.

jurídica va ser la d'un acord de dret internacional, més que no pas un acte de dret comunitari.

A partir del 1971, els ministres d'Educació dels estats membres es van començar a reunir regularment. Tanmateix, a diferència dels seus col·legues d'Afers Exteriors, d'Economia o d'Agricultura, les seves reunions no s'han celebrat en el marc de l'estructura formal del Consell de ministres, sinó que es tractava de reunions diplomàtiques «ordinàries» al marge de la Comunitat. Aquesta manera de procedir té l'avantatge de la flexibilitat; els ministres hi poden discutir ben lliurement qualsevol tema i adoptar resolucions definitives si així ho desitgen.<sup>31</sup> No s'atenen a les regles formals de decisió del Consell i, sobretot, no necessiten l'adopció d'actes oficials de dret comunitari vinculants per als estats als quals representen.

L'absència d'efectes jurídics obligatoris no implica, però, que aquesta manera de cooperar estigui mancada de sentit. Les resolucions expressen un acord polític i el seu contingut es pot infiltrar lentament en el procés nacional d'elaboració de polítiques per mitjà d'un procés d'aprenentatge i de creació d'expectatives.

A més, la cooperació intergovernamental no comporta, tanmateix, que una «veritable» acció comunitària sigui exclosa per sempre. L'experiència del passat demostraria més aviat que les resolucions intergovernamentals van ser utilitzades per llançar mesures preparatives i accions pilot; si aquestes accions es transformen en programes a gran escala, s'haurien d'incorporar en el marc de la Comunitat Europea per raons evidents de responsabilitat democràtica i de protecció jurídica.<sup>32</sup>

Un gran nombre de punts de la resolució fonamental del 1976, catalogats sota la rúbrica «Cooperació en matèria d'ensenyament superior», s'han convertit actualment en veritables programes comunitaris, com ara Comett, Erasmus i Lingua. Aspectes com el desenvolupament d'una política comuna sobre admissió d'estudiants d'altres estats membres s'han oblidat arran de la decisió del Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea en l'afer Gravier. A més, qüestions com el reconeixement acadèmic de títols i carreres han estat sempre de competència intergovernamental, malgrat que aviat podrien aparèixer en l'estructura decisòria comunitària.

D'uns anys ençà, els ministres d'Educació tampoc no es reuneixen exclusivament fora de l'estructura comunitària, com acostumaven a fer abans. En efecte, tenen un peu dins i l'altre fora. Les seves reunions semestralment s'anomenen ara sistemàticament reunions del «Consell de ministres d'Educació reunits en el si del Consell». Els representants dels governs tenen, de fet, dues cares: la comunitària, que els permet adoptar decisions formals del Consell de ministres de la Comunitat Europea (per exemple, els programes Erasmus i Lingua), i la intergovernamental, que els autoritza a continuar adoptant, com fins ara, resolucions i conclusions en què expressen compromisos polítics sense cap mena d'efectes obligatoris.

El fet que els ministres d'Educació prenguin decisions vinculants en nom de la Comunitat Europea és el senyal institucional que la política educativa com a tal es

---

31. Aquestes resolucions s'integren, juntament amb els actes obligatoris de dret comunitari, en una publicació del Consell de les Comunitats Europees, que es posa al dia regularment, *European Policy Statements*, Luxemburg, Oficina de Publicacions Oficials de les Comunitats Europees.

32. Vegeu la seva demostració per Felix Van Craeynest, «La nature juridique des résolutions sur la coopération en matière d'éducation», a *European Community Law of Education*, op. cit., pàg. 127-133.

duu a terme en l'actualitat a escala de la Comunitat. I d'altres indicadors assenyalen el mateix sentit.

En el camp de l'ensenyament, com en d'altres terrenys, l'atenció es desplaça de l'establiment del mercat interior a les seves conseqüències i al funcionament d'aquest mercat després del 1992. La política educativa i de formació es considera sobretot des del punt de vista econòmic en els plans de la Comissió,<sup>33</sup> tot i que el context no és tant la creació d'un mercat interior com el desenvolupament dels «recursos humans» com a factor important per impulsar els resultats globals de l'economia europea i assolir una millor cohesió econòmica i social a Europa. Una bona prova d'això és que la nova *Task Force* que va establir la Comissió el 1989 s'anomena «Task Force Recursos Humans, Educació, Formació i Joventut».

A partir de l'examen del document de la Comissió del 1989, els ministres van prestar atenció a les «conseqüències de l'establiment del mercat interior, que afectarà les polítiques educatives dels estats membres i marcarà una nova etapa en la cooperació comunitària iniciada en aquest terreny per la Resolució de 9 de febrer de 1976».<sup>34</sup> En aquest document, els ministres també es van posar d'acord sobre l'objectiu de «crear una Europa del coneixement i de la cultura». Al mateix temps, afirmaven, però, que l'acció comunitària «havia de trobar el suport en dos principis fonamentals — respecte a la diversitat lingüística i cultural i afirmació de la naturalesa subsidiària de les activitats comunitàries — i respectar els poders fonamentals dels estats membres en qüestions de política general de l'educació». Els ministres es referien amb aquests termes a la persistència de límits tant polítics com jurídics respecte a l'acció comunitària en el terreny de l'ensenyament (superior).

Alguns anys després, aquesta mateixa posició ambigua reapareix en el Tractat de Maastricht sobre la Unió Europea. D'una banda, s'hi reconeix una competència formal de la Comunitat en l'àmbit de l'educació i, d'una altra, s'insisteix d'una manera reiterada en la subsidiarietat, és a dir, en la necessitat de respectar la responsabilitat primigènia de les autoritats nacionals (o regionals) en el camp de l'educació (vegeu text de l'art. 126 del Tractat de Maastricht en l'annex que s'hi adjunta).

Els nous poders de la Comunitat no estan tan limitats pels objectius polítics tal com els defineix l'article: aquests són relativament amplis i podrien justificar qualsevol mesura en el terreny de l'educació superior; però estan limitats des del punt de vista dels instruments jurídics que ha d'utilitzar la Comunitat. En efecte, el punt quart del nou art. 126 estipula que el Consell «ha d'adoptar [...] mesures de foment, excloent-ne qualsevol harmonització de les disposicions legals i reglamentàries dels estats membres». Tanmateix, no podem oblidar que tots els desplaçaments anteriors descrits en aquest article van tenir lloc també en absència de qualsevol poder explícit per harmonitzar els ordenaments educatius nacionals. D'ara endavant, es pot avançar que l'impacte indirecte de les normes comunitàries sobre l'ensenyament superior es deixarà sentir encara els propers anys, i fins i tot més enllà.

33. Comunicació de la Comissió al Consell, *Education and Training in the European Community: Guidelines for the Medium Term (1989-1992)*, de 2 de juny de 1989 (COM (89) 236 final); *Memorandum on Higher Education in the European Community*, de 5 de novembre de 1991 (COM (91) 349 final).

34. Conclusions del Consell i dels ministres d'Educació reunits en el si del Consell de 6 d'octubre de 1989, sobre cooperació i política comunitària en matèria d'educació en l'horitzó del 1993, *Diari Oficial de les Comunitats Europees*, 1989, C 277/5.

## Annex

Text del nou art. 126 relatiu a l'educació, introduït pel Tractat de Maastricht:

### Article 126

1. La Comunitat ha de contribuir al desenvolupament d'una educació de qualitat, tot fomentant la cooperació entre els estats membres i, si és necessari, donant suport i completant l'acció d'aquests tot respectant les seves responsabilitats pel que fa als continguts de l'ensenyament i a l'organització del sistema educatiu, com també de la seva diversitat cultural i lingüística.

2. L'acció de la Comunitat s'ha d'adreçar a:

- desenvolupar la dimensió europea en l'ensenyament, especialment per mitjà de l'aprenentatge i de la difusió de les llengües dels estats membres;
- afavorir la mobilitat d'estudiants i professors, tot fomentant, en particular, el reconeixement acadèmic dels títols i dels períodes d'estudis;
- promoure la cooperació entre el centres docents;
- incrementar l'intercanvi d'informació i d'experiències sobre les qüestions comunes als sistemes de formació dels estats membres;
- afavorir l'increment dels intercanvis de joves i d'animadors socio-educatius;
- fomentar el desenvolupament de l'educació a distància.

3. La Comunitat i els estats membres han d'afavorir la cooperació amb països tercers i amb les organitzacions internacionals competents en matèria d'educació i, en particular, amb el Consell d'Europa.

4. Per contribuir a l'execució dels objectius que preveu en aquest article, el Consell ha d'adoptar:

- d'acord amb el procediment previst en l'article 189 B i després d'haver consultat el Comitè Econòmic i Social i el Comitè de les Regions, mesures de foment, excloent-ne qualsevol harmonització de les disposicions legals i reglamentàries dels estats membres;
- per majoria qualificada i a proposta de la Comissió, recomanacions.