CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JEAN MISCHO

presentadas el 22 de febrero de 1989 *

Señor Presidente,
Señores Jueces,

1. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que anule la adición del artículo 235 del Tratado CEE a la base jurídica de la Decisión 87/327/CEE del Consejo, de 15 de junio de 1987, por la que se adopta el programa de acción comunitaria en materia de movilidad de los estudiantes (Erasmus),[1] así como la anulación del último considerando de dicha Decisión, que motiva tal adición. Con carácter subsidiario, en caso de que el Tribunal de Justicia no pudiera pronunciar tal anulación parcial, solicita que se anule sin más la Decisión, en la medida en que se basa en el citado artículo 235.

2. La Comisión estima que el artículo 128 del Tratado, base de la Decisión 63/266/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1963, por la que se establecen los principios generales para la aplicación de una política común sobre formación profesional,[2] constituye la única base jurídica correcta de la Decisión Erasmus, de forma que el hecho de invocar como base el artículo 235 constituye una violación del Tratado. Añade que dicho artículo se invoca, de todas formas, con una motivación insuficiente e imprecisa.

3. En su sentencia relativa al sistema de preferencias arancelarias generalizadas (SPG),[3] el Tribunal de Justicia confirmó que «de los propios términos del artículo 235 se desprende que sólo está justificado recurrir a este artículo como fundamento jurídico de un acto cuando ninguna otra disposición del Tratado confiera a las instituciones comunitarias la competencia necesaria para adoptar dicho acto».

4. Hay que hacer constar además que, en el caso de autos, la controversia sobre la base jurídica correcta no es de alcance puramente formal, por cuanto los artículos 128 y 235 contienen normas distintas para la formación de la voluntad del Consejo. Por consiguiente, la elección del fundamento jurídico podía tener consecuencias sobre la determinación del contenido de la Decisión impugnada.

5. Por lo que se refiere a la Decisión 63/266/CEE, no me extenderé sobre la controversia, más aparente que real, que dividió a las partes en lo relativo a la importancia que debe concedérsele como precedente o como base jurídica de la Decisión impugnada, dado que, en cualquier caso, no pudo modificar ni el ámbito de aplicación ni el alcance del artículo 128 del Tratado.[4]

* Lengua original: francés.

1 — DO L 166 de 25.6.87, p. 20.

2 — DO de 20.4.1963, p. 1338; EE 05/01, p. 30.

3 — Sentencia de 26 de marzo de 1987, Comisión/Consejo, 45/86, apartado 13.

4 — En su sentencia «hormonas», de 23 de febrero de 1988 (Reino Unido/Consejo, 68/86), el Tribunal de Justicia declaró, por una parte, que una simple práctica del Consejo no puede ir contra las normas del Tratado. Por consiguiente, dicha práctica no puede crear un precedente que vincule a las instituciones de la Comunidad en cuanto al fundamento jurídico correcto (apartado 24) y, por otra, que las normas relativas a la formación de la voluntad de las instituciones comunitarias están establecidas en el Tratado y, por tanto, no tienen carácter dispositivo, ni para los Estados miembros ni para las propias instituciones (apartado 38).

6. Este último artículo dispone:

«A propuesta de la Comisión y previa consulta al Comité Económico y Social, 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.»

7. Tanto el Consejo como las partes coadyuvantes entienden que esta disposición no constituye una base jurídica suficiente para la adopción de la citada Decisión Erasmus. Alegan, por una parte, que las acciones que lleva consigo este programa exceden de las competencias atribuidas al Consejo por el artículo 128 y que, por otra parte, este programa se extiende a campos que no pertenecen a la formación profesional.

1. Amplitud de las competencias del Consejo

8. No se discute, en el presente asunto, que el programa Erasmus constituye, como indica el encabezamiento de la Decisión impugnada, «un programa de acción comunitaria» que debe ser aplicado por la Comisión de acuerdo con el anexo de la Decisión (véase el artículo 3 de ésta).

9. Las acciones definidas en este anexo suponen contactos directos entre la institución competente para gestionar el programa y

— las universidades (acciones 1, 3 y 4),

— las asociaciones de universidades (acción 4),

— el personal docente y el personal administrativo de las universidades (acción 1),

— los centros nacionales de información sobre el reconocimiento académico de los títulos y períodos de estudios (acción 3),

— los promotores de ciclos comunes entre universidades (acción 3).

10. Todas estas entidades prodrán beneficiarse de las ayudas de la Comunidad, concedidas según decisiones de la Comisión. Ésta podrá, asimismo, financiar publicaciones destinadas a intensificar el conocimiento de las posibilidades de estudios y de docencia en otros Estados miembros (acción 4), concediendo premios «Erasmus» a los estudiantes y miembros del personal docente (acción 4).

11. Únicamente son gestionadas por las autoridades competentes de los Estados miembros las becas concedidas por la Comunidad a los estudiantes universitarios que cursan sus estudios en otro Estado miembro (acción 2).

12. Por consiguiente, plantea la cuestión de si la competencia del Consejo para establecer «los principios generales para la ejecución de una política común de formación profesional» lleva consigo la competencia para adoptar un programa de acción comunitaria consistente en tales realizaciones concretas, aplicables por la Comisión en co-

laboración directa con las universidades y el personal docente.

13. La controversia surge cuando el artículo 128 utiliza conceptos aparentemente difíciles de conciliar entre sí. Por una parte, contempla «una política común de formación profesional» y, por otra, sólo aborda el tema de la competencia de las instituciones comunitarias en relación con el establecimiento de «principios generales para [su] ejecución».

14. Según las tesis que defienden, las partes conceden más o menos importancia a uno u otro de estos dos elementos. Por consiguiente, entiendo que no cabe hablar de oposición entre ellos. Esta fórmula debe leerse en toda su extensión. «El establecimiento de los principios generales» debe conducir a la «ejecución de una política común» constituida por el objetivo que se pretende alcanzar.

15. Ahora bien, ¿se deduce del artículo 128 que esta política puede ser ejecutada directamente por las instituciones comunitarias y, en particular, en forma de acciones concretas como la concesión de subvenciones a determinada asociación de universidades o a un profesor individual?

16. Para poder responder a esta pregunta, debemos empezar por situar el artículo 128 en el sistema del Tratado concentrando nuestra atención en las disposiciones en las que se habla de la «ejecución de una política común».

17. A tenor del artículo 3 del Tratado, «la acción de la Comunidad llevará consigo, en las condiciones y según el ritmo previsto en el presente Tratado:

«[...]

»b) el establecimiento de un Arancel Aduanero Común y de una política comercial común respecto de terceros Estados;

»[...]

»d) el establecimiento de una política común en el sector de la agricultura;

»e) el establecimiento de una política común en el sector de los transportes;

»[...]

»i) la creación de un Fondo Social Europeo, con objeto de mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores y contribuir a la elevación de su nivel de vida;

»[...]»

18. Me parece difícil discutir que, si la política común de formación profesional tuviera el mismo alcance y la misma intensidad comunitaria que las políticas comunes en los ámbitos agraria, de los transportes y del comercio exterior, se habría mencionado en el artículo 3, que enumera los grandes objetivos de la Comunidad.

19. La política agraria común y la política común en el sector de los transportes for-

man parte de los propios «Fundamentos de la Comunidad» (título de la segunda parte del Tratado). Si bien la política comercial común, al igual que la política común de formación profesional, forman parte de la tercera parte del Tratado, que lleva el título de «Política de la Comunidad», sin embargo, un capítulo entero y aparte se dedica a la primera, mientras que, a la segunda, se consagra únicamente un artículo en el título III, dedicado a la «Política Social» en su conjunto y, además, en un lugar que ha suscitado numerosos interrogantes. Efectivamente, se halla situado al final del capítulo dedicado al Fondo Social Europeo, cuya creación es lo único relativo al Fondo que figura entre los objetivos que se establecen en el artículo 3. Stabenow considera,[5] y a mi juicio con razón, que la ubicación del artículo 128 indica que, al tiempo de redactarse el Tratado, se consideraba el estímulo de la formación profesional como una de las misiones fundamentales del Fondo Social, y que los «principios generales» debían proporcionar a este respecto un marco de referencia («Bezugsrahmen»). Efectivamente, la formación profesional siempre ha sido una de las actividades prioritarias del Fondo Social.

20. En segundo lugar, debe hacerse constar que, a diferencia del artículo 128, los artículos 43, 75 y 113 prevén, junto al establecimiento de líneas directivas (apartado 1 del artículo 43) o del desarrollo de principios uniformes (apartado 1 del artículo 113), la presentación de propuestas por parte de la Comisión con objeto de ejecutar las citadas políticas comunes. Estas medidas deben dictarse previa consulta al Parlamento Europeo, cuando se trata de la política agraria común y de la política común de transportes.

5 — Wolfgang Stabenow en Groeben, Boeck, Thiesing, Ehlermann, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 3 edición, 1983, tomo 1, comentario al artículo 128, p. 2087, nº 2.

21. Se adoptan por unanimidad en el transcurso de las dos primeras etapas del período transitorio y por mayoría cualificada (apartado 2 del artículo 43, apartado 1 del artículo 75, apartado 3 del artículo 111, apartado 4 del artículo 113 y artículo 114). Finalmente, el artículo 116, que prevé que desde el final del período transitorio, y en relación con todas las cuestiones que revistan particular interés para el mercado común, los Estados miembros procederán en el marco de las organizaciones internacionales de carácter económico únicamente a una *acción común*, establece también que la Comisión habrá de someter al Consejo, que decidirá por mayoría cualificada, propuestas relativas al *alcance* y a la *aplicación* de dicha acción común.

22. A esto se añade que la letra a) del artículo 41 prevé una eficaz coordinación de los esfuerzos emprendidos en los sectores de la formación profesional, investigación y divulgación de conocimientos agronómicos, que podrá comprender proyectos o instituciones *financiadas en común*.

23. Aun cuando este artículo, relativo al ámbito de la agricultura, no efecta sólo a la formación profesional, no es menos cierto que no habría sido preciso prever en el mismo la posibilidad de proyectos financiados en común si tal posibilidad resultara del artículo 128, que constituye la disposición general en materia de formación profesional.

24. Al enfrentarse a una panorámica de conjunto de tal coherencia, *no* cabe suponer

que fueran el olvido o la falta de atención lo que llevó a los autores del Tratado a no confiar al Consejo, en el artículo 128, la tarea de dictar, a propuesta de la Comisión, las *medidas necesarias para la ejecución* de una política común de formación profesional. No cabe leer este artículo en el sentido de que confiere al Consejo, *implícitamente*, la competencia para dictar, por mayoría simple y sin previa consulta obligatoria al Parlamento, tales medidas. A juicio de los autores del Tratado, tal ejecución debía dejarse a otros, que no podían ser sino los Estados miembros.

25. Sin embargo, como acabamos de ver, la Decisión Erasmus tiene por objeto tales *medidas concretas*. Lo mismo ocurre con el programa Comett I, basado también en los artículos 128 y 235,[6] y con el programa Comett II,[7] basado únicamente en el artículo 128. Este último permite también a la Comisión adoptar medidas dirigidas a «las personas que que se encuentren en fase de formación, incluidas aquellas que han concluido su formación inicial, así como las personas que desarrollen una actividad, incluidos los interlocutores sociales y los formadores interesados» (párrafo 2 del apartado 1 del anexo de la Decisión). Permite a la Comisión conceder ayudas financieras hasta la cuantía del 50 % de los gastos que puedan ser financiados, pero que pueden llegar hasta el 100 % en el caso de las «asociaciones universidad-empresa para la formación (AUEF)». Contrariamente a lo que sucede en el programa Erasmus, la Comisión puede también conceder directamente becas a los estudiantes y a otras personas que efectúan períodos de formación de tres a doce meses en una empresa domiciliada en otro Estado miembro, así como al personal de las universidades y de las empresas; puede apoyar cursos de formación tecnológica, ayudar a la concepción, preparación y experimentación a escala europea de proyectos conjuntos de formación. Por ello, la Decisión Comett II reviste gran interés en lo relativo al asunto que nos ocupa, por cuanto permite percatarse mejor de la extensión de las competencias que el artículo 128, a juicio de los partidarios de una interpretación amplia de esta disposición, confiere al Consejo y que permite a este último delegar en la Comisión.

26. En apoyo de esta interpretación amplia, la Comisión invoca también el principio de la «eficacia». Aun cuando el artículo 128 no indica los medios concretos a través de los cuales debe ejecutarse la política común de formación profesional, sin embargo, según la Comisión no cabe dar a esta disposición una interpretación que lleve a negar a la Comunidad los medios de acción necesarios para llevar adelante eficazmente dicha política.

27. Aquí alude la Comisión sin duda a la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto «política migratoria», de 9 de julio de 1987,[8] en la cual declaró:

«cuando un artículo del Tratado, en el caso que nos ocupa el artículo 118, *confía a la Comisión una misión concreta*, hay que admitir, so pena de restar todo efecto útil a esa disposición, que, por ello, dicho artículo

6 — Decisión del Consejo, de 24 de julio de 1986, por la que se adopta el programa de cooperación entre la universidad y la empresa en materia de formación en el campo de las tecnologías (Comett) (DO L 222, de 8.8.1986, p. 17).

7 — Decisión del Consejo, de 16 de diciembre de 1988, por la que se adopta la segunda fase del programa de cooperación entre la universidad y la empresa en materia de formación en el marco de las tecnologías (Comett II) (1990-1994) (DO L 13, de 17.1.1989, p. 28).

8 — Alemania, Francia, Países Bajos, Dinamarca y Reino Unido/Comisión, asuntos acumulados 281, 283, 284, 285 y 287/85, Rec. 1987, p. 3203.

le otorga los poderes indispensables para hacer frente a esta misión» (apartado 28).

28. Reconozco que, en el marco del artículo 118, lo que vale para la Comisión *vale en términos generales para las instituciones comunitarias.* En este sentido, tiene razón la Comisión al afirmar que, en el artículo 128, el Tratado no pudo perseguir una finalidad (política común) sin prever los medios de acción necesarios para alcanzarla.

29. De ello resulta, con toda seguridad, que los principios generales que el Consejo puede dictar no son meras orientaciones sino normas jurídicas obligatorias.

30. Sin embargo, la remisión a la «eficacia» del artículo 128 no debe llevar a sustituir o a añadir a los medios de acción que prevé expresamente otros medios de acción de distinta índole, ni siquiera en el caso de que éstos permitieran alcanzar con mayor facilidad y eficacia los objetivos que se persiguen. Precisamente para colmar tales lagunas y para permitir a la Comunidad conseguir plenamente sus objetivos, aun cuando el Tratado no le heya dotado de los poderes de acción necesarios, fue por lo que se estableció el artículo 235.

31. Esta distinción se halla también en la antes citada sentencia «política migratoria». La «eficacia» del artículo 118 llevó al Tribunal de Justicia a reconocer a la Comisión la facultad de obligar a los Estados miembros a participar en un procedimiento de consulta que haya decidido convocar (apartado 28), sin que pueda, sin embargo, imponerles el resultado que se deba alcanzar mediante esta consulta ni impedirles poner en vigor proyectos, acuerdos o disposiciones que pudiera considerar no conformes con las políticas y acciones comunitarias (apartado 34).

32. Es cierto que el artículo 118 únicamente obliga a la Comisión a promover una estrecha colaboración entre los Estados miembros en el ámbito social. De alguna forma, el artículo 128 da un paso más al fijar como objetivo «la ejecución de una política común de formación profesional, capaz de contribuir al desarrollo armonioso de las economías nacionales y del mercado común». Por consiguiente, el principio de la eficacia exige que se alcance un resultado conforme con esta definición; pero, previendo únicamente el establecimiento de principios generales, el artículo 128 no obliga a que la política común conduzca a una verdadera armonización de las disposiciones nacionales relativas a la formación profesional[9] y no establece que las instituciones de la Comunidad deban ejecutar la política común.

33. Efectivamente, el citado objetivo puede alcanzarse haciendo lo más precisos posible los principios generales, adaptándose periódicamente a los nuevos problemas que surgen, llevando a cabo estudios comparativos y organizando regularmente consultas obligatorias con objeto de contrastar las experiencias nacionales y extraer conclusiones comunes.

34. Además, la Comisión debe seguir atentamente la aplicación de los principios generales por parte de los Estados miembros, llamar su atención sobre las posibles discordancias y, en su caso, iniciar contra ellos un

9 — En este sentido, véase Stabenow en el comentario ya citado, p. 2088.

procedimiento con arreglo al artículo 169 ya que los principios generales vinculan a los Estados miembros. El artículo 128, con el artículo 155, permiten también a la Comisión dar a los Estados miembros las acciones que es preciso emprender de forma paralela. Si tales acciones son elegidas con cuidado, los Estados miembros no dejarán de participar en las mismas, cada uno en lo que le afecte.

35. Este punto de vista corresponde a la definición que el Consejo dio de la política común de formación profesional en la Decisión 63/266/CEE. Con arreglo al primer principio de esta Decisión, «Se entiende por política común de formación profesional una acción común coherente y progresiva que implica que *cada Estado miembro elabore* programas *y garantice* realizaciones de acuerdo con los principios generales contenidos en esta Decisión y con las medidas de aplicación que se deriven de ellos».

36. ¿Puede la referencia a eventuales medidas de aplicación probar que, al menos en 1963, entendía el Consejo que los principios generales podían ser aplicados mediante verdaderas medidas de la Comunidad? No lo creo. El texto que acabo de citar está claramente concebido en la óptica de que no sólo las «realizaciones» sino también los «programas» son exclusiva responsabilidad de los Estados miembros. Creo poder terminar afirmando que a los ojos del Consejo, «las medidas de aplicación que deriven de los principios generales» deben consistir únicamente en precisar el alcance de los citados principios en relación con tal o cual aspecto determinado de la política de formación profesional.

37. Es cierto que el último párrafo del primer principio de la Decisión de 1963 puntualiza también que «será responsabilidad de los Estados miembros y de las instituciones competentes de la Comunidad la aplicación de dichos principios generales dentro del marco del Tratado». Pero, la adición de las palabras «en el marco del Tratado» no habría sido necesaria en el caso de que el Consejo hubiera entendido que el artículo 128, por sí solo, permitía a las instituciones adoptar la totalidad de las medidas de ejecución que se consideraban necesarias. Estas palabras deben interpretarse en el sentido de que las instituciones pueden aplicar los principios generales en la medida en que otras disposiciones del Tratado les confieren a este respecto las competencias necesarias.

38. Por consiguiente, las únicas disposiciones que pueden tenerse en cuenta a este respecto son las relativas al Fondo Social Europeo y el artículo 235. (Eventualmente, también el artículo 100 si las diferencias entre las políticas nacionales pudieran incidir directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común.)

39. En el presente asunto, el Agente del Consejo consideró que su institución tenía también la facultad de acometer, basándose únicamente en el artículo 128, acciones tendentes a orientar y a estimular las actividades de los Estados miembros, pero situadas en un nivel inferior al de una acción de la Comunidad cuyos objetivos y mecanismos están determinados por un acto jurídico comunitario y cuya ejecución corresponde a la Comisión. A mi juicio, ello constituye una interpretación forzada del artículo 128 y es preciso examinar muy cuidadosamente en cada caso en qué pueden consistir tales «acciones». Pero este problema ya no es actual. En este momento, se trata de examinar las medidas previstas por el programa Erasmus.

40. Por ello, no puedo coincidir con la Comisión cuando afirma que las acciones comunitarias previstas por el programa Erasmus sólo constituyen «acciones de promoción» que estimulan a los Estados sin imponerles directamente nuevas exigencias jurídicas dado que las acciones previstas presuponen la participación voluntaria de sus beneficiarios potenciales.

41. En el presente caso, nos encontramos ante medidas concretas que deben ser aplicadas directamente *in situ*. El programa no se limita en modo alguno a estimular a los Estados miembros, sino que les impone obligaciones inmediatas en relación con tales medidas concretas. De esta forma, las autoridades competentes de los Estados miembros están expresamente encargadas de gestionar las becas concedidas a los estudiantes con arreglo a la acción 2 y de colaborar estrechamente en la realización de las actividades previstas en la acción 3 para promover la movilidad mediante el reconocimiento académico de los títulos y períodos de estudios.

42. Además, aun cuando el Consejo ha dictado un acto de naturaleza particular, a saber, una Decisión *sui generis* («Beschluß»), que no figura entre las que se mencionan expresamente en el artículo 189 del Tratado, dicho acto se asemeja mucho a un reglamento en cuanto a su naturaleza jurídica, puesto que concede directamente a los particulares, bien sean las universidades, los docentes o los estudiantes, el derecho a beneficiarse de sus disposiciones. El hecho de que tales beneficiarios potenciales sólo se conviertan en beneficiarios efectivos si lo desean y si su solicitud es estudiada, no corresponde a los programas como Erasmus; es el caso de una serie de ayudas y de primas concedidas principalmente en el marco de la política agraria común y ello, generalmente, basándose en reglamentos.

43. Finalmente, otro argumento que demuestra que el programa Erasmus no se limita a «acciones de promoción» que estimulen a los Estados miembros consiste en que la gestión directa del programa y la concesión de las ayudas a los beneficiarios (salvo en lo que se refiere a las becas para los estudiantes) corresponden a la Comisión.

44. De cuanto antecede se deduce que «un programa de acción comunitaria» como el programa Erasmus no pudo haber sido adoptado basándose únicamente en el artículo 128, por lo cual el Consejo estaba obligado a basarlo también en el artículo 235.

45. Solamente una palabra más en cuanto a los gastos con cargo al presupuesto ocasionados por este programa. A tal efecto, basta con señalar que, puesto que el artículo 128 por sí solo no permite a las instituciones comunitarias adoptar por sí mismas ni promover o financiar medidas concretas con objeto de ejecutar la política común de formación profesional *in situ*, tampoco puede servir de justificación a los gastos que tales acciones implican para el presupuesto.

46. Abordemos ahora el segundo argumento que alega el Consejo para justificar el recurso al artículo 235, a saber, que el conjunto de medidas previstas por el programa Erasmus no corresponde al ámbito de la formación profesional.

2. El concepto de «formación profesional»

47. Tanto el Consejo como las partes coadyuvantes entienden que la Decisión impugnada abarca terrenos distintos de la formación profesional; por un lado, por cuanto cualquier manifestación de la formación profesional no se halla necesariamente comprendida dentro de ésta y, por otro, por cuanto ciertos objetivos que persigue el programa Erasmus son extraños a ella.

48. A este respecto es preciso manifestar, en primer lugar, que de la sentencia Blaizot, de 22 de febrero de 1988,[10] resulta que, si bien los estudios universitarios, por regla general, pertenecen a la formación profesional, no sucede lo mismo con ciertos ciclos de estudios concretos que, debido a sus características propias, van dirigidos a personas deseosas de aumentar sus conocimientos generales más que de acceder a la vida profesional.

49. A continuación hay que manifestar que, si bien en la sentencia Gravier, de 13 de febrero de 1985,[11] el Tribunal de Justicia afirmó que «los requisitos de acceso a la formación profesional se hallan comprendidos dentro del ámbito de aplicación del Tratado» (apartado 25; *traducción provisional*), no es menos cierto que previamente había precisado que

«la *organización* de la educación y de la *política* educativa no forman parte, en cuanto tales, de los ámbitos que el Tratado reservó a la competencia de las instituciones comunitarias» (apartado 19; *traducción provisional*)[12].

50. Por consiguiente, en dicha sentencia el Tribunal de Justicia sólo se refirió «al *acceso* y a la *participación* en los cursos de enseñanza y de aprendizaje» (apartado 35; *traducción provisional*) y no a la organización propiamente dicha de tales cursos, que corresponde a la política educativa y de la formación.

51. Finalmente, en su sentencia Casagrande, de 3 de julio de 1974,[13] el Tribunal de Justicia afirmó que:

«si bien la política educativa y de formación, en cuanto tal, no está comprendida en los ámbitos que el Tratado atribuyó a la competencia de las instituciones comunitarias, de ello no se sigue que el ejercicio de las competencias transferidas a la Comunidad quede de alguna forma limitado en cierta medida cuando puede *afectar a medidas adoptadas en ejecución de una política* como la educativa y de formación» (apartado 6).

52. De todas estas sentencias cabe deducir que la definición de la política educativa, incluida la organización de la educación, sigue siendo competencia de los Estados miembros, aun cuando el Derecho comunitario pueda afectar a algunas «medidas adoptadas en ejecución» de ésta.

53. Ahora bien, la Decisión Erasmus, por una parte, no hace distinciones entre la enseñanza universitaria según pertenezca a la formación profesional o a la educación general y, por otra, *prevé la adopción de medidas que afectan directamente a la propia organización* de esta enseñanza en los distintos Estados miembros.

10 — Blaizot/Universidad de Lieja y otros, 24/86, especialmente apartado 20.

11 — Gravier/Ciudad de Lieja, 293/83, Rec. 1985, p. 593.

12 — En el mismo sentido, sentencia de 13 de julio de 1983, Forcheri/Bélgica, Rec. 1983, p. 2323.

13 — Casagrande/Landeshauptstadt München, 9/74, Rec. 1974, p. 773.

54. A tenor del apartado 1 del artículo 1, no sólo trata de aumentar significativamente la *movilidad de los estudiantes,* sino también de promover una *cooperación más estrecha entre las universidades.*

55. El apartado 2 del mismo artículo da una definición muy amplia del término «universidad» en el sentido del programa y, a través de ella, del concepto de enseñanza universitaria. Este término «se utilizará para abarcar todos los tipos de centros de enseñanza y de formación postsecundaria que ofrezcan, en cuanto corresponda y dentro del marco de una formación avanzada, cualificaciones o títulos de dicho nivel, cualquiera que sea su denominación respectiva en los Estados miembros».

56. Esta definición abarca igualmente las de los estudios universitarios que, a tenor de la citada sentencia Blaizot, no se hallen comprendidos en la formación profesional.

57. No puede discutirse esta afirmación arguyendo, como hace la Comisión, que «el programa Erasmus fue concebido como programa de formación profesional» y que «la movilidad de los estudiantes se contempla en el programa Erasmus en función de la formación profesional» (apartado 37 del escrito de réplica). Efectivamente, de los apartados 16 y 20 de la sentencia Blaizot se deduce que, si bien los estudios universitarios responden, en su mayoría, a los criterios de formación profesional, «es por su propia naturaleza» y, si ciertos ciclos particulares de estudios escapan al ámbito de la formación profesional, «es por sus características propias».

58. Para apreciar si determinados estudios se hallan comprendidos en la formación profesional, no hay que tener pues en cuenta que quienes los cursan lo hacen para acceder a una profesión determinada ni tampoco que las medidas adoptadas en el campo de la enseñanza universitaria se toman para lograr tal acceso, *desde el momento en que la totalidad de los estudios,* incluso aquellos que no preparan objetivamente para el acceso a actividades profesionales, son *susceptibles de verse afectados por ellas.*

59. Finalmente, la cooperación interuniversitaria que el programa Erasmus está llamado a promover, y que figura entre los objetivos que se mencionan en el artículo 2 de la Decisión litigiosa, debe concretarse, conforme a la acción 1 descrita en su anexo, mediante el establecimiento de una «red europea» constituida por aquellas universidades que hayan celebrado con las universidades de otros Estados miembros acuerdos para el intercambio de estudiantes y profesores. Estos acuerdos deben tener por objeto «proporcionar a los estudiantes de una universidad la oportunidad de emprender un período de estudios plenamente reconocido en al menos otro Estado miembro, como parte integrante de su título o de su cualificación académica». En este marco, se concederá prioridad a la elaboración de programas de estudios integrados que supongan el reconocimiento pleno de los períodos de estudios cursados en las universidades en cuestión.

60. La cooperación interuniversitaria así entendida ocasionará, sin dudarlo, algunas modificaciones en la organización de la enseñanza, ya que está destinada a constituir redes particulares de enseñanza pertenecientes a dos o más universidades de diferentes Estados miembros, y a adoptar, a tal fin, programas especiales de enseñanza.

61. Cuanto acaba de exponerse basta para concluir que el Consejo estuvo en lo cierto al afirmar, en el último considerando de la Decisión controvertida, que:

«el presente programa de acción incluye aspectos relativos a la enseñanza que, en el estado actual del Derecho comunitario, pueden considerarse que superan el marco de la política común de formación profesional que se prevé en artículo 128 del Tratado».

62. A ello se añade que otros objetivos y elementos del programa Erasmus pueden considerarse no exclusivamente cubiertos por el artículo 128. En cualquier caso, la propia redacción de la Decisión Erasmus no disipa todas las dudas al respecto.

63. No se discute que el programa Erasmus tiene su origen político en los trabajos del comité *ad hoc* sobre la Europa de los ciudadanos y, especialmente, en su informe al Consejo Europeo de Milán de fechas 28 y 29 de junio de 1985. [14] Los considerandos 8 a 9 de la Decisión impugnada se refieren expresamente a la Europa de los ciudadanos y uno de los objetivos mencionados en el artículo 2 es precisamente «reforzar las relaciones entre los ciudadanos de los diferentes Estados miembros para consolidar el concepto de una Europa de los ciudadanos».

64. El capítulo 5 del citado informe, que lleva el título «Juventud, educación, intercambios y deporte», dedica un apartado muy sucinto a la formación profesional (5.7) y contiene como única propuesta

«que los Estados miembros, a ser posible en colaboración con las empresas y los interlocutores sociales, tomen todas las medidas, en el marco de las políticas nacionales, para garantizar que todos los jóvenes que lo deseen puedan recibir una formación profesional de un año de duración, y a ser posible de dos, para completar el ciclo obligatorio de estudios».

65. Son precisamente tales medidas de los Estados miembros las que la Decisión 87/569/CEE del Consejo, de 1 de diciembre de 1987, [15] impugnada en el marco del asunto 56/88, trata de estimular y completar.

66. Por lo demás, la parte fundamental del capítulo 5 del citado informe está destinada al intercambio de jóvenes, bien sean alumnos (5.2 y 5.3), estudiantes (5.6) o trabajadores (5.8). La propia cooperación interuniversitaria que se propone (5.6) debe centrarse básicamente en tales intercambios.

67. Lo menos que cabe decir es que la importancia concedida de esta forma a los intercambios repercutió en la formulación del programa Erasmus, definido en su denominación como programa de acción comunitaria en materia de movilidad de los estudiantes, destinada a «aumentar significativamente» esta última (apartado 1 del artículo 1). En la comunicación 88/C240/03 (publicada en el DO C 240 de 15.9.1988, p. 3), [16] se considera la promoción de esta movilidad como el «principal objetivo» del programa Erasmus.

14 — Véase el suplemento 7/85 del *Boletín de las Comunidades Europeas*, pp. 19 y ss.

15 — Decisión sobre un programa de acción para la formación y la preparación de los jóvenes para la vida adulta y profesional (DO L 346 de 10.12.1987, p. 31).

16 — Erasmus, ayuda financiera para la cooperación y la movilidad en la enseñanza superior de la Comunidad Europea (año académico 1989-1990).

68. Por la misma razón, la mayoría de las acciones que se describen en el anexo de la Decisión Erasmus van destinadas a «estimular los intercambios de estudiantes a escala comunitaria» (apartado 1 de la acción 1).

69. Con independencia de los contactos que la Decisión trata de establecer entre el personal administrativo de las universidades y los profesores con objeto de comparar sus respectivos métodos, no considero exagerado estimar que la principal finalidad del programa Erasmus no consiste en incrementar directamente la formación profesional de los estudiantes que puedan beneficiarse de la misma, sino desarrollar los contactos entre los estudiantes de los distintos Estados miembros ampliando sus conocimientos personales más que profesionales. No garantiza el programa Erasmus que la adquisición de una «experiencia directa de la vida económica y social de otros Estados miembros» [artículo 2, inciso i)] vaya acompañada de la mejora de la formación profesional. Por consiguiente, no excluye que las estancias en el extranjero constituyan un fin en sí mismo, con independencia de cualquier consideración de formación profesional.

70. Por ello, los intercambios de personas, en cuanto tales, no se hallan comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 128 y parece que sólo pueden ser promovidos con arreglo al artículo 235, como lo demuestra la Decisión 88/348/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1988, por la que se establece un programa de acción, «La juventud con Europa», para el fomento de los intercambios de jóvenes en la Comunidad (DO L 158 de 25.6.1988, p. 42).

71. En este constexto, me parece difícil admitir que el programa Erasmus tenga como objetivo inmediato y directo la mejora de la formación profesional universitaria y que el aumento de la movilidad de los estudiantes no sea más que un medio para alcanzar esta finalidad. Pese a que no quiero llegar a atribuir a la Comisión la intención de no haber dado al objetivo de aumentar esta movilidad más que una «coloración» de formación profesional para que la Decisión impugnada se halle comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 128, estoy convencido de que ésta persigue tanto un objetivo de movilidad de las personas como otro de formación profesional de los estudiantes universitarios. También por esta razón, considero que fue preciso basar la Decisión tanto en el artículo 128 como en el 235.[17]

3. Motivos para haber invocado el artículo 235

72. Para que el Consejo se vea en la obligación de invocar el artículo 235, basta con que el acto en cuestión contenga un único elemento que no pueda fundamentarse en otra disposición del Tratado.

73. Como hemos visto, los motivos que se indican en el último considerando (presencia de aspectos relativos a la enseñanza que pueden considerarse que sobrepasan el ámbito de la política común de formación profesional) se refieren a tal elemento.

74. Por ello, la Decisión debe considerarse suficientemente motivada pese a que, además, pudieran haberse mencionado otros elementos de la Decisión para justificar la

17 — En su sentencia de 27 de septiembre de 1988 (Comisión/Consejo, 165/87), el Tribunal de Justicia declaró expresamente que «en la medida en que la competencia de una institución se apoya en dos disposiciones del Tratado, ésta debe adoptar los actos correspondientes basándose en ambas disposiciones» (apartado 11).

invocación de dicho artículo. No puede estimarse, por consiguiente, el argumento relativo a la insuficiencia de motivación.

75. Con carácter subsidiario, es decir, en el caso de que el Tribunal de Justicia no comparta mi criterio y considere que el Consejo podía encontrar en el artículo 128 las competencias necesarias para adoptar el programa Erasmus, tengo que pronunciarme aún sobre la cuestión de si es posible, tal y como la Comisión afirma con carácter principal, «declarar nula de pleno derecho la adición del artículo 235 a la base jurídica de la Decisión 87/327/CEE del Consejo así como el último considerando de esta Decisión, que contiene la motivación de dicha base jurídica».

76. No considero posible tal solución dado que la adición del artículo 235, al supeditar la adopción de la Decisión al acuerdo unánime de todos los Estados miembros, pudo tener influencia sobre el propio contenido de la Decisión. En caso de no estar justificado el haber invocado como base jurídica el artículo 235, es la Decisión completa la que debe considerarse nula de pleno derecho.

Conclusión

77. De cuanto antecede se deduce que el Consejo no pudo hallar en el artículo 128 los poderes de acción suficientes para adoptar la Decisión 87/327/CEE, por lo cual basó también ésta en el artículo 235. Además, la adición de este artículo se halla suficientemente motivada en el último considerando. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que desestime el recurso y que condene en costas a la Comisión, incluidas las de la parte coadyuvante.