CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. L.A. GEELHOED
presentadas el 11 de noviembre de 2004¹

I. Introducción

II. Disposiciones pertinentes

A. Derecho comunitario

1. En sus sentencias de 21 de junio de 1988 *Lair y Brown*, el Tribunal de Justicia declaró que, en la fase de evolución del Derecho comunitario en el momento pertinente, las ayudas económicas concedidas a estudiantes destinadas a sufragar los gastos de manutención y formación, al contrario que las ayudas para sufragar los gastos relacionados con el acceso a la enseñanza, estaban excluidas, en principio, del ámbito de aplicación del Tratado CE.² A la vista de la evolución del Derecho comunitario desde dicho momento, la High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Administrative Court), pregunta en esencia al Tribunal de Justicia en su petición de decisión prejudicial si dichas ayudas destinadas a sufragar los gastos de manutención concedidas a estudiantes, ya sea mediante becas o préstamos, siguen estando excluidas del ámbito de aplicación del Tratado CE a efectos de la aplicación del artículo 12 CE y, si no siguen excluidas, en qué condiciones pueden los Estados miembros restringir los requisitos para acogerse a dichas ayudas.

2. Las disposiciones pertinentes de Derecho comunitario en el presente asunto son los artículos 12 CE y 18 CE, apartado 1, y el artículo 3 de la Directiva 93/96/CEE del Consejo, de 29 de octubre de 1993, relativa al derecho de residencia de los estudiantes³ (en lo sucesivo, «Directiva 93/96»):

«Artículo 12

En el ámbito de aplicación del presente Tratado, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en el mismo, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad.

[...]

¹ — Lengua original: inglés.

² — Sentencias *Lair* (39/86, Rec. p. I-3161), apartado 15, y *Brown* (197/86, Rec. p. I-3205), apartado 18.

³ — (DO L 317, p. 59).

Artículo 18

1. Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y las disposiciones adoptadas para su aplicación.»

Exposición de motivos de la Directiva 93/96, séptimo considerando

«Considerando que, en el estado actual del Derecho comunitario y según se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las ayudas concedidas a los estudiantes para su subsistencia no entran en el ámbito de aplicación del Tratado [CEE], de conformidad con el artículo 7 de dicho Tratado [actualmente artículo 12 CE];»

Artículo 3 de la Directiva 93/96

«La presente Directiva no constituye el fundamento de un derecho al pago por parte del Estado miembro de acogida, de becas de subsistencia a los estudiantes que disfruten de un derecho de residencia.»

B. Derecho nacional

3. Las disposiciones nacionales correspondientes se establecen en el Education (Student Support) Regulations 2001 [Reglamento de enseñanza (ayudas a los estudiantes) de 2001; en lo sucesivo, «Reglamento de ayudas a los estudiantes»]. Con arreglo a este Reglamento, las ayudas para los gastos de manutención de los estudiantes se conceden a través de préstamos destinados a sufragar dichos gastos. La cuantía del préstamo depende de una serie de factores, tales como si el estudiante vive en casa con sus padres y si el estudiante vive en Londres o en otro lugar. Todo estudiante tiene derecho automáticamente al 75 % del importe máximo del préstamo disponible y el derecho a percibir el 25 % restante depende de su situación económica y de la de sus padres o pareja. El préstamo se concede a un tipo de interés que está vinculado al índice de inflación y, en consecuencia, es inferior al que se abonaría normalmente en un préstamo comercial. El préstamo debe reembolsarse una vez que el estudiante termina sus estudios, siempre que gane más de 10.000 GBP. Si así sucede, el estudiante abona un 9 % anual de sus ingresos que superen las 10.000 GBP hasta que se reembolse el préstamo.

4. Los nacionales de un Estado miembro sólo tendrán derecho a obtener un préstamo al amparo del Reglamento si:

- (1) están establecidos en el Reino Unido a efectos de la legislación nacional [la Immigration Act 1971 (Ley sobre inmigración de 1971)], es decir,

— si residen normalmente en el Reino Unido y no están sujetos a ninguna restricción por lo que respecta al período durante el cual pueden permanecer en el Reino Unido;

— si residen en Inglaterra o Gales el primer día del primer año académico del curso, y

— si han residido en el Reino Unido durante los tres años anteriores al primer día del curso;

durante cuatro años. Para calcular el período de residencia no se tiene en cuenta el tiempo durante el cual ha residido en dicho país para cursar estudios a tiempo completo.

III. Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales

5. El Sr. Dany Bidar es un nacional francés, nacido en París en agosto de 1983. De los documentos obrantes en autos se desprende que, en agosto de 1998, se trasladó al Reino Unido con su hermana y su madre, que estaba gravemente enferma en aquel momento, para residir con la abuela de Bidar. Tras el fallecimiento de su madre en diciembre de 1999, la abuela de Bidar pasó a ser su tutora legal. Bidar asistía a una High School de Londres, en la que completó sus estudios de enseñanza secundaria en junio de 2001 y consiguió las calificaciones necesarias para acceder a la universidad en el Reino Unido. Durante dicho período, recibía la ayuda económica de su abuela y nunca solicitó una ayuda social. Debido a que tenía la intención de empezar un curso de estudios universitarios en el año académico que empezaba en septiembre de 2001, Bidar solicitó al London Borough of Ealing la financiación de dichos estudios. Se le concedió una ayuda para sus gastos de matrícula, si bien se le denegó la concesión de un préstamo para los gastos de manutención, por no estar «establecido» en el Reino Unido, al no haber cumplido todavía un período de residencia de cuatro años, según exigían las disposiciones internas. De hecho, como estudiante, no podría adquirir dicha condición, dado que el tiempo durante el cual se han cursado estudios a tiempo

(2) si el estudiante es un trabajador migrante procedente del EEE (Espacio Económico Europeo) con derecho a percibir ayudas en virtud del artículo 7, apartados 2 y 3, 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), ampliado por el Acuerdo sobre el EEE firmado en Oporto el 2 de mayo de 1992 (DO 1994, L 1, p. 3).

Una persona se considera establecida únicamente si ha residido en el Reino Unido

completo no está reconocido a tal efecto. Bidar comenzó sus estudios de económicas en septiembre de 2001, en la University College London.

6. Bidar impugnó la resolución por la que se le denegaba un préstamo para estudiantes para los gastos de manutención, alegando que el requisito de establecimiento establecido en el Reglamento constituye una discriminación en el sentido del artículo 12 CE, en relación con el artículo 18 CE. El demandado en el litigio principal alega que las ayudas destinadas a sufragar los gastos de manutención están excluidas del ámbito de aplicación del artículo 12 CE, según confirmó el Tribunal de Justicia en los asuntos Lair y Brown. Sin embargo, habida cuenta del hecho de que el Derecho comunitario ha evolucionado desde dichas sentencias, especialmente a través de la introducción de disposiciones en materia de ciudadanía y enseñanza en el Tratado CE mediante el Tratado de Maastricht, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, la High Court decidió suspender el procedimiento y plantear las siguientes cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia, al amparo del artículo 234 CE:

«1) Teniendo en cuenta las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 21 de junio de 1988 Lair (39/86, Rec. p. 3161), y de 21 de junio de 1988, Brown (197/86, Rec. p. 3205), el desarrollo del Derecho comunitario, incluida la adopción del artículo 18 CE, y el desarrollo relativo a las competencias de la Unión Europea en el ámbito de la enseñanza, ¿las ayudas destinadas a sufragar los gastos de manutención concedidas a los estudiantes que cursan estudios universita-

rios, como las ayudas que se conceden mediante a) préstamos subvencionados o b) becas, siguen estando excluidas del ámbito de aplicación del Tratado CE a efectos del artículo 12 CE y de la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad?

2) En caso de respuesta negativa a cualquier parte de la primera cuestión, y si las ayudas destinadas a sufragar los gastos de manutención de los estudiantes concedidas en forma de becas o préstamos están comprendidas actualmente en el ámbito de aplicación del artículo 12 CE, ¿qué criterio debe aplicar el órgano jurisdiccional nacional para determinar si los requisitos para acogerse a dichas ayudas se basan en consideraciones objetivamente justificables que no dependen de la nacionalidad?

3) En caso de respuesta negativa a cualquier parte de la primera cuestión, ¿puede invocarse el artículo 12 CE para reclamar el derecho a las ayudas destinadas a sufragar los gastos de manutención desde una fecha anterior a la sentencia del Tribunal de Justicia que se dicte en el presente asunto y, de ser así, debe establecerse una excepción para quienes hayan incoado el procedimiento judicial antes de dicha fecha?»

7. Han presentado observaciones escritas, con arreglo al artículo 20 del Estatuto del

Tribunal de Justicia, el demandante en el procedimiento principal, los Gobiernos austriaco, danés, finlandés, francés, alemán, neerlandés y del Reino Unido, y la Comisión. Han presentado observaciones adicionales Bidar, los Gobiernos del Reino Unido y neerlandés y la Comisión en la vista oral celebrada el 28 de septiembre de 2004.

que el Derecho comunitario ha regulado hasta el momento los requisitos para que los estudiantes puedan acogerse a una ayuda económica para sus gastos de estudio concedida por el Estado miembro de acogida. A este respecto, deben distinguirse dos puntos de referencia. El primero de ellos es el objeto de la ayuda económica, que se refiere al alcance *ratione materiae* del Tratado CE. El segundo es la calidad en que las personas pueden tener derecho a la ayuda económica, el alcance *ratione personae* del Tratado CE.

8. El 16 de junio de 2004, el Tribunal de Justicia dirigió una serie de preguntas escritas al Gobierno del Reino Unido con el fin de aclarar el requisito de que, para tener derecho a un préstamo para estudiantes, una persona debe «residir normalmente» en el Reino Unido o en el Espacio Económico Europeo, en función de su condición de no trabajador o trabajador, respectivamente. Las respuestas a dichas preguntas fueron recibidas por el Tribunal de Justicia el 21 de julio de 2004.

10. Las cuestiones planteadas por la High Court se centran principalmente en si las becas o préstamos (subvencionados) concedidos por las autoridades nacionales para sufragar los gastos de manutención de los estudiantes, a diferencia de las ayudas para los gastos de matrícula, están comprendidos actualmente en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Tratado CE a los efectos de la aplicación de la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad que figura en el artículo 12 CE. Desde la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Gravier,⁴ ha quedado plenamente acreditado que, debido a que el acceso a la enseñanza que da lugar a cualificaciones profesionales está comprendida en el ámbito de aplicación del Tratado CE, los nacionales de los Estados miembros tienen derecho a una igualdad de trato en relación con todos los requisitos que rigen dicho acceso. La consecuencia de ello es que no sólo no puede haber distinción entre los estudiantes nacionales y los estudiantes de otros Estados miembros en relación con la cuantía de los derechos de matrícula y otros gastos de acceso conexos, sino que las ayudas concedidas para cubrir dichos gastos deben

IV. Contexto general: legislación actualmente en vigor

A. Derecho comunitario y ayudas destinadas a sufragar los gastos de estudio

9. Con el fin de analizar las cuestiones planteadas por la High Court desde un punto de vista más amplio, resulta útil considerarlas en relación con el modo en

⁴ — Sentencia de 13 de febrero de 1985, Gravier (293/83, Rec. p. 593).

ponerse a disposición de los estudiantes de todos los Estados miembros en igualdad de condiciones.⁵ Con arreglo a dicho principio, se concedió efectivamente una ayuda a Bidar para sufragar los gastos de matrícula para cursar sus estudios en la University College London.

11. En la jurisprudencia que aborda expresamente esta cuestión se consideró, por el contrario, que las ayudas destinadas a sufragar los gastos de manutención estaban excluidas del ámbito de aplicación *ratione materiae* del Tratado CE(E) para las personas que no pudieran ser consideradas trabajadores en el sentido del artículo 39 CE. Por una parte, se estimó que esta cuestión «depende de la política educativa que, como tal, no ha quedado sujeta a la competencia de las instituciones comunitarias» y, por otra parte, se consideró que «depende de la política social, que es competencia de los Estados miembros, en la medida en que no sea objeto de disposiciones particulares del Tratado CE».⁶

12. Por consiguiente, habida cuenta de que el estatuto de que disfruta una persona en virtud del Derecho comunitario determina su derecho a las prestaciones y otras ventajas sociales en el Estado miembro de acogida, es preciso distinguir entre las distintas calidades en que los nacionales de los Estados miembros que pretenden cursar estudios en un Estado miembro distinto de su Estado de origen pueden residir en dicho Estado

miembro. A este respecto, debe establecerse una amplia distinción entre, por un lado, las personas económicamente activas (trabajadores y personas que ejerzan una actividad por cuenta propia) y sus hijos, y, por otro, las personas económicamente inactivas.

13. Cuando un estudiante disfruta de la condición de trabajador, en el sentido del artículo 39 CE, tiene derecho, en virtud del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68,⁷ a las prestaciones sociales concedidas por el Estado miembro de acogida en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado miembro. El Tribunal de Justicia ha confirmado, en varias ocasiones, que las ayudas relativas a la manutención y la formación para cursar estudios universitarios que culminan en una titulación profesional constituyen una ventaja social en el sentido del apartado 2, del artículo 7 de dicho Reglamento.⁸

14. Por lo general, en los asuntos relacionados con este ámbito era necesario determinar los límites del concepto de trabajador comunitario, dado el carácter frecuentemente bastante marginal del trabajo desempeñado.⁹ El Tribunal de Justicia examinó también la situación de una persona que había resuelto su relación laboral con el fin de iniciar determinados estudios. En dicho supuesto, el Tribunal de Justicia declaró que un trabajador conserva su condición al

7 — Antes citado.

8 — Sentencias Lair, citada en la nota 2, apartados 23, 24 y 28; Brown, citada en la nota 2, apartado 25, y sentencia de 26 de febrero de 1992, Bernini (C-3/90, Rec. p. I-1071), apartado 23.

9 — Véanse, por ejemplo, las sentencias Brown, citada en la nota 2, Raulin, citada en la nota 5 y Bernini, citada en la nota 8.

5 — Por ejemplo, sentencia de 26 de febrero de 1993, Raulin (C-357/89, Rec. p. I-1027), apartado 28.

6 — Por ejemplo, sentencia Lair, citada en la nota 2, apartado 15.

iniciar estudios a tiempo completo cuando existe continuidad entre la actividad profesional previamente ejercida y los estudios que se cursen, a menos que el trabajador migrante se halle en paro forzoso.¹⁰

15. Con arreglo al artículo 12 del Reglamento n° 1612/68, los hijos de trabajadores migrantes tienen derecho asimismo a igualdad de trato por lo que respecta a las ventajas sociales concedidas a los nacionales que tienen por objeto facilitar la continuación de sus estudios.¹¹ Ello se aplica incluso cuando el progenitor trabajador ha vuelto a su país de origen y el hijo no puede continuar sus estudios en dicho país debido a una falta de coordinación de los títulos escolares,¹² y cuando el hijo pretende cursar estudios en su Estado de origen si los nacionales del Estado miembro de acogida pueden acogerse a ayudas económicas para cursar estudios fuera de dicho Estado.¹³

16. Según se desprende de la sentencia Meeusen del Tribunal de Justicia,¹⁴ dichas consideraciones se aplican *mutatis mutandis* a las personas que ejerzan una actividad por cuenta propia y a sus hijos.

17. Dentro de la categoría de estudiantes económicamente inactivos, debe establecerse una subdivisión entre las personas que se trasladan a otro Estado miembro con el fin único o principal de cursar estudios en dicho Estado miembro y las personas que se trasladan a otro Estado miembro por otros motivos y, posteriormente, deciden iniciar sus estudios en el Estado miembro de acogida.

18. La situación de los estudiantes del primer grupo que se trasladan a otro Estado miembro para cursar estudios completos ha sido regulada en la Directiva 93/96. Dicha Directiva garantiza que estos estudiantes tengan un derecho de residencia por el tiempo que duren sus estudios con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.¹⁵ Asimismo, dispone que los Estados miembros pueden exigir a los estudiantes nacionales de un Estado miembro diferente que deseen disfrutar del derecho a residir en su territorio, en primer lugar, que garanticen a la autoridad nacional correspondiente que disponen de recursos para evitar que, durante su período de residencia, se conviertan en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida; en segundo lugar, que estén matriculados en un centro de enseñanza reconocido para recibir, con carácter principal, una formación profesional y, por último, que dispongan de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida.¹⁶ Además, en lo que puede considerarse una codificación de las sentencias Lair y Brown del Tribunal de Justicia, el artículo 3 de la Directiva 93/96 establece expresamente que la Directiva no

10 — Sentencia Lair, citada en la nota 2, apartado 37.

11 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 15 de marzo de 1989, Echternach y Moritz (asuntos acumulados 389/87 y 390/87, Rec. p. I-723), y de 8 de junio de 1999, Meeusen (C-337/97, Rec. p. I-3289).

12 — Sentencia Echternach y Moritz, *ibidem*, apartado 21.

13 — Sentencia de 13 de noviembre de 1990, Di Leo (C-308/89, Rec. p. I-4185), apartado 15.

14 — Citada en la nota 11, apartados 27 a 29.

15 — Sentencia Raulin, citada en la nota 5, apartados 33 y 34.

16 — Artículo 1 de la Directiva, según lo reprodujo el Tribunal de Justicia en la sentencia de 20 de septiembre de 2001, Grzelczyk (C-184/99, Rec. p. I-6193), apartado 38.

constituye el fundamento de un derecho al pago de becas de subsistencia a los estudiantes que disfruten de un derecho de residencia.

19. El segundo grupo de personas económicamente inactivas está integrado por las personas que han llegado a un Estado miembro no en calidad de trabajadores ni de estudiantes que pretenden acceder a la formación profesional, sino como ciudadanos de la UE que hacen uso del derecho de circular y residir garantizado en el artículo 18 CE y regulado de manera más pormenorizada en la Directiva 90/364/CEE.¹⁷ A diferencia de las personas comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 93/96, los ciudadanos de la UE que hacen uso de su derecho a trasladarse a otro Estado miembro y a permanecer en él conservan su derecho de residencia mientras cumplan los requisitos establecidos en la Directiva 90/364. Sus motivos carecen de pertinencia a este respecto.

20. Cuando las personas de esta segunda categoría deciden cursar sus estudios en el Estado miembro de acogida, es evidente que, con arreglo a la jurisprudencia establecida en las sentencias Gravier y Raulin, tienen derecho a ayudas destinadas a sufragar los gastos del acceso a la enseñanza. Ello no se cuestiona en el presente asunto y, como se ha señalado antes, Bidar sí recibió ayudas económicas a tal efecto. Sin embargo, a falta de una disposición equivalente al artículo 3 de la Directiva 93/96 en la Directiva 90/364, la situación relativa al derecho de los

estudiantes que ya residen en el Estado miembro de acogida como ciudadanos de la Unión Europea a las ayudas destinadas a sufragar los gastos de manutención sigue siendo un territorio virgen. Con el fin de obtener cierta orientación para colmar esta laguna en la Directiva 90/364 en relación con la situación jurídica de los ciudadanos de la Unión Europea en dicha situación, es necesario tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la ciudadanía comunitaria con arreglo a los artículos 17 CE y 18 CE y a las prestaciones sociales.

B. Ciudadanía y prestaciones sociales: jurisprudencia

21. En varios asuntos, el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de examinar si los ciudadanos de la Unión Europea pueden deducir del artículo 18 CE, apartado 1, un derecho a prestaciones sociales de distinta naturaleza. En particular, me refiero a los asuntos Martínez Sala, Grzelczyk, D'Hoop, Collins y Trojani.¹⁸

22. En sus sentencias dictadas en asuntos relativos al artículo 18 CE, apartado 1, el Tribunal de Justicia ha puesto de relieve en reiteradas ocasiones que la vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en el estatuto fundamental de

17 — Directiva 90/364/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia (DO L 180, p. 26; en lo sucesivo, «Directiva 90/364»).

18 — Sentencias de 12 de mayo de 1998, Martínez Sala (C-85/96, Rec. p. I-2691); Grzelczyk, citada en la nota 16, de 11 de julio de 2002, D'Hoop (C-224/98, Rec. p. I-6191); de 23 de marzo de 2004, Collins (C-138/02, Rec. p. I-2703), y de 7 de septiembre de 2004, Trojani (C-456/02, Rec. p. I-7573).

los nacionales de los Estados miembros y permitir a aquellos de dichos ciudadanos que se encuentran en la misma situación obtener, independientemente de su nacionalidad y sin perjuicio de las excepciones expresamente previstas a este respecto, el mismo trato jurídico.¹⁹ Los ciudadanos que residen legalmente en el territorio de un Estado miembro pueden invocar el artículo 12 CE en todas las situaciones comprendidas en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Derecho comunitario.²⁰ Dichas situaciones incluyen aquellas que entrañan el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado CE y aquellas que se refieren al ejercicio del derecho a circular y residir libremente en otro Estado miembro según se establece en el artículo 18 CE, apartado 1. Además, este derecho de residencia está reconocido directamente a todo ciudadano de la Unión por una disposición clara y precisa del Tratado CE, como declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia Baumbast y R.²¹ Por tanto, tal derecho puede ser invocado por particulares en procedimientos ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

23. En su primera sentencia en este ámbito, la sentencia Martínez Sala, el Tribunal de Justicia declaró «que un ciudadano de la Unión Europea, [...], que reside legalmente en el territorio del Estado miembro de acogida puede invocar el artículo [12] del Tratado en todas las situaciones comprendidas en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Derecho comunitario, incluida la situación en la que este Estado miembro retrasa o le deniega la concesión de una

prestación que se concede a todas las personas que residen legalmente en el territorio de este Estado, basándose en que no dispone de un documento que no se exige a los nacionales de ese mismo Estado y cuya expedición puede ser retrasada o denegada por su Administración». ²² Habida cuenta de que la prestación de crianza controvertida en dicho asunto es objeto tanto del Reglamento (CEE) n° 1408/71 ²³ como del Reglamento n° 1612/68, y que, en consecuencia, estaba comprendida dentro del ámbito de aplicación *ratione materiae* del Tratado CE, la Sra. Martínez Sala tenía derecho a dicha prestación en las mismas condiciones que los nacionales alemanes.

24. El asunto Grzelczyk versaba sobre un estudiante francés que estudiaba en Bélgica que, tras haber conseguido mantenerse él mismo durante los tres primeros años de sus estudios, en su cuarto y último año solicitó un ingreso mínimo de subsistencia (*minimex*), ya que la combinación de trabajo y estudios sería demasiado difícil en dicha fase de sus estudios. Dicha prestación se concedió al principio y se retiró posteriormente, ya que no era un trabajador, sino un estudiante, y no tenía la nacionalidad belga. Pese a reconocer los requisitos establecidos en el artículo 1 de la Directiva 93/96 sobre el derecho de un estudiante a residir en otro Estado miembro y que, con arreglo al artículo 3 de dicha Directiva, los estudiantes no tienen derecho a becas de subsistencia concedidas por el Estado miembro de acogida, el Tribunal de Justicia señaló que

22 — Apartado 63.

23 — Reglamento (CEE) n° 1408/71 del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, en su versión modificada y actualizada por el Reglamento (CE) n° 118/97 del Consejo, de 2 de diciembre de 1996 (DO 1997, L 28, p. 1).

19 — Por ejemplo, sentencia Grzelczyk, citada en la nota 18, apartado 31.

20 — Por ejemplo, sentencia Martínez Sala, citada en la nota 18, apartado 63.

21 — Sentencia de 17 de septiembre de 2002 (C-413/99, Rec. p. I-7091), apartado 84.

ninguna disposición de la Directiva excluye de las prestaciones sociales a las personas a quienes se aplica.²⁴ Pese a que ello suponía que Grzelczyk constituía una carga para el régimen de asistencia social, dejando de cumplir así uno de los requisitos de residencia, el Tribunal señaló que la Directiva 93/96 sólo exige que los estudiantes realicen una declaración en el sentido de que disponen de recursos suficientes al inicio de su estancia en el Estado miembro de acogida y añadió que su situación económica puede cambiar a lo largo del tiempo por razones ajenas a su voluntad. El hecho de que la Directiva tenga por objeto impedir que los estudiantes se conviertan en una carga «excesiva» para el erario del Estado miembro de acogida significa que la Directiva «admite una cierta solidaridad económica, en particular si las dificultades que atraviesa el beneficiario del derecho de residencia tienen carácter temporal».²⁵ Habida cuenta de que se había acreditado en la jurisprudencia anterior que el *minimex* estaba comprendido en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Tratado CE y que los requisitos que rigen el derecho a éste eran contrarios al artículo 12 CE, Grzelczyk tenía derecho a dicha prestación.

25. En la sentencia D'Hoop, las autoridades belgas denegaron a un estudiante belga un subsidio de espera (un subsidio de desempleo que se concede a los jóvenes que acaban de terminar sus estudios y buscan su primer empleo) por el único motivo de que había terminado sus estudios secundarios en Francia. En este asunto, el Tribunal de Justicia consideró que supeditar el derecho a dicho subsidio a la circunstancia de que el título escolar hubiera sido obtenido en Bélgica

perjudica a determinados nacionales por el mero hecho de haber ejercido su libertad de circulación con el fin de cursar estudios en otro Estado miembro. «Tal desigualdad de trato es contraria a los principios que inspiran el estatuto de ciudadano de la Unión, a saber, la garantía de un mismo trato jurídico en el ejercicio de su libertad de circulación.»²⁶ Sin embargo, el Tribunal aceptó que, dado que los subsidios de espera están destinados a facilitar a los jóvenes el paso de la enseñanza al mercado laboral, resulta legítimo que el legislador nacional desee asegurarse de la existencia de un vínculo real entre el solicitante de dichos subsidios y el mercado geográfico laboral correspondiente. Un requisito único relativo al lugar de obtención del diploma de fin de estudios secundarios tiene, sin embargo, un carácter demasiado general y exclusivo.²⁷

26. El asunto Collins tuvo su origen en un nacional irlandés que se había marchado al Reino Unido para buscar trabajo en dicho país y al que se le denegó un subsidio para demandantes de empleo debido a que no tenía su residencia habitual en el Reino Unido. Pese a que los artículos 2 y 5 del Reglamento nº 1612/68 no mencionan las prestaciones de naturaleza financiera que asisten a las personas que tratan de acceder al mercado laboral, el Tribunal de Justicia estimó que dichas disposiciones deben interpretarse²⁸ «a la luz de otras disposiciones del Derecho comunitario, en particular el artículo [12] del Tratado».²⁹ A continuación, el Tribunal de Justicia declaró que «habida

24 — Sentencia Grzelczyk, citada en la nota 16, apartado 39.

25 — *Ibidem*, apartado 41.

26 — Sentencia D'Hoop, citada en la nota 18, apartado 35.

27 — *Ibidem*, apartados 38 y 39.

28 — El Tribunal de Justicia utiliza, en el apartado 60 de su sentencia, la expresión «este principio», pese a que del contexto se desprende que los artículos 2 y 5 constituyen el objeto de dicha consideración.

29 — Sentencia Collins, citada en la nota 18, apartado 60.

cuenta de la creación de la ciudadanía de la Unión y de la interpretación jurisprudencial del derecho a la igualdad de trato del que gozan quienes ostentan dicha ciudadanía, no es posible excluir del ámbito de aplicación del artículo [39, apartado 2] del Tratado, que constituye una concreción del principio fundamental de igualdad de trato garantizado por el artículo [12] del Tratado, una prestación de naturaleza financiera destinada a facilitar el acceso al empleo en el mercado laboral de un Estado miembro». ³⁰ Al igual que en la sentencia D'Hoop, el Tribunal de Justicia reconoció que los Estados miembros pueden establecer requisitos para asegurarse de que existe un vínculo real entre el solicitante de subsidios que tengan carácter de ventajas sociales en el sentido del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n° 1612/68 y el mercado geográfico laboral correspondiente. Un requisito de residencia podría considerarse adecuado a tal efecto, si bien no debe ir más allá de lo necesario para alcanzar este objetivo. Más concretamente, su aplicación debe basarse en criterios claros y conocidos de antemano, y debe preverse una protección judicial. ³¹

27. Por último, en el asunto Trojani se denegó el subsidio belga minimex a un nacional francés que trabajaba en un hogar del Ejército de Salvación en Bélgica a cambio de alojamiento y algo de dinero para sus gastos personales por las mismas razones que en el asunto Grzelczyk: no tenía la nacionalidad belga y no podía invocar la aplicación del Reglamento n° 1612/68. En dicho asunto, el Tribunal de Justicia declaró que el demandante no podía basar su derecho de residencia en el artículo 18 CE, apartado 1, en relación con la Directiva

90/364, debido a su falta de recursos. Sin embargo, dado que poseía un permiso de residencia y residía legalmente en Bélgica, podía beneficiarse del principio fundamental de igualdad de trato tal como está consagrado en el artículo 12 CE. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia concluyó que una normativa nacional que no concede la prestación de asistencia social a los ciudadanos de la Unión no nacionales del Estado miembro que residen legalmente en él, aun cuando cumplan los requisitos exigidos a los nacionales de dicho Estado, constituye una discriminación por razón de la nacionalidad prohibida por el artículo 12 CE. ³²

C. Ciudadanía y prestaciones sociales: visión de conjunto

28. Consideradas globalmente, de las sentencias citadas se desprenden varios principios relacionados con la ciudadanía de la Unión Europea como tal y, en consecuencia, con el derecho de los ciudadanos de la Unión Europea a prestaciones no contributivas de naturaleza social. Al poner de relieve el carácter fundamental de la ciudadanía de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia deja claro que no se trata de un concepto meramente vacuo o simbólico, sino que constituye la condición básica de todos los nacionales de todos los Estados miembros de la UE, dando lugar a determinados derechos y privilegios en Estados miembros distintos de aquellos en los que residen. En particular, la ciudadanía de la Unión Europea da derecho a los nacionales de otros Estados

30 — *Ibidem*, apartado 63.

31 — *Ibidem*, apartados 67 a 72.

32 — Sentencia Trojani, citada en la nota 18, apartado 44.

miembros a una igualdad de trato con respecto a los nacionales del Estado miembro de acogida, por lo que se refiere a situaciones que entran dentro del ámbito de aplicación material del Derecho comunitario. El hecho de que un ciudadano de la Unión Europea curse estudios en un Estado miembro distinto de aquel cuya nacionalidad ostenta no puede, *per se*, privarlo de la posibilidad de invocar el artículo 12 CE.³³ Como queda claro en dichos asuntos, diversas prestaciones sociales que los Estados miembros concedían anteriormente a sus nacionales y a las personas económicamente activas con arreglo a los Reglamentos n.ºs 1612/68 o 1408/71 se han extendido ahora a los ciudadanos de la Unión Europea que residen legalmente en el Estado miembro de acogida. Me refiero a la prestación de crianza en el asunto Martínez Sala, al subsidio minimex en los asuntos Grzelczyk y Trojani y al subsidio de espera en el asunto D'Hoop. En dichos asuntos, las prestaciones eran objeto de Reglamentos comunitarios existentes y, en consecuencia, resultaba evidente que estaban comprendidas en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Tratado.

29. Por el contrario, resulta interesante señalar que, en el asunto Collins, el Tribunal de Justicia no incluyó expresamente el subsidio para demandantes de empleo solicitado por el demandante en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Tratado. Más bien, al interpretar las disposiciones del Reglamento n.º 1612/68 sobre el acceso al empleo en otros Estados miembros, utilizó el concepto de ciudadanía para incluirlo en el ámbito de aplicación del Tratado: «habida

cuenta de la creación de la ciudadanía de la Unión y de la interpretación jurisprudencial del derecho a la igualdad de trato del que gozan quienes ostentan dicha ciudadanía, no es posible excluir del ámbito de aplicación del artículo [39 CE], apartado 2, [...] una prestación de naturaleza financiera destinada a facilitar el acceso al empleo en el mercado laboral de un Estado miembro». En otras palabras, parece que la propia ciudadanía puede entrañar que determinadas prestaciones se incluyan en el ámbito de aplicación del Tratado si se prevén para fines que coinciden con objetivos perseguidos por el Derecho comunitario primario o derivado.

30. De la jurisprudencia se desprende asimismo que el derecho de los ciudadanos de la Unión Europea legalmente residentes a las prestaciones sociales en dichas situaciones no es absoluto y que los Estados miembros pueden supeditar el derecho a dichas prestaciones a determinados requisitos objetivos, es decir, no discriminatorios, para proteger sus intereses legítimos. En los dos asuntos relacionados con prestaciones destinadas a ayudar al beneficiario a acceder al mercado laboral, D'Hoop y Collins, el Tribunal de Justicia reconoció que los Estados miembros pueden establecer requisitos para asegurarse de que el demandante tenga un vínculo real con el mercado laboral geográfico correspondiente. Dichos requisitos deben aplicarse

33 — Sentencia Grzelczyk, citada en la nota 16, apartado 36.

de modo que cumplan el principio comunitario básico de proporcionalidad.

presumir que esa misma solidaridad económica no se aplica también en dicho contexto.

31. Según lo indicado, un ciudadano de la Unión Europea debe también residir legalmente en el Estado miembro de acogida para poder optar a prestaciones sociales. Con arreglo a las Directivas 90/364 y 93/96, el ciudadano o el estudiante de la Unión Europea debe poseer suficientes recursos para no convertirse en una carga para el erario público del Estado miembro de acogida y debe estar suficientemente asegurado frente a los gastos de enfermedad. También en este caso la aplicación de dichas limitaciones y condiciones debe realizarse de conformidad con los principios generales del Derecho comunitario, en particular, el principio de proporcionalidad.³⁴ Por tanto, el Tribunal de Justicia declaró en la sentencia *Grzelczyk* que el requisito de que un ciudadano de la Unión Europea no debe constituir una carga excesiva para el erario del Estado miembro de acogida no se opone, en las circunstancias concretas, a que tenga derecho a una prestación social. A este respecto, el hecho de que el artículo 3 de la Directiva 93/96 excluya a los estudiantes del derecho a becas de subsistencia tampoco se opone a que perciba la prestación *minimex*. El concepto de «carga excesiva» parece ser un concepto flexible y, según el Tribunal de Justicia, implica que la Directiva 93/96 admite una cierta solidaridad económica entre los Estados miembros para ayudar a los nacionales de los otros que residen legalmente en su territorio. Habida cuenta de que los requisitos establecidos en la Directiva 90/364 se basan en el mismo principio, no existe ningún motivo para

32. Se plantea la cuestión de cómo debe entenderse la expresión «cierta» solidaridad económica. Es evidente que el Tribunal de Justicia no se refiere a que los Estados miembros pongan a disposición de los ciudadanos de la Unión Europea que entren y residan en su territorio toda la gama de sus regímenes de asistencia social. Aceptar tal propuesta equivaldría a desvirtuar uno de los fundamentos de las Directivas de residencia. A mi juicio, se trata de otra referencia a la observancia del principio de proporcionalidad al aplicar los requisitos nacionales para tener derecho a la asistencia social. Por una parte, los Estados miembros tienen derecho a asegurarse de que las prestaciones sociales que ofrecen se conceden para los fines a los que éstas están destinadas. Por otra parte, deben aceptar que los ciudadanos de la Unión Europea que hayan residido legalmente en su territorio durante un período de tiempo pertinente pueden optar asimismo a dichas ayudas, cuando cumplan los requisitos objetivos establecidos para sus propios nacionales. A este respecto, los Estados miembros deben garantizar que los criterios y requisitos de concesión de dichas ayudas no discriminen, directa o indirectamente, entre sus propios nacionales y otros ciudadanos de la Unión Europea, que dichos criterios sean claros, adecuados para conseguir el objeto de la ayuda y conocidos de antemano, y que su aplicación pueda ser objeto de control judicial.³⁵ A ello he de añadir que debería ser posible aplicar dichos criterios con flexibilidad suficiente para tener en cuenta las circunstancias concretas de cada solicitante, cuando la denegación de

34 — Sentencia *Baumstark y R*, citada en la nota 21, apartado 91.

35 — Sentencia *Collins* citada en la nota 18, apartado 72.

dichas ayudas pudiera afectar a lo que en el Derecho constitucional alemán se conoce como el «Kernbereich» o el núcleo esencial de un derecho fundamental garantizado por el Tratado, como los derechos que figuran en el artículo 18 CE, apartado 1. Resulta interesante señalar que este principio ha sido establecido en el artículo II-112 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, que se incorpora al Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.³⁶ Dicho artículo prevé que cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Carta debe respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. El artículo II-105 de la Carta garantiza la libertad de los ciudadanos de la Unión Europea para circular y residir dentro del territorio de los Estados miembros en condiciones esencialmente idénticas al artículo 18 CE, apartado 1.

33. En otras palabras, se ha producido un notable desarrollo de la ciudadanía de la Unión Europea (artículos 17 CE y 18 CE, apartado 1) en relación con la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad (artículo 12 CE), al establecerse un fundamento para el derecho a determinadas prestaciones sociales en los Estados miembros en que los ciudadanos comunitarios residen legalmente. Como he señalado en el punto 29, cuando se exija que las prestaciones correspondientes estuvieran expresamente comprendidas en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Tratado CE, el Tribunal de Justicia pareció aceptar en el asunto Collins que éste es el caso si la prestación de que se trata se ofrece para fines que coinciden con los objetivos del Derecho

comunitario primario o derivado. Las personas que se han trasladado a otro Estado miembro y han cumplido, al menos al principio, los requisitos de residencia establecidos en las Directivas de residencia, pero se han encontrado más tarde en una situación en la que necesitan solicitar una ayuda económica, tienen derecho a dicha ayuda, con sujeción a las limitaciones y requisitos establecidos por el legislador comunitario, en las mismas condiciones que los nacionales del Estado miembro de acogida. Dichas limitaciones y requisitos deben aplicarse de modo que el resultado final no resulte desproporcionado para los fines para los que se imponen. Dicho resultado tampoco puede constituir una discriminación del ciudadano de la Unión Europea, que no pueda justificarse de manera objetiva, cuando éste se encuentre en las mismas circunstancias pertinentes que un nacional del Estado miembro de acogida y esté suficientemente integrado desde el punto de vista social en dicho Estado miembro. A este respecto, en función de la naturaleza de las prestaciones correspondientes, los Estados miembros pueden establecer dichas condiciones objetivas cuando sean necesarias para garantizar que la prestación se facilita a personas que tienen un vínculo suficiente con su territorio.

V. Cuestiones prejudiciales

A. Primera cuestión prejudicial: ciudadanía y ayudas de manutención

34. La primera cuestión planteada por la High Court tiene por objeto determinar si las

36 — CIG 87/04, de 6 de agosto de 2004.

ayudas económicas facilitadas por los Estados miembros a los estudiantes para ayudarles a sufragar los gastos de manutención siguen estando excluidas del ámbito de aplicación del Tratado CE a los efectos del artículo 12 CE, teniendo en cuenta la incorporación del artículo 18 CE al Tratado CE y a la vista de la evolución en el ámbito de la enseñanza, desde que el Tribunal de Justicia dictó las sentencias Lair y Brown.

un lado, las ayudas destinadas a sufragar los gastos de matrícula y, por otro, las becas y préstamos subvencionados para los gastos de manutención, ya que la denegación del acceso a cualquiera de ellos constituye un obstáculo para que los estudiantes disfruten de la libre circulación.

35. En primer lugar, Bidar señala que debe ser considerado un estudiante ciudadano de la Unión Europea que ha residido legalmente en el Reino Unido durante más de tres años antes del inicio de sus estudios. En consecuencia, no se encuentra en la situación de un nacional de la Unión Europea que está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 93/96. Habida cuenta de que las competencias comunitarias se han extendido al ámbito de la enseñanza, el ámbito de aplicación material del Tratado no se limita a cuestiones relativas al acceso a la enseñanza, sino que también afecta a cuestiones relacionadas con el fomento de la movilidad de los estudiantes, entre ellas la concesión de ayudas destinadas a sufragar los gastos de manutención. Bidar aduce que la sentencia Grzelczyk confirma que la sentencia Brown del Tribunal de Justicia ha quedado relegada por dicha evolución del Derecho comunitario. Aun cuando se considere que está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 93/96, Bidar señala que los requisitos impuestos por dicha Directiva no son absolutos y deben aplicarse de conformidad con los principios generales del Derecho comunitario, en particular el principio de proporcionalidad. A este respecto, señala que su educación está ya muy vinculada con el sistema de enseñanza del Reino Unido. Por último, alega que es artificial establecer una distinción entre, por

36. Por lo que se refiere al estado personal de Bidar, el Gobierno del Reino Unido señala que, ante el órgano jurisdiccional nacional, Bidar invocó la Directiva 93/96 y, de este modo, no puede considerarse «establecido» en el Reino Unido. El Gobierno alemán añade que al solicitar un préstamo antes incluso de comenzar sus estudios, Bidar se privó de la posibilidad de adquirir el derecho de residencia con arreglo a la Directiva 93/96 y de invocar el artículo 18 CE en relación con el artículo 12 CE.

37. Todos los Gobiernos de los Estados miembros que han presentado observaciones escritas y la Comisión consideran que las ayudas económicas destinadas a sufragar los gastos de manutención concedidas a los estudiantes siguen estando excluidas del ámbito de aplicación del Tratado CE. En apoyo de dicha afirmación, se formularon varias alegaciones, por ejemplo, el establecimiento del artículo 149 CE, que reconoce la responsabilidad de los Estados miembros por el contenido de la enseñanza y la organización de los sistemas educativos. Según ellos, ello incluye los sistemas de ayudas a los estudiantes. Señalan que el derecho de residencia previsto en el artículo 18 CE, apartado 1, está sujeto a las limitaciones y condiciones establecidas en el Tratado y a las disposiciones adoptadas para su aplicación.

El artículo 3 de la Directiva 93/96 excluye el derecho de los estudiantes migrantes a las becas de subsistencia que, a su juicio, el Tribunal de Justicia confirmó en la sentencia *Grzelczyk*. Asimismo, se aludió a la Directiva 2004/38/CE sobre la libertad de circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros,³⁷ a la que los Estados miembros deben adaptar su Derecho interno antes del 30 de abril de 2006. El artículo 24, apartado 2, de dicha Directiva establece expresamente que antes de la adquisición del derecho de residencia permanente, derecho que se obtiene tras un período continuado de cinco años de residencia legal en el Estado miembro de acogida, dicho Estado no está obligado a conceder ayudas de manutención consistentes en becas o préstamos de estudios a personas que no sean trabajadores por cuenta ajena o propia, personas que mantengan dicho estatuto o miembros de sus familias.

38. Con carácter más general, el Gobierno austriaco señala que el Acuerdo europeo sobre el pago continuo de becas a los estudiantes en el extranjero, adoptado en el marco del Consejo de Europa en 1969, se basa en el principio de que el Estado de origen es responsable del pago de las becas y que si el Estado de acogida hubiera de ser también responsable a este respecto, se correría el peligro de duplicar los pagos. Del mismo modo, el Gobierno neerlandés señala que, debido a que no existe coordinación en este ámbito a nivel comunitario, mezclar los principios del Estado de origen y

del Estado de acogida podría tener efectos negativos. Los Gobiernos danés y finlandés hacen referencia también a los posibles efectos de una respuesta negativa a la primera cuestión sobre sus normas para la concesión de ayudas de manutención a los estudiantes.

39. En primer lugar, he de señalar que la respuesta a la primera cuestión de la High Court depende de la situación fáctica del asunto. Pese a que éste se centra en la cuestión de si las ayudas destinadas a sufragar los gastos de manutención de los estudiantes están actualmente comprendidas en el ámbito de aplicación del Tratado CE, resulta esencial determinar con arreglo a qué conjunto de normas debe apreciarse dicha cuestión. Por un lado, el Reino Unido, en particular, alega que Bidar, debido a que es un nacional de otro Estado miembro que se encuentra en el Reino Unido con el fin de cursar estudios universitarios, está comprendido exclusivamente en el ámbito de aplicación de la Directiva 93/96. Por otro lado, Bidar hace referencia a la circunstancia de que ya había residido en el Reino Unido durante tres años antes de iniciar sus estudios y había cursado también estudios secundarios en el Reino Unido. A este respecto, alega que se encuentra en la misma situación fáctica que *D'Hoop* y debe ser considerado un ciudadano de la Unión Europea que ha hecho uso de su derecho a trasladarse a otro Estado miembro con arreglo al artículo 18 CE, apartado 1. Ello implica que la cuestión relativa a su derecho a un préstamo de manutención para estudiantes debe examinarse con arreglo a dicha disposición del Tratado, en relación con el artículo 12 CE. A mi juicio, existen impor-

37 — Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento (CEE) nº 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO L 158, p. 77, en su versión corregida en DO L 229, p. 35).

tantes indicios derivados de los hechos que se exponen en el punto 5 de que Bidar está comprendido efectivamente en la segunda categoría y que cumple los requisitos establecidos en la Directiva 90/364. Sin embargo, dado que incumbe al órgano jurisdiccional remitente acreditar los hechos y determinar de ese modo qué conjunto de normas resulta aplicable al asunto, analizaré ambas opciones.

40. El artículo 18 CE, apartado 1, supedita los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea a circular y residir en el territorio de los Estados miembros a las limitaciones y condiciones previstas en el Tratado CE y a las disposiciones adoptadas para su aplicación. Por lo que respecta a los estudiantes, su situación se rige por la Directiva 93/96. Dicha Directiva se aplica a los estudiantes que se han trasladado a otro Estado miembro para cursar estudios. En otras palabras, el seguimiento de estudios en el Estado miembro de acogida es el motivo por el que utilizan los derechos que se les confieren en el artículo 18 CE, apartado 1. Los estudiantes en dicha situación deben cumplir las condiciones ya mencionadas en el punto 18 *supra*, en particular por lo que respecta a su independencia económica. No deben constituir una carga excesiva para el erario del Estado miembro de acogida ni, a tenor del artículo 3 de la Directiva 93/96, tienen derecho a becas de subsistencia.

41. En la sentencia *Grzelczyk*, el Tribunal de Justicia confirmó dichos principios como tales, si bien atenuó su rigor a la luz de las circunstancias de dicho asunto. Pese a excluir el derecho a una beca de manutención, el Tribunal de Justicia declaró que la

Directiva no indica nada respecto a la posibilidad de recibir una prestación de seguridad social como un ingreso mínimo de subsistencia. Además, pese a que la Directiva estaba destinada a evitar que los estudiantes constituyeran una carga excesiva para el erario público, el Tribunal de Justicia consideró que dicho principio no debía aplicarse de manera absoluta, sino que debía entenderse que significaba que, en determinados casos, como el de *Grzelczyk*, que había tenido dificultades económicas en su último año de estudios, los Estados miembros debían admitir un grado de solidaridad económica prestando ayudas a los nacionales del resto de los Estados.

42. Si debe considerarse que Bidar es un estudiante comprendido exclusivamente en el ámbito de aplicación de la Directiva 93/96, resulta inequívoco que el artículo 3 de la Directiva supone un obstáculo considerable para que pueda tener derecho a una beca de subsistencia en el Reino Unido. Sin embargo, el objeto del presente litigio no es el derecho a una beca de subsistencia, sino el derecho a un préstamo (subvencionado) para sufragar los gastos de manutención. El artículo 3 de la Directiva 93/96 no se refiere expresamente a los préstamos para estudiantes y, en efecto, a la vista del hecho de que actualmente han sido expresamente excluidos por la disposición paralela de la Directiva 2004/38, es decir, el artículo 24, apartado 2, podría inferirse que el artículo 3 de la Directiva 93/96 no excluye el derecho a dichos préstamos.

43. Dicho esto, la cuestión relativa a si los estudiantes procedentes de otros Estados

miembros deben tener derecho a préstamos de estudio destinados a sufragar gastos de manutención debe contestarse teniendo en cuenta el principio general del artículo 1 de la Directiva 93/96 en el sentido de que, para obtener el derecho de residencia en el Estado miembro de acogida, los estudiantes deben declarar que disponen de recursos suficientes para evitar que, durante su período de residencia, se conviertan en una carga para la asistencia social. Como el Tribunal de Justicia declaró en la sentencia *Grzelczyk*, la Directiva sólo exige una declaración del estudiante a tal efecto, al inicio de su período de residencia en el Estado miembro. Existen dos motivos para preguntarse si dicho requisito se aplica a los préstamos para estudiantes para gastos de manutención. El primero es que dichos préstamos, por lo general, no forman parte de los regímenes de asistencia social de los Estados miembros y, efectivamente, en la sentencia *Grzelczyk*, el Tribunal de Justicia estableció precisamente dicha distinción. La segunda es que, pese a que dichos préstamos se facilitan normalmente en condiciones no comerciales y a que, en determinados casos, se renuncia a su reembolso, la carga para el erario público que se deriva de dichos aspectos es menor que por lo que respecta a las prestaciones que no deben ser reembolsadas.

44. No obstante, del requisito básico de que los estudiantes deben disponer de recursos suficientes al llegar al Estado miembro de acogida se desprende que se excluye que puedan solicitar un préstamo (subvencionado) relativo a los gastos de manutención. El efecto acumulativo de los préstamos facilitados en condiciones como las del Reglamento de ayudas a los estudiantes constituye una carga considerable para el erario público, según se desprende también

de la información facilitada sobre este extremo por el órgano jurisdiccional nacional.³⁸ Ello justifica que reciban el mismo tratamiento que las becas de subsistencia a efectos del artículo 3 de la Directiva 93/96.

45. Sin embargo, cabría admitir una excepción a dicha norma y, de hecho, el Gobierno neerlandés también sugirió que, en determinadas condiciones excepcionales, pueden existir razones para aplicar el artículo 3 de manera indulgente. Por lo que se refiere a mi anterior observación en los puntos 31 y 32 en el sentido de que los requisitos impuestos por la Directiva 93/96 deben aplicarse de conformidad con los principios generales del Derecho comunitario, en particular el principio de proporcionalidad, debe garantizarse el respeto de la esencia de los derechos fundamentales conferidos por el artículo 18 CE, apartado 1. Por ejemplo, un estudiante que en un primer momento cumplía los requisitos básicos de la Directiva puede afrontar dificultades económicas en la última fase de sus estudios. En dicha situación, a mi juicio, debe aplicarse la lógica de la sentencia *Grzelczyk*. Cuando, con arreglo a dicha sentencia, a tenor de los artículos 18 CE, apartado 1, y 12 CE, un ciudadano de la Unión Europea tenga derecho, como estudiante, a un ingreso mínimo de subsistencia en el último año de sus estudios, en igualdad de condiciones que los nacionales del Estado miembro, si su situación económica ha cambiado desde el momento en que inició sus estudios, no habría ningún motivo para excluir el derecho de los ciudadanos de la Unión Europea en una situación similar, con arreglo a dichas disposiciones, a un instrumento menos gravoso como es un préstamo de estudios. En dichas situaciones excepcionales, el prin-

38 — Véase el punto 70 de las presentes conclusiones.

cipio de solidaridad económica entre los nacionales de los Estados miembros entraña que, una vez que un estudiante ha iniciado sus estudios en otro Estado miembro y ha avanzado hasta una determinada fase de dichos estudios, el Estado debe permitirle terminar dichos estudios concediéndole las ayudas económicas que existen para sus nacionales.

46. La segunda situación que debe examinarse se basa en la hipótesis de que no quepa considerar que Bidar es un estudiante comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 93/96, sino un ciudadano de la Unión Europea que ha ejercido su derecho a circular y a residir en el territorio de otro Estado miembro. Ello entraña el examen de si, tras el establecimiento de las disposiciones sobre ciudadanía de la Unión Europea y enseñanza, el ámbito de aplicación del Tratado CE se extiende actualmente a las ayudas económicas concedidas por los Estados miembros para sufragar los gastos de manutención de los estudiantes.

47. En sus sentencias de 21 de junio de 1988, el Tribunal de Justicia declaró que, teniendo en cuenta la fase de la evolución del Derecho comunitario en ese momento, las ayudas para la manutención y la formación concedidas a los estudiantes, que no tenían la condición de trabajador o una condición derivada de un trabajador, están excluidas, en principio, del ámbito de aplicación del Tratado CE(E) a efectos del artículo 12 CE. Ello se explicaba por el hecho de que dichas ayudas deben considerarse, por un lado, una

cuestión de política educativa que, como tal, no forma parte de las materias encomendadas a las instituciones comunitarias y, por otro, una cuestión de política social que está comprendida dentro de la competencia de los Estados miembros, en la medida en que no sea objeto de disposiciones específicas del Tratado CE(E).

48. Tras dichas sentencias, el Tratado de Maastricht añadió una serie de disposiciones en materia de enseñanza al Tratado CE. El artículo 3 CE, apartado 1, letra q), y el artículo 149 CE establecen actualmente una base para la actuación comunitaria en este campo. El alcance de dichas disposiciones es limitado. Las medidas adoptadas por la Comunidad en este ámbito se limitan a la promoción de la cooperación entre los Estados miembros en varios aspectos, incluida la movilidad de estudiantes y profesores. La armonización está expresamente excluida. Pese a abrir la posibilidad de adoptar determinadas medidas de fomento en el campo de la educación, las disposiciones del Tratado en esta materia se basan en el principio de que los Estados miembros conservan la responsabilidad por el contenido de la enseñanza y la organización de los sistemas educativos.

49. No estoy convencido de que deba seguir considerándose que las ayudas concedidas para sufragar los gastos de manutención están excluidas del ámbito de aplicación del Derecho comunitario por la única razón de que dichas ayudas deben considerarse un aspecto de la «organización de los sistemas educativos». Lo que es importante en este contexto es que, aunque confieren facultades

limitadas a las instituciones comunitarias, dichas disposiciones sí hacen posible que la propia Comunidad adopte medidas para facilitar la movilidad de los estudiantes, incluida la concesión de ayudas económicas para los gastos de manutención. Por consiguiente, dicha política educativa no sólo está comprendida ahora en «la esfera de competencia de las instituciones comunitarias», sino que también se aplica a las medidas económicas adoptadas para facilitar la movilidad de los estudiantes. En la sentencia *Grzelczyk*, también el Tribunal de Justicia otorgó importancia a la evolución que se había producido desde su sentencia *Brown*.³⁹

50. Por consiguiente, la inclusión de dichas disposiciones en materia de enseñanza pone de manifiesto el hecho de que la cuestión de las ayudas destinadas a sufragar los gastos de manutención está comprendida actualmente en el ámbito de aplicación material del Tratado CE. Además, resulta importante que, en comparación con la situación que existía en 1988 con arreglo al Tratado CEE, el Tratado CE confiere el derecho fundamental de circular y residir en el territorio de los Estados miembros no sólo a los nacionales de los Estados miembros económicamente activos, sino también a los nacionales de los Estados miembros que no son económicamente activos. Es cierto que el ejercicio de dichos derechos se ha supeditado a una serie de limitaciones y condiciones, y a las disposiciones adoptadas para su aplicación. Como las partes intervinientes han señalado en reiteradas ocasiones, entre ellas se incluyen las condiciones relativas a la independencia económica de dichos ciudadanos de la Unión Europea económicamente inactivos. Sin embargo, de ello no se

desprende que las prestaciones sociales de distintos tipos, incluidas las ayudas económicas destinadas a sufragar los gastos de manutención, están excluidas, por su naturaleza, del ámbito de aplicación del Tratado. A este respecto, sólo hay que remitirse a la jurisprudencia sobre la ciudadanía de la Unión Europea y las prestaciones sociales antes reproducida. Las directivas adoptadas para facilitar el ejercicio de los derechos conferidos por el artículo 18 CE, apartado 1, pueden establecer normas que regulen los requisitos para acogerse a las prestaciones concedidas por los Estados miembros o incluso que impidan optar a ellas, pero esto no excluye a dichas prestaciones del ámbito de aplicación del Tratado.

51. Las ayudas de manutención se han considerado durante mucho tiempo una ventaja social en el sentido del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68.⁴⁰ En la sentencia *Lair*, el Tribunal de Justicia señaló que dicha ayuda es especialmente adecuada, sobre todo desde el punto de vista del trabajador, para contribuir a su cualificación profesional y para facilitar su promoción social.⁴¹ De un modo más general, el Tribunal de Justicia consideró en la sentencia *Echternach y Moritz* que la igualdad en lo que se refiere a las ventajas concedidas a los miembros de las familias de los trabajadores contribuye a la integración de estos trabajadores en la vida social del país de acogida, de acuerdo con los objetivos de la libre circulación de trabajadores.⁴² Pese a que se reconoce que dicha prestación está comprendida en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Tratado CE para los trabajado-

40 — Sentencias *Lair* y *Brown*, ambas citadas en la nota 2, apartados 24 y 25, respectivamente.

41 — Sentencia *Lair*, *ibidem*, apartado 23.

42 — Sentencia *Echternach y Moritz*, citada en la nota 11, apartado 20.

39 — Sentencia *Grzelczyk*, citada en la nota 16, apartado 35.

res y habida cuenta de la *ratio* de dicha conclusión, me parecería artificial excluir la misma prestación del ámbito de aplicación del Tratado para otras categorías de personas que también están cubiertas ahora por el Tratado. La cuestión de si estas categorías de personas tienen derecho a dichas prestaciones debe distinguirse de la cuestión de si la propia prestación está comprendida en el ámbito de aplicación del Tratado.

52. Además, a este respecto, resulta importante señalar la evolución de la jurisprudencia antes descrita, relativa a los derechos derivados de la ciudadanía de la Unión Europea con arreglo al artículo 18 CE, apartado 1, desde la sentencia Martínez Sala del Tribunal de Justicia. Los ciudadanos de la Unión Europea no sólo tienen derecho al mismo trato que reciben los nacionales del Estado miembro de acogida en el que residen legalmente por lo que respecta a las cuestiones que están comprendidas dentro del ámbito de aplicación *ratione materiae* del Tratado, sino que la propia ciudadanía puede constituir la base para que determinadas cuestiones pasen a estar comprendidas dentro de dicho ámbito de aplicación, cuando los objetivos perseguidos por la medida nacional se corresponden con los perseguidos por el Tratado o el Derecho derivado, según se desprende de la sentencia Collins del Tribunal de Justicia. El Tribunal de Justicia ya ha reconocido que prestaciones como la controvertida en el presente asunto contribuyen a la integración de sus destinatarios en la sociedad del Estado miembro de acogida, de acuerdo con los objetivos de la libre circulación de trabajadores. Habida cuenta de que las disposiciones en materia de ciudadanía tienen por objeto asimismo facilitar la libre circulación de las personas económicamente inactivas, ello constituye otro motivo para considerar que están

comprendidas en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Tratado CE.

53. Por consiguiente, llego a la conclusión de que la primera cuestión prejudicial planteada por la High Court debe responderse negativamente, es decir, que, desde el establecimiento de los artículos 17 CE y siguientes sobre la ciudadanía de la Unión y a la vista de la evolución relativa a la competencia de la Unión Europea en el ámbito de la enseñanza, las ayudas destinadas a sufragar los gastos de manutención de los estudiantes que cursan estudios universitarios, ya sea en forma de préstamos subvencionados o de becas, ya no está excluida del ámbito de aplicación del Tratado CE a efectos del artículo 12 CE y de la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad.

B. Segunda cuestión prejudicial: razones para justificar la diferencia de trato

54. Mediante su segunda cuestión prejudicial, la High Court pregunta al Tribunal de Justicia qué criterios debe aplicar el órgano jurisdiccional nacional para determinar si los requisitos para acogerse a las ayudas de manutención se basan en consideraciones objetivamente justificables que no dependen de la nacionalidad. Esta cuestión se basa en la premisa de que los requisitos que el Reglamento de ayudas a los estudiantes establece para que puedan optar a ayudas de manutención a los ciudadanos de la Unión Europea que no disfrutaban de la condición de trabajador o de una condición derivada de la de un trabajador constituyen una discriminación en el sentido del artículo 12 CE.

55. Para poder optar a las ayudas de manutención, los ciudadanos de la Unión Europea económicamente inactivos deben estar «establecidos» en la Unión Europea, en el sentido del Derecho nacional de inmigración. Los períodos durante los que se cursen estudios a tiempo completo no se tienen en cuenta para calcular el período necesario para estar establecido. La condición de establecido debe acreditarse asimismo mediante la posesión de un permiso de residencia. Este mismo requisito de «estar establecido» no se aplica a los nacionales británicos. Éstos sólo tienen que haber residido normalmente en el Reino Unido durante los tres años anteriores al inicio de sus estudios. A este respecto, señalaré únicamente que cuando los requisitos para acogerse a las ayudas son más difíciles para los ciudadanos de la Unión Europea que residen legalmente en el Reino Unido que para los nacionales británicos, resulta evidente que ello equivale a una discriminación indirecta por razón de la nacionalidad en el sentido del artículo 12 CE. En consecuencia, debe analizarse si dicha diferencia de trato puede justificarse en virtud del Derecho comunitario.

56. Bidar y los Gobiernos del Reino Unido, austriaco y alemán afirman que una diferencia de trato de este tipo puede estar justificada por condiciones objetivas que no tengan que ver con la nacionalidad de las personas afectadas y que sean proporcionadas para la finalidad legítima de las disposiciones nacionales. Los Gobiernos neerlandés, austriaco, alemán y del Reino Unido afirman, además, que los Estados miembros tienen derecho a asegurarse de que existe un vínculo real entre el estudiante y el Estado miembro o su mercado de trabajo, o de que existe un grado de integración suficiente en la sociedad. A este respecto, el Gobierno finlandés alude al vínculo permanente, real y

estructural con la sociedad del Estado miembro en el que se estudia. El Reino Unido alega que resulta legítimo que un Estado miembro se asegure de que los padres de los estudiantes han realizado, o de que es previsible que los propios estudiantes realicen, una contribución suficiente a través de su trabajo y, por tanto, de su tributación, para justificar la concesión de préstamos subvencionados. Haciendo referencia a las conclusiones presentadas por el Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer en el asunto Collins, los Gobiernos neerlandés, alemán y austriaco añaden que los Estados miembros tienen un interés legítimo en impedir que se abuse de sus regímenes de ayudas a los estudiantes. Por lo que respecta al requisito de proporcionalidad, varios Gobiernos y la Comisión alegan que un período mínimo de residencia resulta tanto necesario como apropiado. Para determinar qué se entiende por un período adecuado, se remiten al período de cinco años exigido para la residencia permanente establecido en el artículo 16 de la Directiva 2004/38.

57. En mis conclusiones presentadas el 27 de febrero de 2003 en el asunto Ninni-Orasche⁴³ tuve la oportunidad de expresar mi opinión acerca de las circunstancias en que los ciudadanos de la Unión Europea disfrutan de igualdad de trato con arreglo a los artículos 18 CE, apartado 1, y 12 CE, por lo que respecta a la obtención de ayudas económicas para sufragar los gastos de estudio. Los hechos de dicho asunto eran comparables a los del caso de autos, si bien diferían en cuanto al fundamento del derecho de residencia y las circunstancias perso-

⁴³ — Sentencia de 6 de noviembre de 2003, Ninni-Orasche (C-413/01, Rec. p. I-0000).

nales de las personas afectadas. Sin embargo, la apreciación jurídica de los motivos de justificación de la diferencia de trato es esencialmente la misma.

58. Como el Tribunal de Justicia ha declarado en varias ocasiones⁴⁴ y como afirman todas las partes que han presentado observaciones orales y escritas, la desigualdad de trato sólo podría estar justificada si se basara en condiciones objetivas, independientes de la nacionalidad de las personas afectadas, y proporcionadas al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha reconocido que resulta legítimo que el legislador nacional desee asegurarse de la existencia de un vínculo real entre el solicitante de subsidios que tengan carácter de ventajas sociales en el sentido del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68 y el mercado geográfico laboral correspondiente.⁴⁵

59. En ambos asuntos, las prestaciones sociales —el subsidio de espera en el asunto D’Hoop y el subsidio para demandantes de empleo en el asunto Collins— tenían por objeto conceder ayudas económicas a los beneficiarios que bien se encontraban en una situación de transición de la enseñanza al empleo, o bien estaban buscando verdaderamente trabajo por otros motivos. Con el fin de garantizar que existía suficiente relación

con el mercado de trabajo interno, el Tribunal de Justicia consideró en la sentencia Collins que un requisito de residencia es, en principio, adecuado, si bien no debe ir más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo. Los criterios utilizados para aplicar dicho requisito deben ser claros, conocerse de antemano y debe existir un medio de impugnación jurisdiccional. Si se exige un período de residencia para que se cumpla dicho requisito, «no debe ir más allá de lo necesario para que las autoridades nacionales puedan asegurarse de que el interesado busca realmente empleo en el mercado laboral del Estado miembro de acogida».⁴⁶ En la sentencia D’Hoop, el Tribunal de Justicia declaró que el requisito de que un título escolar debía obtenerse en Bélgica para tener derecho al subsidio de espera era «demasiado general y exclusivo», ya que «sobrevalora indebidamente un elemento que no es necesariamente representativo del grado real y efectivo de vinculación entre el solicitante de los subsidios de espera y el mercado geográfico laboral, excluyendo cualquier otro elemento representativo».⁴⁷

60. Por lo que respecta a las ayudas de manutención para los estudiantes, ya sea en forma de préstamo subvencionado o de beca, el vínculo real que debe acreditarse no es principalmente con el mercado laboral del Estado miembro de acogida, pese a que éste puede ser un aspecto que puede tenerse en cuenta, sino que dicho vínculo debe encontrarse en el grado de afinidad que el solicitante de dicha ayuda tiene con el

44 — Véanse, por ejemplo, las sentencias D’Hoop y Collins, ambas citadas en la nota 18, apartados 36 y 66, respectivamente.

45 — Véanse las sentencias D’Hoop y Collins, ambas citadas en la nota 18, apartados 38 y 67, respectivamente.

46 — Sentencia Collins, *ibidem*, apartado 72.

47 — Sentencia D’Hoop, *ibidem*, apartado 39.

sistema educativo y con el grado de su integración en la sociedad.⁴⁸ A mi juicio, cuando un ciudadano de la Unión Europea ha cursado estudios secundarios en un Estado miembro distinto de aquel cuya nacionalidad ostenta, estudios que resultan más adecuados para prepararle para entrar en un centro de enseñanza superior en dicho Estado miembro que en otro lugar, el vínculo con el sistema educativo del Estado miembro de acogida es evidente. Al apreciar el grado de integración, deben tenerse en cuenta necesariamente las circunstancias particulares del solicitante. A este respecto, debe ponerse de relieve que la situación de un ciudadano de la Unión Europea que se haya trasladado a otro Estado miembro de la Unión Europea cuando era menor, como persona dependiente de otro ciudadano de la Unión Europea, debe distinguirse de la de los ciudadanos de la Unión Europea que se han trasladado a otros Estados miembros como adultos, adoptando sus propias decisiones. Es evidente que las posibilidades de que un ciudadano de la Unión Europea en la situación de Bidar se haya integrado en la sociedad como persona joven, que había vivido en dicho país bajo la tutela legal de su abuela, que ya estaba establecida en el Reino Unido, y tras haber cursado estudios secundarios en el Estado miembro de acogida, deben considerarse mayores que las de los ciudadanos de la Unión Europea que llegan en fases posteriores de la vida.

determinar los requisitos para acogerse a las ayudas de manutención y para garantizar que dichas ayudas se concedan a las personas que demuestren que tienen una relación real con el sistema educativo y la sociedad nacionales. A este respecto, y como el Tribunal de Justicia reconoció en la sentencia Collins, debe aceptarse que, en principio, un requisito de residencia es adecuado para acreditar dicha relación con arreglo a los requisitos que se establecen en dicha sentencia y que se citan en el punto 59 *supra*. De dichos requisitos cabe inferir que el Tribunal de Justicia reconoce que puede establecerse una exigencia de residencia como punto de partida de la apreciación de la situación de un solicitante concreto. Sin embargo, el hecho de que éste declare que dicho período no debe ir más allá de lo necesario para que las autoridades nacionales puedan asegurarse de que el interesado busca realmente empleo en el mercado laboral interno indica que, en dicha apreciación, cabe tener en cuenta otros factores. Ello se confirma además por su consideración en la sentencia D’Hoop en el sentido de que el único requisito aplicado por las autoridades nacionales en dicho asunto era demasiado general y exclusivo, y de que no podían tenerse en cuenta otros factores representativos. En última instancia, yo diría que si el resultado de la aplicación de un requisito de residencia es excluir a una persona, que puede demostrar un vínculo real con el sistema educativo o la sociedad nacionales, de la posibilidad de acogerse a ayudas de manutención, dicho resultado es contrario al principio de proporcionalidad.

61. Es obvio que un Estado miembro debe, por razones de seguridad jurídica y transparencia, establecer criterios formales para

62. Otros factores que podrían tenerse en cuenta en un asunto como el presente son la

⁴⁸ — Como sucede para los hijos de los trabajadores, sentencia Echternach y Moritz, citada en la nota 11, apartado 35.

necesidad de garantizar la continuidad de la educación del solicitante,⁴⁹ la probabilidad de que acceda efectivamente al mercado laboral nacional y la posibilidad de que no cumpla los requisitos para acogerse a las ayudas de manutención procedentes de otras fuentes, como el Estado miembro cuya nacionalidad ostenta, ya que ha dejado de cumplir los criterios para poder optar a ellas en dicho Estado miembro.

general no deba aplicarse también en el contexto de la libre circulación de ciudadanos de la Unión Europea.

63. A este respecto, debe recordarse asimismo que el Tribunal de Justicia, en el marco del Reglamento n° 1612/68, ha declarado que la libertad de los trabajadores debe garantizarse con arreglo a los principios de libertad y dignidad y a las mejores condiciones posibles para la integración de la familia del trabajador comunitario en la sociedad del país de acogida.⁵⁰ No existe ningún motivo por el que este principio

64. Todos los Gobiernos que han intervenido en el presente asunto y la Comisión señalan que, con arreglo al artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, los Estados miembros no están obligados a conceder ayudas de manutención para estudios a los ciudadanos de la Unión Europea económicamente inactivos antes de la adquisición de la residencia permanente. Dicha condición se consigue únicamente tras cinco años de residencia continua en el Estado miembro de acogida. Dejando de lado esta Directiva, que entró en vigor el 30 de abril de 2004, es decir, después de que se produjeran los hechos en el presente asunto, y a la que deben adaptarse los Derechos internos antes del 30 de abril de 2006, me parece que, al aplicar dicho requisito, deben respetarse íntegramente los derechos fundamentales conferidos directamente por el Tratado CE a los ciudadanos de la Unión Europea. Ello implica que las consideraciones antes expuestas acerca de la aplicación de un requisito de residencia en supuestos concretos son válidas por lo que respecta a la aplicación de un requisito de establecimiento como el previsto en el Reglamento de ayudas a los estudiantes, y que deben tenerse en cuenta todos los factores pertinentes para determinar si existe o no un vínculo real con el sistema educativo y la sociedad del Estado miembro de acogida. No considero que con ello se desvirtúe el requisito adoptado por el legislador comunitario. En cambio, es nece-

49 — Sentencia *Echternach y Moritz*, *ibidem*, apartado 22.

50 — Véanse las sentencias *Di Leo*, citada en la nota 13, apartado 13; *Baumbast y R*, citada en la nota 21, apartados 50 y 59, y la sentencia de 11 de abril de 2000, *Kaba* (C-356/98, Rec. p. I-2623), apartado 20.

sario garantizar que dicho requisito se aplica de conformidad con las disposiciones fundamentales del Tratado CE.

65. El Gobierno del Reino Unido alega que resulta legítimo que un Estado miembro se asegure de que los padres de los estudiantes han contribuido de manera suficiente, o de que es previsible que los propios estudiantes realicen una contribución suficiente al erario público a través de su tributación para justificar la concesión de las ayudas de manutención. Dicha alegación sugiere que existe un vínculo directo o indirecto entre las obligaciones de los residentes de un Estado miembro de pagar impuestos y el derecho a prestaciones como la controvertida en el presente asunto. Si se lleva a su conclusión lógica, dicha alegación entraña que si los padres no han contribuido mediante la tributación o sólo han realizado una contribución modesta, sus hijos no podrán optar a las ayudas de manutención, mientras que los estudiantes cuyos padres hayan contribuido de forma considerable tendrían derecho a dichas ayudas. No parece probable que el Reino Unido pueda aceptar seriamente la discriminación social que supone esta postura. Además, dado que los préstamos constituyen el objeto del presente litigio, no es lógico exigir que una persona haya contribuido primero al erario público para poder optar a un préstamo que debe reembolsar posteriormente, aunque en las condiciones del préstamo exista un elemento de subvención. Por tanto, este motivo de justificación adolece de una contradicción interna.
66. Por último, varios de los Gobiernos que han intervenido alegaron que los Estados miembros tienen un interés legítimo en evitar que se abuse de sus sistemas de ayudas a los estudiantes y en prevenir el «turismo de prestaciones sociales». Estimo que se trata, en efecto, de un interés legítimo de los Estados miembros, pero el modo de protección de dicho interés no debe desvirtuar los derechos fundamentales de los ciudadanos de la Unión Europea que residen legalmente en su territorio. Un mero requisito de residencia es demasiado poco selectivo para conseguir dicho objetivo. A mi juicio, éste puede conseguirse adecuadamente en el marco de la acreditación de si un solicitante tiene o no un vínculo real con el sistema educativo o la sociedad nacionales, según lo expuesto anteriormente.
67. Dichas consideraciones me llevan a la siguiente conclusión: cuando el resultado de la aplicación de un requisito de establecimiento, como el previsto en el Reglamento de ayudas a los estudiantes, a un ciudadano de la Unión Europea que está suficientemente integrado en la sociedad del Estado miembro de acogida, cuya educación está estrechamente vinculada al sistema educativo del Estado miembro y que se encuentra en una situación comparable a la de un nacional del Estado miembro de acogida es la denegación a dicho ciudadano de la Unión Europea del acceso a las ayudas destinadas a sufragar los gastos de manutención, ello constituye una discriminación injustificada en el sentido del artículo 12 CE, en relación con el artículo 18 CE, apartado 1. En dichas circunstancias, el resultado de la aplicación de dicho requisito de establecimiento no es proporcionado al objetivo que se pretende

conseguir, es decir, que las ayudas de manutención se concedan a quienes tienen un vínculo real con el sistema educativo nacional.

préstamos subvencionados o becas, están comprendidas actualmente en el ámbito de aplicación del Tratado CE, a efectos de la aplicación de la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad en el artículo 12 CE.

68. Habida cuenta de las observaciones precedentes, debe darse la siguiente respuesta a la segunda cuestión prejudicial: los requisitos establecidos en el Derecho nacional para acogerse a las ayudas destinadas a sufragar los gastos de manutención para estudiantes deben justificarse de manera objetiva y sin vincularse a la nacionalidad de los ciudadanos de la Unión Europea. Para determinar si éste es el caso, el órgano jurisdiccional nacional debe comprobar que dichos requisitos sean adecuados para establecer un vínculo real entre el ciudadano de la Unión Europea que solicita dichas ayudas y el sistema educativo y la sociedad nacionales. Además, dichos requisitos no deben ir más allá de lo que es necesario para conseguir dicho objetivo.

70. Bidar alega que no existe ningún motivo para limitar los efectos temporales de una sentencia en este sentido. En la medida en que han abordado esta cuestión, los Gobiernos de los Estados miembros que han intervenido han alegado que debe establecerse dicha limitación. El Gobierno del Reino Unido señala que las limitaciones temporales sobre los efectos de una sentencia se establecen únicamente con carácter excepcional y, en particular, cuando se cumplen dos requisitos. En primer lugar, el Estado miembro debe haber sido inducido a adoptar prácticas que incumplían el Derecho comunitario como consecuencia de una inseguridad objetiva y significativa acerca del ámbito de aplicación de las disposiciones comunitarias, a la que hayan contribuido las instituciones comunitarias u otros Estados miembros. El Reino Unido alega que una respuesta negativa a la primera cuestión cumple dicho requisito. En segundo lugar, debe existir un riesgo de repercusiones económicas graves debido, en particular, al gran número de relaciones jurídicas celebradas de buena fe con arreglo a las normas consideradas válidamente vigentes. A este respecto, el Gobierno alude al cálculo efectuado en la resolución de remisión que muestra que el coste de que se trata ascendería a 66 millones de GBP para el año académico 2000/2001. En la vista, a ello se añadió que, tras la ampliación de la Unión el 1 de mayo de 2004, dicha cifra podría incrementarse a 75 millones de GBP anuales.

C. Tercera cuestión prejudicial: efectos temporales

69. La tercera cuestión prejudicial versa sobre los efectos temporales de una sentencia del Tribunal de Justicia en la que se declare que las ayudas destinadas a sufragar los gastos de manutención, ya sea mediante

71. La jurisprudencia en esta materia es reiterada y fue resumida por el Tribunal de Justicia en la sentencia *Grzelczyk*, en la que afirmó que «procede recordar que la interpretación que el Tribunal de Justicia hace de una disposición de Derecho comunitario se limita a aclarar y a especificar el significado y el alcance de dicha norma, como ésta debe o habría debido entenderse y aplicarse desde el momento de su entrada en vigor [...]. Sólo con carácter excepcional puede el Tribunal de Justicia, aplicando el principio general de seguridad jurídica inherente al ordenamiento jurídico comunitario, verse inducido a limitar la posibilidad de que los interesados invoquen una disposición por él interpretada con el fin de cuestionar relaciones jurídicas establecidas de buena fe [...]. Además, según reiterada jurisprudencia, las consecuencias financieras que podrían derivar para un Estado miembro de una sentencia con carácter prejudicial no justifican, por sí solas, la limitación de los efectos en el tiempo de esta sentencia [...]. En efecto, el Tribunal de Justicia únicamente ha recurrido a esta solución en circunstancias muy determinadas, cuando, por una parte, existía un riesgo de repercusiones económicas graves debidas en particular al elevado número de relaciones jurídicas constituidas de buena fe sobre la base de una normativa considerada válidamente en vigor y, por otra parte, era patente que los particulares y las autoridades nacionales habían sido incitados a observar una conducta contraria a la normativa comunitaria en razón de una incertidumbre objetiva e importante en cuanto al alcance de las disposiciones comunitarias, incertidumbre a la que habían contribuido eventualmente los mismos comportamientos adoptados por otros Estados miembros o por la Comisión [...]»⁵¹

72. Empezando por este último aspecto, estoy de acuerdo con las alegaciones del Reino Unido, en el sentido de que una respuesta negativa a la primera cuestión prejudicial constituye una evolución nueva e imprevista del Derecho comunitario. A este respecto, cabría admitir que el Reglamento de ayudas a los estudiantes tuvo en cuenta la situación del Derecho comunitario anterior a tal apreciación del Tribunal de Justicia. Sin embargo, la respuesta que he dado a la segunda cuestión prejudicial limita de manera considerable la respuesta dada a la primera cuestión prejudicial. Las cifras presentadas para justificar las repercusiones económicas de una respuesta negativa a la primera cuestión parecen basarse en la presunción de que todos los ciudadanos de la Unión Europea que no cumplen los requisitos previstos en el Reglamento nº 1612/68 cumplen a partir de ahora los requisitos para acogerse a las ayudas de manutención. No está totalmente claro cuál sería la repercusión económica si sólo los ciudadanos de la Unión Europea que residen legalmente en el territorio del Reino Unido y que tienen un vínculo real con el sistema educativo y la sociedad nacionales pasaran a cumplir los requisitos para acogerse a dichas ayudas económicas. Sin embargo, no cabe excluir que dicha interpretación podría tener mayores consecuencias, que podrían retrotraerse a la entrada en vigor de las disposiciones en materia de ciudadanía de la Unión el 1 de noviembre de 1993, no sólo en el Reino Unido sino en todos los Estados miembros. Por consiguiente, en el supuesto de que el Tribunal de Justicia declare que la primera cuestión prejudicial debe responderse negativamente, considero que está justificado limitar el efecto temporal de dicha sentencia a las relaciones jurídicas establecidas a partir de la fecha en que se dicte, salvo cuando se haya incoado un procedimiento judicial antes de dicha fecha, con el fin de impugnar las decisiones por las que se deniega el derecho a las ayudas destinadas a sufragar los gastos de manutención.

51 — Sentencia *Grzelczyk*, citada en la nota 18, apartados 50 a 53.

VI. Conclusión

73. En consecuencia, considero que el Tribunal de Justicia debe responder del siguiente modo a las cuestiones planteadas por la High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division (Administrative Court):

- 1) Desde el establecimiento de los artículos 17 CE y siguientes sobre la ciudadanía de la Unión y a la vista de la evolución relativa a las competencias de la Unión Europea en el ámbito de la enseñanza, las ayudas destinadas a sufragar los gastos de manutención concedidas a los estudiantes que cursan estudios universitarios, ya sea mediante préstamos subvencionados o becas, ya no están excluidas del ámbito de aplicación del Tratado CE a efectos del artículo 12 CE y de la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad.
- 2) Los requisitos establecidos en el Derecho nacional para acogerse a dichas ayudas deben estar justificados objetivamente y no deben referirse a la nacionalidad de los ciudadanos de la Unión Europea. Para determinar si éste es el caso, el órgano jurisdiccional nacional debe comprobar que dichos requisitos sean adecuados para acreditar un vínculo real entre el ciudadano de la Unión que solicita dichas ayudas y el sistema educativo y la sociedad nacionales. Además, dichos requisitos no deben ir más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.
- 3) El artículo 12 CE sólo podrá invocarse para reclamar el derecho a las ayudas destinadas a sufragar los gastos de manutención a partir de la fecha de la sentencia del Tribunal de Justicia, excepto en los supuestos en que ya se haya incoado un procedimiento judicial con el mismo fin antes de dicha fecha.