

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA  
de 13 de febrero de 1985 \*

En el asunto 293/83,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Presidente del Tribunal de première instance de Lieja, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

**Françoise Gravier**

y

**Municipio de Lieja,**

con intervención del

**Etat belge y de la Communauté française,**

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 7 y 59 del Tratado CEE,

\* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

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

Abogado General: Sir Gordon Slynn;  
Secretaria: Sra. D. Louterman, administradora;

consideradas las observaciones presentadas:

- En nombre de la parte demandante, por Me. L. Mission;
- en nombre del Municipio de Lieja, por M<sup>e</sup> J. E. Derwall;
- en nombre del Estado belga y de la Communauté française por M<sup>es</sup> B. Perin y F. Herbert;
- en nombre del Gobierno danés, por el Sr. L. Mikaelsen, en calidad de Agente;
- en nombre del Gobierno británico, por el Sr. J.R.J. Braggins, en calidad de Agente;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. C. Durand y el Sr. G. Kremlis, en calidad de Agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de enero de 1985;

dicta la siguiente

## Sentencia

*(No se transcriben los antecedentes de hecho.)*

### Fundamentos de Derecho

- 1 Mediante resolución de 23 de diciembre de 1983, recibida en el Tribunal de Justicia el 28 del mismo mes, el Presidente del tribunal de première instance de Lieja planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, dos cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación del artículo 7 del Tratado.
- 2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un procedimiento sobre medidas provisionales mediante el que una estudiante de la Académie royale des beaux-arts de Lieja, la Srta. Françoise Gravier, solicitó que se ordenara al Municipio de Lieja que no le requiriese el pago de un derecho denominado «minerval» que no se exige a los estudiantes de nacionalidad belga. El Municipio de Lieja solicitó que se emplazara, como intervinientes forzosos, al Estado belga, por ser el redactor de las circulares que imponen la percepción de un minerval, así como a la Communauté française, autoridad regional de quien depende la enseñanza en materia de arte.
- 3 Se desprende de los autos que, a tenor de lo previsto en el artículo 12 de la Ley de 29 de mayo de 1959 por la que se modifican determinadas disposiciones de la legislación en materia de enseñanza (*Moniteur belge* de 19 de junio de 1959), la enseñanza primaria y secundaria son gratuitas en Bélgica, tanto en los centros públicos como en los centros subvencionados, y que los centros de enseñanza postsecundaria o superior únicamente pueden percibir unos derechos de matrícula de escaso importe destinados a financiar su servicio social. Sin embargo, no obstante lo dispuesto en el referido artículo 12, las leyes que regulan el presupuesto en materia de educación, autorizaron al Ministro, a partir del curso escolar 1976/1977, a establecer «un minerval para los alumnos y estudiantes extranjeros cuyos padres no estén domiciliados en Bélgica y que frecuenten un centro de enseñanza estatal o subvencionado por el Estado, correspondiente a los niveles de preescolar, primaria, especial, secundaria, superior de primer y segundo ciclo y de formación profesional de segundo y tercer grado».

- 4 Con base en una disposición del tipo aludido que, en este caso, era el artículo 15 de la ley presupuestaria correspondiente al año 1983 y mediante la Circular nº 83.24 G, de 30 de junio de 1983 (*Moniteur belge* de 3 de febrero de 1989), el Ministro de Educación estableció «tanto para el ejercicio 1983/1984 como para los ejercicios anteriores [...] un minerval [exigible] a aquellos alumnos y estudiantes que no posean la nacionalidad belga y que frecuenten un centro de enseñanza artística que imparta cursos a tiempo completo, organizado o subvencionado por el Estado». En virtud de esta circular se exime del pago del minerval, entre otros, a los estudiantes de cuyos padres uno posea la nacionalidad belga, a los estudiantes de nacionalidad luxemburguesa y a los estudiantes cuyo padre o madre resida en Bélgica y ejerza en este Estado una actividad profesional con carácter principal o perciba una prestación sustitutoria o una pensión y tenga, en dicho Estado, la condición de sujeto pasivo.
- 5 La parte demandante en el litigio principal; la Srta. Gravier, de nacionalidad francesa y cuyos padres residen en Francia, llegó a Bélgica en 1982 con la intención de estudiar la técnica de las historietas gráficas en el marco de un ciclo de estudios superiores de arte de cuatro años de duración impartido en la Académie royale des beaux-arts de Lieja. La Srta. Gravier solicitó la dispensa del pago del minerval de 24.622 BFR, previsto para los estudiantes extranjeros que cursan estudios superiores de arte, para el curso académico 1982/1983. Mediante carta de 7 de octubre de 1983, la Académie royale le comunicó que la solicitud había sido denegada porque «todo estudiante extranjero debe saber que los estudios no son gratuitos y debe prever el pago de un minerval».
- 6 Tras la denegación de su solicitud, se requirió a la Srta. Gravier para que hiciera efectivo el minerval correspondiente a los cursos académicos 1982/1983 y 1983/1984. Al no efectuar el pago de la suma exigida dentro del plazo señalado, no se le permitió matricularse para el curso académico 1983/1984; por consiguiente no se prorrogó la validez de su permiso de residencia. Ante esta situación, la Srta. Gravier se dirigió al Presidente del tribunal de première instance de Lieja con el fin de obtener la dispensa del pago del minerval; así como la expedición de cualquier documento necesario para continuar su estancia en Bélgica.
- 7 En el procedimiento seguido ante el Presidente del Tribunal, la parte demandante impugnó la validez de las circulares ministeriales por las que se

establece el minerval controvertido, alegando que no puede estar obligada al pago de un minerval que no se exige a los nacionales belgas, dado que, por un lado, esta obligación constituye una discriminación por razón de la nacionalidad prohibida por el artículo 7 del Tratado y, por otro, un nacional de un Estado miembro que se ha trasladado a Bélgica para cursar estudios, debe poder hacerlo libremente en cuanto destinatario de servicios en el sentido del artículo 59 del Tratado.

- 8 El Municipio de Lieja, parte demandada en el litigio principal, se ocupó de que se expidiera a la parte demandante un certificado provisional con el que pudo regularizar su estancia en Bélgica. Por lo demás, consideró que correspondía al Estado belga y a la Communauté française, emplazados como intervinientes, presentar observaciones sobre las imputaciones de que fueron objeto las circulares relativas al pago del minerval.
  
- 9 Tras apreciar el carácter urgente de la demanda, el órgano jurisdiccional llamado a conocer del litigio estimó que, al haberse suscitado una cuestión de interpretación del Derecho comunitario, procedía suspender el procedimiento y someter a este Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
  - «1) ¿Cabe considerar conforme con el Derecho comunitario que los ciudadanos de los Estados miembros de la Comunidad Europea que se dirigen al territorio de otro Estado miembro con el fin exclusivo de cursar regularmente estudios en un centro que imparte enseñanzas relacionadas en particular con la formación profesional, se encuentran, por lo que respecta a dicho centro, dentro del ámbito de aplicación del artículo 7 del Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957?
  
  - 2) En caso de respuesta afirmativa, ¿qué criterios permiten afirmar si la enseñanza de la técnica de las historietas gráficas entra dentro del ámbito de aplicación del Tratado de Roma?»
  
- 10 A tenor de los fundamentos de la resolución de remisión, el órgano jurisdiccional consideró que la tesis según la cual, dado que la inscripción en un centro como la Académie royale des beaux-arts del Municipio de Lieja es gratuita para los belgas, debería serlo igualmente para los nacionales de otros

Estados miembros, sólo podría admitirse en el supuesto de que la parte demandante, que se ha trasladado a Bélgica con fines exclusivamente académicos, pudiera invocar en beneficio propio lo dispuesto en el Tratado. Tras observar que no existe una respuesta unánime a la cuestión de si los estudiantes deben ser considerados como destinatarios de servicios, la resolución de remisión explica que de ello no puede deducirse, ni siquiera en caso de respuesta negativa, que el acceso a la enseñanza no esté comprendido en el ámbito de aplicación del Tratado. En efecto, de la sentencia de este Tribunal de Justicia de 13 de julio de 1983, Forcheri (152/82, + Rec. p. 2323), se desprende que, en determinadas circunstancias, el hecho de subordinar el acceso a la enseñanza profesional por parte de nacionales de los restantes Estados miembros al pago de un derecho de matrícula, no exigida a los propios nacionales, puede entrar dentro del ámbito de aplicación del Tratado.

- 11 Visto el trasfondo de las cuestiones planteadas, procede examinar, en primer lugar, si la imposición de un minerval como el contemplado en la resolución de remisión constituye o no una «discriminación por razón de la nacionalidad», en el sentido propio del artículo 7 del Tratado.
- 12 El Etat belge y la Communauté française alegaron ante este Tribunal de Justicia que el hecho de que en Bélgica se exija a los estudiantes extranjeros una participación económica en la enseñanza se explica por el desequilibrio existente, a partir de 1976, entre el número de estudiantes extranjeros que cursan estudios en Bélgica y el de estudiantes belgas residentes en el extranjero. Dado que esta desproporción había supuesto graves consecuencias presupuestarias en el ámbito de la educación nacional, el Gobierno belga se vio obligado a exigir a los estudiantes nacionales de los demás Estados miembros, que normalmente no pagan impuestos en Bélgica, que participaran proporcionalmente en el coste de la enseñanza. Lejos de ser discriminatoria, esta participación equipara a los estudiantes extranjeros con los nacionales belgas.
- 13 La Comisión presentó determinados datos cifrados ante este Tribunal de los que se desprende que la movilidad de los estudiantes en la Comunidad es un fenómeno de alcance limitado, pero que, no obstante, Bélgica es el Estado miembro en el que, en relación con el número total de estudiantes, el porcentaje de estudiantes nacionales de otros Estados miembros es más elevado. La información suministrada muestra igualmente que Bélgica es el único Estado

miembro que exige a los estudiantes extranjeros el pago de un minerval, si bien, por razones de reciprocidad, Grecia exige el mismo derecho a los estudiantes belgas matriculados en universidades helénicas. Por otra parte, la Comisión considera que la imposición del minerval objeto del litigio crea una diferencia de trato entre los estudiantes de nacionalidad belga, independientemente de que sus padres o ellos mismos paguen impuestos en Bélgica, y los nacionales de otros Estados miembros, diferencia basada en la nacionalidad de los estudiantes.

- 14 Procede observar a este respecto que de la legislación belga y de la práctica seguida en materia de exigencia del minerval, tal y como se han expuesto anteriormente, se desprende que el coste de la enseñanza superior de arte no repercute sobre los estudiantes de nacionalidad belga, mientras que los estudiantes extranjeros deben soportar una parte de este coste. Así pues, el trato desigual se basa en la nacionalidad, sin que esta observación resulte afectada por el mero hecho de que se prevean determinadas excepciones a la distinción efectuada entre estudiantes belgas y extranjeros; excepciones que unas veces están en función de la nacionalidad, como es el caso de la situación particular de los estudiantes luxemburgueses, mientras que otras se basan en criterios como la residencia en Bélgica de padres que estén sujetos a tributación en este país.
- 15 Este trato desigual basado en la nacionalidad debe considerarse como una discriminación prohibida por el artículo 7 del Tratado, siempre que se sitúe dentro del ámbito de aplicación de éste.
- 16 Los Gobiernos británico y danés han manifestado su preocupación al respecto. Ambos estiman que el presente asunto suscita problemas de principio cuya transcendencia va más allá de las cuestiones planteadas por el Tribunal belga. Tras oponerse a la tesis de que quien desee cursar estudios en otro Estado miembro puede ser calificado como destinatario de servicios, alegan que el artículo 7 del Tratado no prohíbe a los Estados miembros dispensar a sus propios nacionales un trato más favorable en materia de enseñanza sobre todo por lo que respecta al acceso a la enseñanza, a las becas y ayudas de estudio, a las restantes facilidades de tipo social que se conceden a los estudiantes y a la participación de los estudiantes en el coste de la enseñanza. A este respecto, todo Estado miembro tiene responsabilidades particulares frente a sus propios nacionales.

- 17 La Comisión, por el contrario, defiende con carácter principal el punto de vista de que la exigencia de un minerval a los estudiantes nacionales de otros Estados miembros es incompatible con el artículo 59 del Tratado, en la medida en que no se aplica a los estudiantes nacionales. Sólo con carácter subsidiario alega que esta exigencia constituye una discriminación basada en la nacionalidad contraria al artículo 7 del Tratado. En efecto, la participación en cursos de formación profesional está amparada por lo dispuesto en los artículos 48, 52, 59 y 128 del Tratado y, por consiguiente, entra dentro de su ámbito de aplicación.
- 18 Ante esta divergencia de opiniones, procede, antes que nada, precisar la naturaleza del problema suscitado. En primer lugar, las cuestiones planteadas no tienen por objeto la organización de la enseñanza, ni siquiera su financiación, sino el hecho de levantar un umbral financiero para el acceso a la enseñanza de los estudiantes extranjeros exclusivamente. En segundo lugar, se trata de una forma muy determinada de enseñanza, calificada de «formación profesional» en la primera cuestión y de «enseñanza de la técnica de las historietas gráficas» en la segunda.
- 19 A este respecto, la primera observación que se impone es que, si bien la organización del sistema educativo y la política seguida en materia de enseñanza no forman parte, como tales, de los ámbitos de actuación que el Tratado somete a la competencia de las Instituciones comunitarias, el acceso y la participación en cursos de enseñanza y de aprendizaje no son ajenos al Derecho comunitario, especialmente si se trata de formación profesional.
- 20 De esta manera el artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77) prevé que el trabajador nacional de un Estado miembro que esté empleado en otro Estado miembro tendrá acceso, basándose en el mismo derecho y en las mismas condiciones que los trabajadores nacionales, a las escuelas de formación profesional y a los centros de readaptación o de reeducación. El mismo Reglamento, en su artículo 12, garantiza a los hijos de un nacional de un Estado miembro que esté empleado en el territorio de otro Estado miembro el acceso a los cursos de enseñanza general, de aprendizaje y de formación profesional en las mismas condiciones que los trabajadores nacionales.

- 21 Por lo que respecta, más en concreto, a la formación profesional, el artículo 128 del Tratado prevé que el Consejo establecerá los principios generales para la ejecución de una política común de formación profesional, capaz de contribuir al desarrollo armonioso de las economías nacionales y del mercado común. La Decisión 63/266/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1963, por la que se establecen los principios generales para la elaboración de una política común sobre formación profesional (DO 1963, 63, p. 1338; EE 05/01, p. 30), contiene un primer principio, de acuerdo con el cual «los principios generales deberán permitir que todas las personas puedan recibir una formación adecuada dentro del respeto de la libre elección de la profesión, del establecimiento y del lugar de formación, así como del lugar de trabajo».
- 22 La atención particular que prestan las Instituciones comunitarias a los problemas relativos al acceso a la formación profesional y a su mejora deriva, por otra parte, de las «Orientaciones generales» que el Consejo estableció en 1971 para la elaboración de un programa de actividades a nivel comunitario en materia de formación profesional (DO 1971, C 81, p. 5; EE 05/01, p. 148), de la Resolución del Consejo y de los Ministros de Educación, reunidos en el seno del Consejo, de 13 de diciembre de 1976, relativa a las medidas que hay que tomar para mejorar la preparación de los jóvenes para la actividad profesional y facilitarles el paso de la educación a la vida activa (DO C 308, p. 1; EE 05/02, p. 119), así como la Resolución del Consejo, de 11 de julio de 1983, sobre las políticas de formación profesional en la Comunidad Europea para la década de los ochenta (DO C 193, p. 2; EE 05/03, p. 45).
- 23 Así pues, la política común de formación profesional contemplada en el artículo 128 del Tratado está realizándose progresivamente. Constituye, por otra parte, un elemento indispensable de las actividades de la Comunidad, cuyos objetivos comprenden, entre otros, la libre circulación de personas, la movilidad de la mano de obra y la mejora del nivel de vida de los trabajadores.
- 24 En concreto, el acceso a la formación profesional puede favorecer la libre circulación de las personas en toda la Comunidad permitiéndoles obtener una capacitación en el Estado miembro en que se propongan ejercer una determinada actividad profesional y dándoles la oportunidad de completar su formación y de desarrollar sus aptitudes particulares en el Estado miembro cuya formación profesional incluya la especialización apropiada.

- 25 Se deduce de lo expuesto que las condiciones de acceso a la formación profesional entran dentro del ámbito de aplicación del Tratado.
- 26 Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión que la imposición de una tasa, de unos derechos de matrícula o de un minerval a los estudiantes nacionales de otros Estados miembros, como condición para el acceso a los cursos de formación profesional, constituye una discriminación por razón de la nacionalidad, prohibida por el artículo 7 del Tratado, cuando no se impone el mismo gravamen a los estudiantes nacionales del Estado en que se cursan dichos estudios.
- 27 Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional pretende saber cuales son los criterios que permiten decidir si la enseñanza de la técnica de las historietas gráficas está o no comprendida en la formación profesional.
- 28 A tenor de lo previsto en la citada Decisión 63/266, los principios generales para la elaboración de una política común sobre formación profesional se refieren «a la formación de los jóvenes y adultos que puedan ejercer una actividad o que la ejerzan ya, hasta el nivel de cuadros medios». Esta política común debe «capacitar a todas las personas para que adquieran el conocimiento técnico y la calificación necesaria para el ejercicio de una actividad profesional determinada y para alcanzar el más alto nivel posible de formación profesional, al tiempo que se estimule, en lo que se refiere especialmente a jóvenes, la evolución intelectual y moral, la educación cívica y el desarrollo físico».
- 29 Las citadas Orientaciones generales, establecidas por el Consejo en 1971, afirman que el objetivo de la formación profesional debe consistir en «proveer a la población en su conjunto de medios de formación, de perfeccionamiento y de formación permanente de carácter general y profesional, que sean adecuados para permitir a todos el desarrollo de su personalidad y el desempeño de una carrera profesional en una economía cuyas necesidades están en constante evolución».
- 30 Se desprende de estos textos que, independientemente de la edad y del nivel de formación de los alumnos o de los estudiantes, toda modalidad de enseñanza que prepare para adquirir una capacitación para una profesión, oficio o empleo específicos, o confiera la aptitud necesaria para ejercer dicha profesión, oficio

o empleo, está comprendida en la formación profesional, aunque el programa de estudios incluya una parte de formación general.

- 31 Procede, por consiguiente, responder a la segunda cuestión que el concepto de formación profesional incluye la enseñanza de la técnica de las historietas gráficas impartida por un centro de enseñanza superior artística, si esta enseñanza prepara al estudiante para adquirir una capacitación para una profesión, oficio o empleo específicos o le confiere la aptitud necesaria para ejercer dicha profesión, oficio o empleo.

### Costas

- 32 Los gastos efectuados por los Gobiernos británico, danés y por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

### EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Presidente del tribunal de première instance de Lieja mediante resolución de 23 de diciembre de 1983, declara:

- 1) **La imposición de una tasa, de unos derechos de matrícula o de un minerval a los estudiantes nacionales de otros Estados miembros, como condición para el acceso a los cursos de formación profesional, constituye una discriminación por razón de la nacionalidad, prohibida por el artículo 7 del Tratado CEE, cuando no se impone el mismo gravamen a los estudiantes nacionales del Estado en que se cursan dichos estudios.**

- 2) **El concepto de formación profesional incluye la enseñanza de la técnica de las historietas gráficas impartida por un centro de enseñanza superior artística, si esta enseñanza prepara al estudiante para adquirir una capacitación para una profesión, oficio o empleo específicos o le confiere la aptitud necesaria para ejercer dicha profesión, oficio o empleo.**

Mackenzie Stuart

Bosco

Due

Kakouris

Koopmans

Everling

Bahlmann

Galmot

Joliet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de febrero de 1985.

El Secretario

P. Heim

El Presidente

A.J. Mackenzie Stuart