Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. ELEANOR SHARPSTON
presentadas el 21 de febrero de 2013 [1]

Asuntos acumulados C-523/11 y C-585/11

Laurence Prinz
contra
Region Hannover
[Petición de decisión prejudicialplanteada por el Verwaltungsgericht Hannover (Alemania)]
Philipp Seeberger
contra
Studentenwerk Heidelberg

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Verwaltungsgericht Karlsruhe (Alemania)]

«Libre circulación de los ciudadanos de la Unión — Financiación para cursar estudios superiores en el extranjero — Requisito de residencia — "Regla delos tres años" — Proporcionalidad»

1. Alemania es uno de los Estados miembros en los que los ciudadanos de la Unión Europea pueden solicitar financiación para estudios superiores en instituciones situadas en otros lugares de la Unión Europea. La Sra. Prinz y el Sr. Seeberger, ambos de nacionalidad alemana, solicitaron dicha financiación. Sus solicitudes fueron denegadas porque ninguno de los dos pudo demostrar la residencia ininterrumpida en Alemania durante los tres años inmediatamente anteriores al inicio de los estudios en el extranjero («regla de los tres años»). Según el Gobierno alemán, la regla de los tres años se impone, por un lado, con el fin de controlar el riesgo de carga excesiva que podría repercutir sobre el nivel global de ayudas disponibles («objetivo económico») y, por otro lado, para identificar a aquellos estudiantes que están integrados en la sociedad alemana y asegurarse de que se concede la financiación a aquellos estudiantes que con mayor probabilidad regresarán a Alemania tras los estudios y contribuirán a su sociedad («objetivo social»). Se deniega la financiación a lo largo de la duración total de los estudios en el extranjero a aquellos estudiantes que no pueden demostrar los tres años de residencia ininterrumpida. No obstante, los mismos sí pueden obtener financiación para el primer año de tales estudios o para la duración total de los estudios cursados en Alemania.

1 — Lengua original: inglés.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

2. El artículo 20 TFUE reza:

«1. Se crea una ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.

2. Los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados. Tienen, entre otras cosas, el derecho:

a) de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros;

[...]

Estos derechos se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por los Tratados y por las medidas adoptadas en aplicación de éstos.»

3. De conformidad con el artículo 21 TFUE, apartado 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 los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación».

4. Con arreglo al artículo 165 TFUE, apartado 1, los Estados miembros son responsables de «los contenidos de la enseñanza y [...] la organización del sistema educativo». El artículo 165 TFUE, apartado 1, dispone que «la Unión contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuere necesario, apoyando y completando la acción de éstos». Según el artículo 165 TFUE, apartado 2, segundo inciso, la acción de la Unión debe estar encaminada asimismo a «favorecer la movilidad de estudiantes».

Directiva 2004/38/CE

5. El artículo 24 de la Directiva 2004/38/CE[2] dispone:

«1. Con sujeción a las disposiciones específicas expresamente establecidas en el Tratado y el Derecho derivado, todos los ciudadanos de la Unión que residan en el Estado miembro de acogida en base a la presente Directiva gozarán de igualdad de trato respecto de los nacionales de dicho Estado en el ámbito de aplicación del Tratado. El beneficio de este derecho se extenderá a los miembros de la familia que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro, beneficiarios del derecho de residencia o del derecho de residencia permanente.

2 — Directiva 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, y correcciones de errores en DO 2004, L 229, p. 35, y DO 2007, L 204, p. 28).

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, [...] el Estado miembro de acogida no estará obligado [...], antes de la adquisición del derecho de residencia permanente, [3] a conceder ayudas de manutención consistentes en becas o préstamos de estudios, incluidos los de formación profesional, a personas que no sean trabajadores por cuenta ajena o propia, personas que mantengan dicho estatuto o miembros de sus familias.»

Normativa nacional

6. La Bundesausbildungsförderungsgesetz (Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung – Bundesausbildungsförderungsgesetz; en lo sucesivo, «BAföG» o «Ley de ayudas para estudiantes») es la ley alemana que establece las condiciones para la obtención de financiación para la formación. Ha sido objeto de varias modificaciones,[4] entre ellas una modificación introducida para dar cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto Morgan y Bucher.[5] En esta sentencia el Tribunal de Justicia estimó que las disposiciones correspondientes actualmente a los artículos 20 TFUE y 21 TFUE se oponían a un requisito como el previsto en el artículo 5, apartado 2, número 3, de la (antigua) Ley de ayudas para estudiantes, según el cual para la obtención de una ayuda para cursar estudios en el extranjero se exigía que dichos estudios fueran la continuación de los estudios realizados durante al menos un año en el territorio del Estado miembro de origen (en lo sucesivo, «requisito del primer período de estudios»).

7. El artículo 5, apartado 1, según su modificación, define la «residencia permanente» como el lugar donde se encuentre, de modo no solamente temporal, el centro de intereses de la persona, con independencia de la voluntad de establecerse permanentemente. Dispone además que no se considera residencia permanente el lugar de la estancia con meros fines formativos.

8. El artículo 5, apartado 2, número 3, prevé que los alumnos con residencia permanente en territorio alemán recibirán una ayuda para cursar estudios en un centro de un Estado miembro de la Unión o de Suiza cuando inicien o continúen sus estudios allí.

9. Con arreglo al artículo 6, titulado «Ayudas para alemanes en el extranjero», los nacionales alemanes cuya residencia permanente radique fuera del territorio alemán pueden obtener una ayuda a la formación para cursar estudios donde tengan su residencia o en un Estado vecino, cuando las circunstancias particulares del caso lo justifiquen.

10. El artículo 8, apartado 1, señala que los nacionales alemanes y otros ciudadanos de la Unión con derecho de residencia permanente pueden solicitar la financiación.

11. El artículo 16 establece la duración de la financiación para la formación que puede obtenerse. El artículo 16, apartado 3, contiene la regla de los tres años y dispone lo siguiente:

«[...] en los casos previstos en el artículo 5, apartado 2, número 3, sólo podrá concederse la ayuda para formación durante más de un año si el estudiante, que hubiera iniciado su estancia en el extranjero con posterioridad al 31 de diciembre de 2007, había tenido desde al menos tres años antes su residencia permanente en Alemania.»

3 — Por regla general se adquiere el derecho de residencia permanente tras la residencia legal de cinco años de duración continuada: véase el artículo 16 de la Directiva 2004/38.

4 — Según se deduce de las observaciones del Gobierno alemán, parece que la versión presentada al Tribunal de Justicia es la publicada el 7 de diciembre de 2010.

5 — Sentencia de 23 de octubre de 2007 (C-11/06 y C-12/06, Rec. p. I-9161).

12. En la exposición de motivos del proyecto de Ley del Gobierno federal que introdujo la regla de los tres años se declaraba que estaba destinada a evitar la concesión de ayudas por estudios cursados íntegramente en el extranjero a estudiantes que prácticamente no hubieran residido en Alemania. Constituye un principio de la política educativa alemana exigir generalmente, para la percepción de ayudas para la formación, que se cursen estudios en Alemania o que al menos exista una especial vinculación con Alemania. Por lo demás, se observa en la exposición de motivos que otros Estados miembros también prevén una exigencia de residencia como requisito adicional para obtener una ayuda a la formación de larga duración en el extranjero. Este requisito es una expresión del interés justificado que tiene el Estado que concede las ayudas sociales en que las prestaciones económicas financiadas con fondos públicos se restrinjan a aquellas personas que puedan demostrar un grado mínimo de vinculación con dicho Estado.

Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales planteadas

Prinz

13. Laurence Prinz nació en Colonia en 1991 y es de nacionalidad alemana. Vivió durante aproximadamente diez años con su familia en Túnez, donde su padre trabajaba para una empresa alemana. Desde enero de 2007 vive con su familia en Alemania.

14. Desde febrero de 2007, la Sra. Prinz estuvo escolarizada en Alemania, donde concluyó sus estudios de educación secundaria en junio de 2009. El 1 de septiembre de 2009 comenzó estudios de administración empresarial en la Universidad Erasmus situada en los Países Bajos.

15. Antes de iniciar sus estudios en los Países Bajos, concretamente el 18 de agosto de 2009, la Sra. Prinz solicitó financiación a las autoridades alemanas competentes. Mediante resolución de 30 de abril de 2010, se le concedió financiación para el curso académico 2009/2010.

16. La Sra. Prinz solicitó financiación adicional para el curso académico siguiente. Se denegó su solicitud mediante resolución de 4 de mayo de 2010 por el motivo de que únicamente había tenido su residencia permanente en Alemania desde enero de 2007 y, por tanto, no cumplía la regla de los tres años.

17. La Sra. Prinz interpuso un recurso contra esta resolución ante el Verwaltungsgericht Hannover (Tribunal de lo contencioso-administrativo de Hannover). En primer lugar alegó que había residido en Alemania durante tres años y cuatro meses en total, concretamente, desde septiembre de 1993 hasta abril de 1994[6] y desde enero de 2007 hasta agosto de 2009. En segundo lugar, alegó que un requisito de residencia como la regla de los tres años era contrario al derecho a la libre circulación consagrado en el artículo 21 TFUE.

6 — La petición de decisión prejudicial no aclara en qué momento tras su nacimiento la Sra. Prinz se trasladó con su familia a Túnez ni explica la razón por la que retornó brevemente a Alemania en septiembre de 1993 para marcharse de nuevo, según parece, en abril de 1994.

18. El Verwaltungsgericht, Sala III, suspendió el procedimiento y remitió la siguiente cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia:

«¿Existe una restricción no justificada por el Derecho [de la Unión] de los derechos de libre circulación y de residencia para los ciudadanos de la Unión, consagrados en los artículos 20 TFUE y 21 TFUE, si a un nacional alemán que tiene su residencia permanente en territorio nacional y estudia en un centro educativo en otro Estado miembro de la Unión Europea sólo se le concede durante un año la ayuda prevista en la [Ley de ayudas para estudiantes] para cursar estudios en dicho centro porque en el momento de iniciar su estancia en el extranjero no había residido al menos tres años de forma permanente en Alemania?»

19. Los Gobiernos austriaco, danés, finlandés, alemán, griego, neerlandés y sueco, así como la Comisión, han presentado observaciones escritas. Todas las partes, a excepción del Gobierno neerlandés, presentaron sus alegaciones orales en la vista celebrada el 29 de noviembre de 2012.

Seeberger

20. Philipp Seeberger es de nacionalidad alemana. Nació en Alemania en 1983 y vivió allí con sus padres, que también son de nacionalidad alemana, hasta 1994. De 1989 a 1994 asistió a la escuela primaria y a un instituto de educación secundaria en Alemania.

21. Entre 1994 y diciembre de 2005, el Sr. Seeberger vivió con sus padres en España, donde su padre ejercía una actividad por cuenta propia como asesor de empresas. El órgano jurisdiccional nacional señala que, al trasladarse allí por estos motivos, el padre del Sr. Seeberger ejerció los derechos consagrados en lo que actualmente son los artículos 45 TFUE y 49 TFUE. El Sr. Seeberger finalizó sus estudios de educación secundaria en España y en el año 2000 superó los exámenes finales de la educación secundaria obligatoria. En abril de 2005 y aún en España obtuvo el título de agente de la propiedad inmobiliaria, tras seguir una formación profesional entre los años 2004 y 2005. En enero de 2006, los padres del Sr. Seeberger retornaron a Alemania. Aunque afirma que a partir de ese momento él también tuvo su residencia permanente en Alemania, no se empadronó en Múnich hasta el 26 de octubre de 2009. Una declaración de un antiguo empleador parece constatar que realizó unas prácticas como diseñador de páginas web en Colonia de 2 de abril a 27 de junio de 2007.

22. En abril de 2009, el Sr. Seeberger aprobó el examen de acceso que le permitía estudiar una carrera en la Universidad de las Islas Baleares en Palma de Mallorca. En septiembre de 2009 inició allí la carrera de Ciencias Económicas. Solicitó en Alemania una financiación para estos estudios.

23. Las autoridades alemanas competentes desestimaron su solicitud porque no existían elementos de prueba suficientes de que el demandante efectivamente hubiera tenido su residencia permanente en Alemania durante los tres últimos años inmediatamente anteriores al inicio de la carrera.

24. El Sr. Seeberger impugnó esta resolución, alegando que la regla de los tres años vulneraba su derecho de libre circulación como ciudadano de la Unión. Tras desestimarse este recurso, el Sr. Seeberger interpuso un recurso contencioso-administrativo ante el Verwaltungsgericht Karlsruhe (Tribunal contencioso-administrativo de Karlsruhe). En este recurso alegó que su derecho a la libre circulación quedaba restringido porque la regla de los tres años le exigía renunciar a su residencia permanente en otro Estado miembro para volver a trasladar su residencia permanente a Alemania con la suficiente antelación como para tener derecho a la financiación de sus estudios en el extranjero.

25. El Verwaltungsgericht Karlsruhe, Sala V, suspendió el procedimiento y remitió la siguiente cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia:

«¿Se opone el Derecho de la Unión a una normativa nacional que niega la concesión de ayudas a la formación para cursar estudios superiores en otro Estado miembro por el único motivo de que, al comenzar la formación, el estudiante que ha ejercitado su derecho a la libre circulación no había tenido su residencia permanente desde al menos tres años antes en su Estado miembro de origen?»

26. El Sr. Seeberger y los Gobiernos austriaco, danés, finlandés, alemán, neerlandés y sueco, así como la Comisión, han presentado observaciones escritas. Todas las mencionadas partes, a excepción del Gobierno neerlandés, presentaron sus alegaciones orales en la vista celebrada el 29 de noviembre de 2012. El Gobierno griego también compareció en la vista y presentó sus alegaciones orales.

Apreciación

Observaciones preliminares

27. En ambos casos se le pide al Tribunal de Justicia que dilucide si los artículos 20 TFUE y 21 TFUE se oponen a que un Estado miembro someta la concesión de financiación de los estudios en el extranjero a un requisito de residencia como la regla de los tres años.

28. A diferencia del asunto Prinz, en el asunto Seeberger el órgano jurisdiccional remitente ha formulado su cuestión sin mencionar si el estudiante es nacional del Estado miembro que concede las ayudas. No obstante, del resto de la petición de decisión prejudicial en este asunto se desprende que el pronunciamiento solicitado se refiere a la situación de un nacional alemán.

29. Antes de ejercitar su derecho a la libre circulación para estudiar en otro lugar de la Unión, la Sra. Prinz y el Sr. Seeberger se marcharon de Alemania por razones diferentes. La Sra. Prinz se trasladó fuera de la Unión al obtener su padre un empleo en Túnez. El Sr. Seeberger se trasladó a España cuando su padre ejercitó su derecho a la libertad de establecimiento para dedicarse allí a una actividad por cuenta propia.

30. A diferencia de la Sra. Prinz, el Sr. Seeberger parece por tanto haber ejercitado ya con anterioridad el derecho de libre circulación en virtud del Derecho de la Unión. Este hecho no afecta al análisis de la cuestión planteada al Tribunal de Justicia pues ambos, como ciudadanos de la Unión, pueden invocar, frente su Estado miembro de origen, los derechos correspondientes a tal condición,[7] entre ellos la libre circulación con el fin de estudiar en otro lugar de la Unión. La Comisión, no obstante, pregunta si debería examinarse la situación del Sr. Seeberger asimismo en el marco de las normas sobre la libertad de establecimiento. Examinaré este punto en la parte correspondiente al Derecho aplicable.[8]

31. El Tribunal de Justicia ya ha examinado en varios casos si los Estados miembros pueden imponer, para la concesión de ayudas al estudio, un requisito de residencia de carácter general similar al que es objeto del presente litigio. El Tribunal de Justicia ha conocido de diferentes asuntos de esta clase. En algunos se trataba de trabajadores migrantes y miembros de familia a su cargo,[9] mientras en otros se trataba de estudiantes que no basaban su solicitud de financiación en un vínculo con un ciudadano de la Unión que ejerciera una actividad económica lucrativa.[10] En algunos casos se solicitaba la

7 — Sentencia Morgan y Bucher, citada en la nota 5 de las presentes conclusiones (apartados 22 y 23, y la jurisprudencia citada).

8 — Véanse los puntos 36 a 39 de las presentes conclusiones.

9 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 14 de junio de 2012, Comisión/Países Bajos (C-542/09).

10 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 15 de marzo de 2005, Bidar (C-209/03, Rec. p. I-2119).

financiación del Estado miembro de origen,[11] en otros del Estado miembro de empleo[12] o del Estado miembro de acogida en el que el estudiante deseaba estudiar.[13] Algunos casos son anteriores a la entrada en vigor de la Directiva 2004/38, mientras otros se refieren directa o indirectamente al artículo 24, apartado 2, de la misma. En muchos de estos casos, la medida objeto del litigio se consideró justificada porque, entre otras cosas, evitaba una carga excesiva para el presupuesto público del Estado miembro que concedía la financiación y/o hacía posible la identificación de aquellos que tenían un vínculo suficiente con ese Estado miembro y que, tras sus estudios, probablemente regresarían al Estado miembro que les concedió la financiación.

32. Si bien el Tribunal de Justicia acepta que los Estados miembros disfrutan de un amplio margen de apreciación para definir cuándo y cómo financiar los estudios y quién debe beneficiarse, en mi opinión no ha explicado de forma muy clara qué elementos en concreto deben tenerse en cuenta al examinar si una restricción en particular podría estar justificada. ¿Es suficiente que un Estado miembro invoque el objetivo económico o debe demostrar además la existencia de un riesgo de carga financiera excesiva? ¿Puede un Estado miembro justificar una restricción como la regla de los tres años sobre la base del objetivo de conceder financiación a aquellos estudiantes que demuestren un cierto grado de integración, independientemente de consideraciones sobre el coste financiero del régimen de ayudas? ¿Resulta adecuado apreciar la proporcionalidad, con respecto al objetivo económico, de una restricción como la regla de los tres años comprobando que la regla no es más restrictiva de lo necesario para apreciar el grado de integración exigido?

33. Estas y posiblemente otras dudas podrían explicar por qué algunos Estados miembros continúan utilizado un requisito de residencia como el único medio para alcanzar unos objetivos claramente complejos, por qué en el presente litigio intervienen seis Estados miembros en apoyo de Alemania y por qué se le pide al Tribunal de Justicia una y otra vez que se pronuncie sobre si alguna variante del requisito de la residencia es conforme al Derecho de la Unión.

Derecho aplicable

34. Los órganos jurisdiccionales remitentes han solicitado del Tribunal de Justicia que interprete únicamente las disposiciones del Tratado relativas a la ciudadanía.

35. Acertaron claramente al no pedir al Tribunal de Justicia que examine el artículo 24 de la Directiva 2004/38. Este precepto establece cuándo un Estado miembro de acogida tiene obligación de reconocer la igualdad de trato con sus propios nacionales de los ciudadanos de la Unión que residen en su territorio en virtud de la Directiva, inclusive en el ámbito de las ayudas de manutención para los estudios. Sin embargo, no hay indicios de que la Sra. Prinz o el Sr. Seeberger hayan solicitado financiación en los Países Bajos o España, respectivamente. En cambio, sí solicitaron financiación a sus Estados miembros de origen.

36. ¿Y la sugerencia de la Comisión de que la situación del Sr. Seeberger debe examinarse en relación con el Derecho relativo a la libertad de establecimiento?

37. La regla de los tres años no estaba vigente cuando el Sr. Seeberger y su familia ejercieron su derecho a trasladarse a España. Por tanto, no pudo haber influido en este traslado inicial.

11 — Véase, por ejemplo, la sentencia Morgan y Bucher, citada en la nota 5 de las presentes conclusiones.

12 — Véase, por ejemplo, la sentencia Comisión/Países Bajo, citada en la nota 9 de las presentes conclusiones.

13 — Véase, por ejemplo, la sentencia Bidar, citada en la nota 10 de las presentes conclusiones.

38. Sin embargo, desde que la regla está en vigor podría tener un «efecto disuasorio» sobre cualquier ciudadano de la Unión que proyecte ejercitar sus derechos de libre circulación en la Unión como trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia o simplemente como ciudadano. También perjudica a aquellos que han ejercitado dichos derechos y no retornan a Alemania con la antelación suficiente para cumplir con la regla de los tres años.

39. Se le pide al órgano jurisdiccional remitente que examine la validez de la resolución de denegación de financiación al Sr. Seeberger. Este órgano jurisdiccional no ha determinado si el Sr. Seeberger continúa estando a cargo de (alguno de) sus padres o, en caso negativo, cuándo dejó de estarlo. El Tribunal de Justicia carece, por tanto, de elementos suficientes para saber si el órgano jurisdiccional remitente debe enfocar el caso sobre la base de que el Sr. Seeberger ejerció sus derechos de libre circulación en relación, por una parte, con el ejercicio del derecho de libertad de establecimiento por parte de su padre y, por otra parte, con la decisión posterior de su padre de regresar a su Estado miembro de origen.

40. Añadiré que no hay ningún indicio en las peticiones de decisión prejudicial que sugiera que la Sra. Prinz y el Sr. Seeberger se basen en su condición de ciudadanos de la Unión económicamente activos o en los pertinentes vínculos familiares con, por ejemplo, un trabajador migrante en Alemania. Por tanto, al igual que los órganos jurisdiccionales remitentes, analizaré el asunto exclusivamente en el marco de los artículos 20 TFUE y 21 TFUE.

Definición de residencia

41. El lugar en el que uno reside físicamente es una cuestión de hecho. No obstante, el lugar donde una persona efectivamente vive o donde está inscrita como residente no es necesariamente el lugar que el Estado miembro define, a efectos jurídicos, como residencia o domicilio permanente de una persona.

42. La regla de los tres años está formulada por referencia a una residencia permanente ininterrumpida en Alemania. A tenor del artículo 5, apartado 1, de la Ley de ayudas para estudiantes se define la residencia permanente como «lugar donde se encuentre, de modo no solamente temporal, el centro de intereses de la persona con independencia de la voluntad de establecerse permanentemente».

43. No obstante, al menos en el caso del Sr. Seeberger, parece que la resolución de denegación de la financiación se basó en un concepto diferente de residencia. El Sr. Seeberger alega que había residido en Alemania desde enero de 2006, aunque no se empadronó en Múnich hasta el 26 de octubre de 2009.

44. En la vista, el Gobierno alemán confirmó que las autoridades competentes a veces utilizan la fecha de empadronamiento como hecho indicativo para determinar si se cumple la regla de los tres años. Si se deniega la financiación porque el tiempo transcurrido entre la fecha de empadronamiento y el inicio de los estudios en el extranjero es inferior a tres años, el solicitante puede impugnar tal resolución ante los tribunales alemanes y aportar ante los mismos elementos de prueba que acrediten que residió en Alemania con anterioridad al empadronamiento. El Gobierno alemán ha hecho hincapié en que deben tenerse en cuenta todos los hechos y circunstancias al evaluar si el solicitante tiene su domicilio en Alemania a los efectos del artículo 5, apartado 1, de la Ley de ayudas para estudiantes.

Restricciones al derecho de libre circulación de los ciudadanos de la Unión

45. El Derecho de la Unión no obliga a los Estados miembros a conceder financiación para cursar estudios ni en su territorio ni fuera de él. No obstante, si bien es cierto que los Estados miembros conservan su competencia en este ámbito, no es menos cierto que deben respetar el Derecho de la Unión en el ejercicio de sus competencias. [14]

46. Los órganos jurisdiccionales remitentes de los asuntos Prinz y Seeberger consideran que es probable que la regla de los tres años restrinja los derechos de libre circulación de los ciudadanos de la Unión consagrados en los artículos 20 TFUE y 21 TFUE. Por motivos similares a los considerados por el Tribunal de Justicia en la sentencia Morgan y Bucher, [15] opinan que la regla de los tres años podría disuadir a un ciudadano de la Unión de trasladarse a otro Estado miembro para iniciar allí una formación o, en el caso de que ya se haya iniciado tal formación en el extranjero, podrían incitar al estudiante a interrumpir sus estudios y retornar a Alemania.

47. Estoy de acuerdo en que la regla de los tres años constituye una restricción.

48. Es probable que una medida que subordine el derecho a una ventaja social a la residencia en el Estado miembro que la concede restrinja la libre circulación. Perjudica a todo ciudadano de la Unión que, antes de solicitar la prestación, ya haya ejercitado su derecho de libre circulación (es decir, todo ciudadano que reside o ha residido en otra parte de la Unión). Es probable que, por su propia naturaleza, un requisito de residencia como el que es objeto del presente litigio disuada a un ciudadano de la Unión de ejercitar su derecho a trasladarse a otro Estado miembro [16] y de realizar allí estudios de educación secundaria con anterioridad a la solicitud de financiación para estudios de educación superior («efecto disuasorio»).

49. En los presentes casos, el Sr. Seeberger sufre una desventaja al elegir cursar estudios fuera del territorio alemán, únicamente porque, antes del inicio de dichos estudios, había ejercitado junto a sus padres su derecho a la libre circulación y se considera que no retornó a Alemania con la antelación suficiente previa al inicio de los estudios. La Sra. Prinz también se ve presionada por motivos financieros a estudiar en Alemania en vez de cursar los estudios de su elección en los Países Bajos dado que no puede obtener una financiación para estudiar en los Países Bajos más allá del primer año de la carrera.

50. Por lo tanto, estimo que la regla de los tres años constituye una restricción a los derechos de libre circulación de los ciudadanos de la Unión consagrados en los artículos 20 TFUE y 21 TFUE.

51. Tal restricción sólo puede estar justificada si se basa en consideraciones objetivas de interés general, es adecuada para garantizar la realización de dicho objetivo legítimo y es proporcionada al mismo, es decir, si no es más restrictiva de lo que es necesario para alcanzar el objetivo.

52. El Gobierno alemán menciona dos objetivos apropiados para justificar la regla de los tres años. Los examinaré uno por uno.

14 — Véase la sentencia Morgan y Bucher, citada en la nota 5 de las presentes conclusiones (apartado 24 y jurisprudencia citada).

15 — Véase la sentencia citada en la nota 5 de las presentes conclusiones (apartados 25 y 26).

16 — Véase, por ejemplo, en un contexto de pensiones de invalidez, la sentencia de 22 de mayo de 2008, Nerkowska (C-499/06, Rec. p. I-3993), apartado 31 y jurisprudencia citada.

La justificación basada en el objetivo económico

Legitimidad del objetivo

53. El Gobierno alemán invoca las sentencias Bidar y Morgan y Bucher, antes citadas, para justificar la regla de los tres años. El enfoque concuerda con la exposición de motivos del proyecto de ley que introdujo la regla. [17]

54. El Tribunal de Justicia manifestó en la sentencia Bidar que, en relación con los ciudadanos de la Unión económicamente inactivos, «es lícito que todo Estado miembro vele por que la concesión de ayudas destinadas a sufragar los gastos de manutención de estudiantes procedentes de otros Estados miembros no se convierta en una carga excesiva que pueda tener consecuencias para el nivel global de la ayuda que puede conceder dicho Estado». [18] Por consiguiente, era legítimo conceder financiación «solamente [...] a los estudiantes que hayan demostrado cierto grado de integración en la sociedad del referido Estado». [19] En la sentencia Morgan y Bucher, el Tribunal de Justicia aplicó el mismo criterio respecto a la concesión de becas por un Estado miembro a sus propios nacionales que deseaban cursar estudios en otro Estado miembro, [20] y terminó concluyendo que el requisito de haber cursado un primer período de estudios en territorio alemán, que fue objeto de aquel litigio, tenía un carácter demasiado genérico y exclusivo y no cumplía con la exigencia de proporcionalidad. [21]

55. El Tribunal de Justicia ha reconocido, por tanto, que el objetivo de evitar una carga excesiva que pueda tener consecuencias para el nivel global de la ayuda puede, en principio, justificar una restricción a la libre circulación como la regla de los tres años.

56. ¿Basta, no obstante, que un Estado miembro afirme sin más la existencia de tal objetivo económico?

57. Opino que no.

58. En el caso Morgan y Bucher, el Tribunal de Justicia estimó que, en principio, consideraciones como las invocadas en la sentencia Bidar son aplicables con respecto a la concesión de becas a estudiantes que desean cursar estudios en el extranjero, si «*existe* el riesgo de dicha carga excesiva». [22] La Comisión observa que en los presentes litigios Alemania no ha demostrado la existencia del riesgo que pretende evitar o reducir.

59. No hay duda de que corresponde a cada Estado miembro decidir qué parte de su presupuesto público está dispuesto a destinar a la financiación de los estudios cursados en su territorio y fuera del mismo y también establecer el volumen de la carga financiera global que considera razonable. [23] Algunos Estados miembros decidirán ofrecer únicamente una financiación modesta, mientras otros optarán por destinar una parte mucho mayor de su presupuesto público a tal fin. Aunque no incumbe al Tribunal de Justicia revisar la decisión de un Estado miembro relativa a lo que es «razonable», sí puede dar orientación a los órganos jurisdiccionales nacionales al examinar si, *habida cuenta de tal decisión*, el pago de los gastos de manutención (y posiblemente de otros gastos) de los estudiantes de otros Estados miembros generaría un riesgo de carga excesiva.

17 — Véase el punto 12 de las presentes conclusiones.

18 — Sentencia citada en la nota 10 de las presentes conclusiones (apartado 56).

19 — Sentencia Bidar, citada en la nota 10 de las presentes conclusiones (apartado 57).

20 — Sentencia citada en la nota 5 de las presentes conclusiones (apartados 43 y 44).

21 — Sentencia Morgan y Bucher, citada en la nota 5 de las presentes conclusiones (apartado 46).

22 — Sentencia Morgan y Bucher, citada en la nota 5 de las presentes conclusiones (apartado 44) (el subrayado es mío).

23 — Véanse igualmente, por ejemplo, mis conclusiones en el asunto Comisión/Países Bajos, citado en la nota 9 de las presentes conclusiones (punto 103).

60. Someter el derecho a una ventaja social a algún tipo de condición probablemente limitará el número de personas que pueden solicitarla con éxito y, por tanto, también limitará el gasto presupuestario global de la disponibilidad de tal ventaja. Este hecho no es por sí mismo suficiente para justificar una restricción a los derechos de libre circulación consagrados en los artículos 20 TFUE y 21 TFUE. En lugar de ello, creo que un Estado miembro debe evaluar los riesgos efectivos o potenciales de ofrecer determinadas modalidades de financiación. Sobre la base de esta evaluación, podrá determinar lo que constituiría una carga financiera excesiva y definir las medidas destinadas a evitar o limitar el riesgo de que se genere dicha carga excesiva.

61. En los presentes casos, el Gobierno alemán se apoya en datos facilitados por la oficina federal de estadística («Statistisches Bundesamt») según los cuales en 2008 aproximadamente un millón de nacionales alemanes vivían en otros Estados miembros, la mitad de ellos en Estados miembros vecinos. El Gobierno alemán alega que si se eliminase el requisito de la residencia, ese grupo, junto a determinados no nacionales, tendría derecho a la financiación para la totalidad de la duración de los estudios cursados fuera del territorio alemán.

62. Si bien no veo ninguna razón para dudar de la veracidad de tales cifras, obviamente no dicen nada acerca de la existencia de un riesgo efectivo o potencial de una carga financiera excesiva. Es dudoso que todos los alemanes que residen en otros lugares de la Unión, desde bebés a personas mayores jubiladas, proyecten realizar estudios superiores (y concretamente fuera de Alemania). Tampoco es obvio que todos aquellos que quieran estudiar vayan a solicitar financiación de las autoridades alemanas.

63. El Gobierno alemán confirmó en la vista que no disponía de información más detallada para presentar ante el Tribunal de Justicia.

64. En mi opinión, debe realizarse una evaluación más fundamentada de la probabilidad del riesgo de generar una «carga excesiva que pueda tener consecuencias para el nivel global de la ayuda que puede conceder[se]» [24] para estimar que una restricción como la regla de los tres años está justificada sobre la base del objetivo económico. Tal evaluación también debería tener en cuenta la idoneidad de la restricción como medio para evitar o limitar el riesgo de que se genere dicha carga excesiva.

65. En la medida en que el objetivo legítimo que se reconoce en las sentencias Bidar y Morgan y Bucher, antes citadas, es evitar una carga financiera excesiva que pueda tener consecuencias para el nivel global de la ayuda concedida, debe evaluarse la idoneidad y proporcionalidad de la restricción en relación con dicho objetivo.

66. No obstante, si bien Alemania efectivamente invoca el objetivo económico en los presentes casos, también alega que la restricción es proporcionada en relación con la necesidad de conceder financiación solamente a aquellos estudiantes que demuestren cierto grado de integración en su sociedad.

67. Esta postura sugiere que el Estado miembro entiende la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el sentido de que confirma que una restricción como la regla de los tres años puede justificarse sobre la base de la necesidad de exigir cierto grado de integración («objetivo de la integración»), con independencia de consideraciones sobre el coste financiero del régimen (objetivo económico).

24 — Sentencia Bidar, citada en la nota 10 de las presentes conclusiones (apartado 56).

68. Es cierto que el Tribunal de Justicia ha aceptado que el objetivo económico puede *alcanzarse* mediante la concesión de financiación únicamente a aquellos estudiantes que demuestren cierto grado de integración en el Estado miembro que concede la ayuda –ya sea el Estado miembro de acogida o el de origen–. Si la financiación se solicita en el Estado miembro de acogida, sólo existe una obligación de solidaridad económica frente a los estudiantes que son nacionales de otro Estado miembro tras cumplir éstos un primer período de estancia. [25]

69. En las conclusiones que presenté en el asunto Comisión/Países Bajos, expliqué lo que en mi opinión juzgó el Tribunal de Justicia en la sentencia Bidar, antes citada. A mi juicio, en dicha sentencia el Tribunal de Justicia no reconoció un objetivo independiente de integración. Más bien, exigir la demostración de un grado de integración se consideró como el *medio* para limitar el número de aquellos con derecho a ayudas y, por ende, para evitar una carga financiera excesiva. [26] El requisito de residencia sirve a este propósito. En la sentencia Comisión/Países Bajos, antes citada, el Tribunal de Justicia no se pronunció sobre este punto. Estimó que el objetivo económico no podía justificar una desigualdad de trato de los trabajadores migrantes, pero al hilo de la misma apreciación reconoció el derecho de los Estados miembros de exigir a los nacionales de otros Estados miembros la prueba de cierto nivel de integración en sus sociedades para poder beneficiarse de ventajas sociales. [27]

70. Según el Derecho actual de la Unión, no es razonable exigir a un Estado miembro que asuma la responsabilidad financiera con respecto a un estudiante que no tiene ningún vínculo con ese Estado. Defender lo contrario presupondría que los Estados miembros han acordado una solidaridad financiera plena para la financiación de los estudiantes y que existe una total «movilidad» de dicha ventaja social, y está claro que esto no es así. Los Estados miembros tienen, pues, una justificación para denegar la financiación a los estudiantes que *carecen de un vínculo significativo*, con el fin de evitar una carga excesiva que pueda tener consecuencias para el nivel global de la ayuda. Dicho de otro modo, pueden limitar la categoría de beneficiarios para alcanzar el objetivo económico; y es aceptable que con este fin se utilice un criterio que requiere la prueba de un nivel de integración.

71. En mis conclusiones en el asunto Comisión/Países Bajos, dejé abierta la posibilidad de interpretar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de una forma diferente. En particular, en el sentido de que un Estado miembro puede exigir un grado de vinculación, *con independencia* de toda consideración relativa al coste financiero de facilitar la financiación de estudios. [28] Según este enfoque, el objetivo de la integración (apropiadamente definido) sería suficiente por sí mismo para justificar la restricción de los derechos de libre circulación. Entonces la cuestión de si un requisito de residencia como la regla de los tres años debe considerarse proporcionado o no dependería de si dicha regla es más restrictiva de lo necesario para identificar a aquellos solicitantes que tienen el grado de conexión exigido. [29]

72. Opino que a los órganos jurisdiccionales remitentes en los litigios presentes les serviría de ayuda que el Tribunal de Justicia esclareciera su postura con respecto a la relación entre el objetivo económico y el objetivo de la integración. ¿Constituye el objetivo de la integración un objetivo legítimo independiente, que pueda justificar una restricción al derecho de libre circulación, [30] incluso cuando tal

25 — Véanse el décimo considerando de la Directiva 2004/38 y la sentencia de 4 de octubre 2012, Comisión/Austria (C-75/11), apartado 60.

26 — Véanse mis conclusiones en el asunto Comisión/Países Bajos, citado en la nota 9 de las presentes conclusiones (punto 84).

27 — Véase la sentencia Comisión/Países Bajos (apartados 63 y 69).

28 — Véanse mis conclusiones en el asunto citado en la nota 9 de las presentes conclusiones (punto 120).

29 — Véanse los puntos 80 a 82 de las presentes conclusiones.

30 — Si bien el asunto Stewart (sentencia de 21 de julio de 2011, C-503/09, Rec. p. I-6497) no versaba sobre el tipo de ventaja social que es objeto de los presentes litigios, el Tribunal de Justicia estimó en esa ocasión que resulta legítimo el deseo de, en primer lugar, asegurarse de la existencia de un vínculo real entre el solicitante de una prestación y el Estado miembro competente y, en segundo lugar, de garantizar el equilibrio financiero del sistema nacional de seguridad social. El Tribunal de Justicia parece pasar entonces a examinar la idoneidad y proporcionalidad de la medida controvertida en relación con el primer objetivo, concluyendo finalmente, en relación con el segundo objetivo, que «las consideraciones anteriores son trasladables también por lo que respecta al [segundo objetivo]» y que «la necesidad de demostrar un vínculo real y suficiente [...] permite a dicho Estado asegurarse de que la carga económica asociada al pago de la prestación controvertida [...] no se convierte en excesiva» (apartados 89 y 103 de la sentencia citada).

restricción se aplica a los propios nacionales de un Estado miembro? ¿O representan ambos objetivos unos intereses relacionados, que por consiguiente deberían considerarse como partes de un único objetivo? ¿O constituye el grado de integración meramente un medio para alcanzar el objetivo económico?

73. En la parte restante de este análisis examinaré la idoneidad y proporcionalidad de una medida como la regla de los tres años en relación con cada uno de estos objetivos.

Idoneidad de la restricción

– Objetivo económico

74. Obviamente, cualquier medida que limite el grupo de beneficiarios reducirá el coste del régimen si se compara con el coste de un régimen que concede financiación a todos los ciudadanos de la Unión sin distinción. La regla de los tres años efectivamente limita el grupo de potenciales beneficiarios.

75. No obstante, el órgano jurisdiccional nacional deberá aún determinar si la regla de los tres años tiene un vínculo razonable con el objetivo de evitar una carga excesiva que puede tener consecuencias para el nivel global de la ayuda. Esto dependerá de si, con la aplicación de la regla de los tres años, el riesgo queda reducido a una carga razonable.

– Objetivo de la integración

76. El lugar donde una persona reside normalmente indica en qué sociedad se halla integrada. Un requisito basado en la residencia constituye por tanto *prima facie* un medio adecuado para alcanzar el objetivo de la integración.

Proporcionalidad de la restricción

77. La incertidumbre acerca de si una restricción como el requisito de residencia integrado en la regla de los tres años puede justificarse sobre la base del objetivo económico o del objetivo de la integración parece haber conducido a la aplicación de una lógica falsa a la evaluación de la proporcionalidad de tal restricción. Los Estados miembros parecen invocar el objetivo económico para justificar una restricción pero luego alegan que la medida es proporcionada en relación con el objetivo de la integración.

78. De este modo en los presentes litigios el Gobierno alemán alega en esencia que la regla de los tres años identifica a aquellos solicitantes que tienen un vínculo suficiente con la sociedad alemana para obtener financiación pagada con el presupuesto público. Sostiene que es importante verificar la existencia de dicho vínculo con respecto a sus propios nacionales porque el tipo de solidaridad sobre la que se basa el pago de la financiación de los estudios con el presupuesto público es una solidaridad existente entre los habitantes de un Estado miembro y no necesariamente entre sus nacionales.[31] A modo de argumento separado, el Gobierno alemán alega que la regla de los tres años funciona de una forma transparente, ofrece seguridad jurídica y es administrativamente eficiente.

31 — Aunque esta argumentación podría sugerir que Alemania subordina el derecho a la financiación de los estudios cursados en el extranjero a la existencia de un vínculo con su sistema tributario, el Gobierno alemán confirmó en la vista que este no es así. Manifestó expresamente que la intención no era conceder la financiación únicamente a aquellos ciudadanos de la Unión que previamente habían contribuido al presupuesto público con el que se pagan las ayudas a los estudios. Cuando se le pidió en la vista que definiera la solidaridad a la que hace referencia en sus observaciones escritas, el Gobierno alemán contestó que los beneficiarios debían ser aquellas personas que tuviesen algún arraigo en la sociedad alemana.

79. Examinaré la proporcionalidad de la regla de los tres años en relación tanto al objetivo económico como al objetivo de la integración.

– Objetivo económico

80. Una medida como la regla de los tres años es proporcionada si la restricción que impone no es mayor de lo que es necesario para mantener la carga financiera dentro de los límites de lo razonable. Al evaluar este punto, debe tenerse en cuenta si existen medidas alternativas que sean menos restrictivas. Entrarán en juego consideraciones de eficiencia administrativa, seguridad jurídica y transparencia en el momento de comparar la medida real (o preferida) con las medidas alternativas.

81. El órgano jurisdiccional nacional no puede llevar a cabo esta evaluación sin saber: i) lo que se considera una carga financiera excesiva; y ii) la repercusión cuantitativa estimada de la regla de los tres años en la carga financiera.

82. Supongamos, por ejemplo, que un Estado miembro decide que está dispuesto a destinar ochocientos millones de euros a la financiación para estudiantes de estudios superiores. Analiza las nuevas medidas que proyecta establecer y comprueba que, salvo que imponga un criterio adicional, existe un riesgo de que tenga que pagar más de mil millones de euros. Considera que este riesgo es inaceptable. Tras examinar el historial de residencia previa de un grupo representativo de estudiantes actuales beneficiarios de la financiación (un grupo lo suficientemente amplio como para ser estadísticamente fiable), llega a la conclusión de que, si impusiera el requisito de que el solicitante debe haber residido en su territorio durante cuatro años, se excluirían a suficientes candidatos potenciales como para limitar el riesgo de exceder significativamente el presupuesto. Se elige este criterio único adicional para alcanzar el objetivo económico. Siempre y cuando este análisis coste-riesgo sea riguroso, tales medidas no me parecen en sí mismas censurables, aunque bien podrían dar lugar a una restricción de los derechos de libre circulación de los ciudadanos de la Unión. Además, cuando se compara con medidas alternativas, tal criterio podría ser proporcionado. Procede recalcar, no obstante, que este análisis sería puramente económico. *No* se recurriría al requisito de la residencia como una medida representativa de un «cierto nivel de integración».

– Objetivo de la integración

83. El Gobierno alemán alega que limitar el grupo de beneficiarios a aquellos que, con independencia de su nacionalidad, cumplan con la regla de los tres años es una medida proporcionada para garantizar que únicamente los estudiantes que demuestren un grado suficiente de vinculación con la sociedad alemana obtengan financiación pagada con el presupuesto público. En apoyo de su postura invoca, en particular, las sentencias Bidar, antes citada, y Förster.

84. Como señalé en las conclusiones que presenté en el asunto Comisión/Países Bajos, en la sentencia Bidar el Tribunal de Justicia no hubo de examinar la proporcionalidad.[32] Y en la sentencia Föster se basó en las disposiciones de la Directiva 2004/38 cuando concluyó que la restricción resultante del requisito de residencia objeto de aquel litigio estaba justificada. Al alcanzar dicha conclusión, el Tribunal de Justicia tuvo en cuenta el hecho de que la Directiva establece unos requisitos específicos con respecto al grado de integración de los no nacionales en el Estado miembro de acogida.[33]

32 — Punto 113 de las conclusiones en el asunto Comisión/Países Bajos, citado en la nota 9 de las presentes conclusiones.

33 — Véase la sentencia de 18 de noviembre de 2008, Förster (C-158/07, Rec. p. I-8507), apartados 54 y 55.

85. La Directiva 2004/38 no es aplicable en este caso. [34] Por ello, este no es el momento oportuno para volver a examinar la sentencia Förster, antes citada, ni para analizar en profundidad la relación entre el artículo 24, apartado 2, de dicha Directiva y el principio de proporcionalidad. Del mismo modo, opino que el análisis efectuado en la sentencia Förster, antes citada, de un requisito de cinco años de residencia para demostrar la integración a los efectos de la solicitud de financiación de los estudios por el Estado *de acogida*, no nos sería de gran ayuda en la resolución de los presentes litigios.

86. Considero que, en ausencia de armonización, los Estados miembros deben disfrutar de cierta libertad para definir el grado de integración que exigen de los solicitantes de financiación para la formación y también para elegir una medida primaria adecuada para probar tal integración.

87. El vínculo de un ciudadano de la Unión con la sociedad de un determinado Estado miembro es una cuestión compleja, tanto desde la perspectiva del ciudadano como desde la del Estado. Tal vínculo puede existir por nacimiento (siendo entonces involuntario) o puede ser adquirido. Probablemente con el tiempo evolucione y varíe su intensidad. Su apreciación puede ser subjetiva u objetiva. Parece razonable suponer que, en cualquier caso, implica pertenencia a una comunidad definida.

88. No obstante, aunque los Estados miembros deben disfrutar de cierta libertad al definir dicha comunidad, no basta sostener que el grado exigido de vinculación queda siempre demostrado por la residencia durante un número determinado de años. Este argumento es circular pues sugiere, en el marco de los presentes litigios, que la regla de los tres años sería proporcionada puesto que no resulta más restrictiva de lo necesario identificar a quienes pueden demostrar tres años de residencia ininterrumpida inmediatamente anteriores al inicio de los estudios en el extranjero.

89. Si un Estado miembro opta por exigir una prueba de la integración a través de una medida que restringe el derecho a la libre circulación, debe aceptar que el ejercicio de su margen de apreciación en este ámbito queda sometido, entre otros, a los principios de proporcionalidad y no discriminación. Así, en la sentencia Bidar el Tribunal de Justicia reconoció expresamente que la exigencia de que el solicitante de un préstamo subvencionado para estudiantes esté establecido en el Reino Unido a efectos de la legislación nacional y que haya cumplido un requisito de tres años de residencia implicaba una discriminación indirecta contra los no nacionales: sólo podría estar justificada si estaba basada en consideraciones objetivas, independientes de la nacionalidad de las personas afectadas, y proporcionadas al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional. [35]

90. Parece que el Tribunal de Justicia ya ha rechazado la idea de que, en el marco del objetivo de la integración, un criterio único puede ser proporcionado.

91. Así, por ejemplo, en la sentencia Morgan y Bucher, antes citada, el Tribunal de Justicia estimó que el requisito del primer período de estudios [36] no era proporcionado puesto que «el grado de integración en su sociedad que el Estado miembro puede exigir legítimamente [...] debe, en cualquier caso, considerarse cumplido, dado que las demandantes [...] se han educado en Alemania y han completado su escolaridad en dicho Estado». Aunque el requisito del primer período de estudios se exigía para comprobar el grado de integración, el Tribunal de Justicia aceptó (al igual que el órgano jurisdiccional nacional) que el grado necesario de integración quedaba probado «en cualquier caso» con respecto a las demandantes (que eran de nacionalidad alemana) sobre la base de *otros factores* como son el lugar donde se educaron y donde completaron su escolaridad. [37]

34 — Véase el punto 35 de las presentes conclusiones.

35 — Sentencia citada en la nota 10 de las presentes conclusiones (apartados 51 a 54), y la jurisprudencia citada.

36 — Véase el punto 6 de las presentes conclusiones.

37 — Sentencia citada en la nota 5 de las presentes conclusiones (apartados 45 y 46).

92. Más recientemente, en la sentencia Comisión/Austria, el Tribunal de Justicia confirmó en términos generales que «la prueba exigida para [acreditar] la existencia de un vínculo real no debe tener un carácter demasiado exclusivo, dando indebidamente preferencia a un elemento que no es necesariamente representativo del grado real y efectivo de vinculación entre el solicitante [...] y el Estado miembro [...], excluyendo cualquier otro elemento representativo». [38] El vínculo real que debe existir «debe precisarse en función de los elementos que constituyen la prestación en cuestión, en particular su naturaleza y objetivos». [39]

93. Estas consideraciones me llevan a la conclusión de que la regla de los tres años objeto de los presentes litigios también es más restrictiva de lo necesario.

94. En la vista, la Comisión puso el ejemplo de dos nacionales alemanes: el primero, tras haber vivido diecisiete años en el extranjero, regresa a Alemania tres años antes de iniciar los estudios en el extranjero; el segundo, tras haber vivido diecisiete años en Alemania, se marcha de Alemania tres años antes de comenzar sus estudios en otro lugar de la Unión. Con arreglo a la regla de los tres años, el primero puede obtener una financiación y en cambio el segundo no. ¿Pero quién está más integrado en la sociedad alemana?

95. Este ejemplo demuestra que la regla de los tres años es demasiado rígida. Crea el riesgo de excluir de la financiación a estudiantes que, a pesar de no haber residido en Alemania ininterrumpidamente durante los tres años inmediatamente anteriores al inicio de los estudios en el extranjero, están no obstante suficientemente vinculados a la sociedad alemana, gracias a su nacionalidad alemana, residencia, escolaridad o empleo en ese país, conocimiento del idioma, relaciones familiares y sociales o económicas u otros elementos capaces de demostrar tal vinculación.

96. Según la Ley de ayudas para estudiantes, no tiene ninguna relevancia si un estudiante alemán que desea estudiar en Francia, por ejemplo, ha vivido y estudiado en Alemania anteriormente o si su familia vive cerca y/o sus padres trabajan en Alemania. Como contraste, si este estudiante fuese, por ejemplo, búlgaro y se hubiera trasladado a Alemania sólo tres años antes de iniciar sus estudios universitarios en Polonia o su Estado miembro de origen, tendría derecho a una financiación pagada con el presupuesto público alemán y no haría falta tener en cuenta otros hechos al decidir si pertenece al grupo deseado de beneficiarios «integrados».

97. La cuestión aquí no es, obviamente, si los estudiantes búlgaros o alemanes tienen derecho a percibir la financiación del Estado alemán. Lo relevante es la relación entre la regla de los tres años, el objetivo que pretende alcanzar y la base sobre la que se toma la decisión (en este ejemplo) de conceder la financiación al estudiante búlgaro y denegarla al estudiante alemán.

98. Según la regla de los tres años, no es relevante que el solicitante sea de nacionalidad alemana. No obstante, la nacionalidad es, tal y como lo manifestó el Tribunal de Justicia en la sentencia Rottman, una «relación especial de solidaridad y de lealtad» que junto a la «reciprocidad de derechos y deberes [...] son el fundamento del vínculo de nacionalidad». [40] Me resulta difícil concebir que pueda obviarse por completo un vínculo de esta índole cuando se evalúa la proporcionalidad de las medidas que un Estado miembro adopta para lograr el objetivo de la integración.

99. Por lo tanto considero que una medida como la regla de los tres años es demasiado rígida y no hace posible que las autoridades nacionales aprecien el grado real y efectivo de integración.

100. ¿Existen posibles medidas alternativas menos restrictivas?

38 — Sentencia citada en la nota 25 de las presentes conclusiones (apartado 62).

39 — Sentencia citada en la nota 25 de las presentes conclusiones (apartado 63).

40 — Sentencia de 2 de marzo de 2010, Rottmann (C-135/08, Rec. p. I-1449), apartado 51.

101. Opino que sí podría haberlas.

102. El órgano jurisdiccional nacional puede examinar si la regla podría formularse de una forma menos restrictiva sin perder su capacidad de identificar a aquellos estudiantes que tienen un grado suficiente de integración en Alemania. Posibles reglas alternativas podrían ser menos restrictivas sin dejar de ser efectivas. Un enfoque diferente podría implicar más flexibilidad. Procede destacar que no recomiendo ninguna regla en particular –esto es competencia del Estado miembro–. Simplemente observo que sería posible concebir medidas menos rígidas y, por tanto, más proporcionadas.

103. Al comparar las medidas alternativas, obviamente es importante examinar si la aplicación de una medida se basa «en criterios claros y conocidos de antemano y [se prevé] un medio de impugnación jurisdiccional». [41]

104. A este respecto, estoy de acuerdo con el Gobierno alemán en que la regla de los tres años es transparente y administrativamente eficiente y que ofrece seguridad jurídica. La información pertinente puede obtenerse fácilmente y la decisión es mecánica, sí o no. El gasto de gestionar el régimen probablemente sea más bien reducido, especialmente en relación con el total de la asignación presupuestaria destinada a la financiación de los estudiantes. Todos estos puntos son relevantes y deben tenerse en cuenta al comparar la regla de los tres años con otras posibles medidas.

105. No obstante, la medida más transparente y eficiente no es necesariamente la medida más proporcionada. Esto dependerá de otros factores como la concepción y estructura del régimen, tomando en consideración su coherencia global y su objetivo.

106. Una medida como la regla de los tres años probablemente sea más transparente y eficiente que una medida que exija que se examinen las circunstancias individuales en cada caso. Posiblemente esta última medida sería menos restrictiva y de carácter más inclusivo. Un tercer tipo de medida podría establecer el criterio de la residencia como el medio primario o usual de demostrar el grado exigido de integración pero sin oponerse a que el solicitante o la autoridad se basen en otros hechos como prueba de la existencia (o ausencia) de una vinculación real y efectiva. Una medida de esta índole parece ser más transparente y eficiente que la del segundo tipo que acabo de describir y menos restrictiva que una medida como la regla de los tres años.

107. Las ventajas de una medida como la regla de los tres años deben examinarse igualmente en el marco del régimen normativo global en el que está integrada. A este respecto, el órgano jurisdiccional nacional quizá deba tomar en consideración que en otros aspectos –tales como la apreciación de si un estudiante tiene su residencia en Alemania [42] o si existen «circunstancias particulares» que justifiquen la concesión de la financiación en virtud del artículo 6 de la Ley de ayudas para estudiantes– [43] parece posible conciliar una evaluación cuidadosa de las circunstancias individuales con la necesidad de garantizar seguridad jurídica, transparencia y eficiencia administrativa.

41 — Véase la sentencia de 23 de marzo de 2004, Collins (C-138/02, Rec. p. I-2703), apartado 72. En este caso, el requisito de residencia se aplicaba para restringir el acceso a una ventaja social del tipo que, con arreglo a jurisprudencia anterior, podía vincularse al mercado geográfico laboral correspondiente (véase el apartado 67).

42 — Véase el punto 44 de las presentes conclusiones.

43 — Véase el punto 9 de las presentes conclusiones. En la vista hubo una discusión sobre el ámbito de aplicación de dicho precepto. El Gobierno alemán la describió como una «regla de salvaguardia para casos extremos» aplicable en circunstancias excepcionales cuando el estudiante no puede trasladarse a Alemania para estudiar allí (por ejemplo, porque el estudiante tiene una discapacidad o es menor de edad). El letrado del Sr. Seeberger sugirió que se utilizaba para favorecer a los hijos de diplomáticos alemanes que vivían en el extranjero. El Tribunal de Justicia tendrá oportunidad de examinar el artículo 6 de la BAföG en el asunto Thiele Meneses (C-220/12), pendiente de resolución.

Justificación basada en el objetivo social

108. Las observaciones escritas del Gobierno alemán no expresan claramente si aducía otra base para la justificación de la regla de los tres años, consistente concretamente en la voluntad de conceder financiación únicamente a aquellos estudiantes que, una vez finalizados sus estudios en el extranjero, vayan a integrarse de forma efectiva en el mercado laboral alemán o fueran acogidos de otro modo en su economía y su sociedad.

109. En cualquier caso, varios de los otros Estados miembros que presentaron observaciones alegaron que el resultado esperado de ofrecer financiación para los estudios en el extranjero depende en parte de si los estudiantes retornan al Estado miembro que ha concedido la ayuda tras finalizar sus estudios. Los Estados miembros frecuentemente conceden dicha financiación porque esperan que tenga un efecto positivo sobre su mercado laboral, basándose en la probabilidad prevista de que un estudiante al que se ha financiado de este modo retorne y contribuya a la sociedad de tal Estado miembro.

110. En la vista, el Gobierno alemán confirmó que sostenía que la regla de los tres años estaba justificada también sobre la base del objetivo social.

Legitimidad del objetivo

111. Este objetivo coincide parcialmente con el objetivo social invocado en el asunto Comisión/Países Bajos, antes citado, para justificar la regla «tres de los últimos seis años», que era objeto de aquel litigio. [44] En este caso, el Tribunal de Justicia aceptó que la promoción de la movilidad de los estudiantes constituía un objetivo de interés general que puede justificar una restricción. [45] También aceptó las dos premisas siguientes: i) el régimen estaba destinado a estimular a los estudiantes residentes en los Países Bajos a que considerasen la posibilidad de estudiar en el extranjero en vez de en su país; y ii) los Países Bajos confiaban en que los estudiantes que se habían beneficiado del régimen regresarían a los Países Bajos una vez finalizados sus estudios para residir y trabajar allí. [46]

112. Opino que el mismo objetivo puede justificar la regla de los tres años objeto del presente litigio.

Idoneidad de la restricción

113. En el asunto Comisión/Países Bajos, el Tribunal de Justicia aceptó que la regla «tres de los últimos seis años» era adecuada para realizar el objetivo social porque a falta de tal regla los estudiantes tienden normalmente a estudiar en el Estado miembro en el que residen, y los estudios en el extranjero enriquecen a los estudiantes, a la sociedad y al mercado laboral del Estado miembro. [47]

114. En las conclusiones que presenté en dicho caso, adopté una postura diferente basada en una consideración que no se examina en la sentencia del Tribunal de Justicia. No estaba convencida de que hubiera una relación obvia entre el lugar donde residen los estudiantes antes de cursar sus estudios en el extranjero y el lugar donde residirán y trabajarán una vez finalizados los estudios. [48]

115. No he cambiado de opinión; y la propia regla de los tres años ayuda a ilustrar por qué.

44 — Según esta regla, el solicitante de financiación «portátil», además de tener que reunir los requisitos para la financiación de estudios en los Países Bajos, debía haber residido legalmente en dicho país durante al menos tres de los seis años previos.

45 — Sentencia Comisión/Países Bajos, citada en la nota 9 de las presentes conclusiones (apartado 72); véanse igualmente los puntos 135 a 140 de las conclusiones que presenté en este asunto.

46 — Sentencia Comisión/Países Bajos, citada en la nota 9 de las presentes conclusiones (apartado 77).

47 — Sentencia citada en la nota 9 de las presentes conclusiones (apartados 76 a 79).

48 — Véase el punto 147 de las conclusiones que presenté en el asunto que dio lugar a la sentencia Comisión/Países Bajos (citada en la nota 9 de estas conclusiones).

116. En primer lugar, esta regla excluye de la financiación para los estudios en el extranjero a todos aquellos estudiantes que no pueden demostrar tres años de residencia ininterrumpida en Alemania. Si se argumenta que es probable que tal regla identifique a aquellos que retornarán a Alemania, ¿no nos llevaría dicha lógica (buena o mala) también a la conclusión contraria, concretamente, a suponer que tras tres o más años de estudios y residencia en el extranjero, una vez obtenido el título, el estudiante se quedará a trabajar y vivir en el Estado miembro donde estudió?

117. En segundo lugar, el lugar donde un estudiante va a trabajar una vez obtenido el título tras finalizar sus estudios en el extranjero probablemente dependa en parte de aspectos prácticos como el lugar donde haya trabajo disponible, los idiomas que hable y el estado general del mercado laboral de la Unión. Ciertamente podría retornar al Estado miembro donde residió previamente; pero igualmente podría quedarse donde ha estudiado o trasladarse a otro lugar. ¿Debe realmente presumirse que la vinculación al Estado miembro donde vivió sin interrupción durante los tres años inmediatamente anteriores al inicio de los estudios prevalecerá automáticamente sobre cualquier otra consideración?

118. Por estos motivos, opino que la conexión entre la regla de los tres años y el objetivo social dista de ser obvia.

119. En aras de la exhaustividad, examinaré no obstante de forma breve la regla de los tres años en relación con el objetivo social.

Proporcionalidad de la restricción

120. En este punto las observaciones escritas y orales del Gobierno alemán estaban mucho menos desarrolladas que respecto al objetivo económico y al objetivo de la integración.

121. Mientras el Gobierno alemán recalcó el atractivo de la regla de los tres años en términos de seguridad jurídica, transparencia y eficiencia administrativa en el marco del objetivo económico, no manifestó expresamente si también se apoyaba en dichos argumentos en relación al objetivo social. Suponiendo que esta era su intención, opino, por las razones ya expuestas,[49] que dichos elementos son insuficientes para demostrar que la regla de los tres años no es más restrictiva de lo necesario con relación al objetivo social.

122. En circunstancias similares, el Tribunal de Justicia consideró en la sentencia Comisión/Países Bajos, que correspondía al Estado miembro explicar por qué prefería un requisito de residencia en detrimento de otros elementos representativos. El Tribunal de Justicia estimó que dicho requisito era «demasiado exclusivo» porque «privilegia un elemento que no es necesariamente el único representativo del grado real de conexión entre el interesado y [el Estado miembro que concede la financiación]».[50]

123. Llego a la misma conclusión con respecto a la regla de los tres años. No estoy convencida de que la residencia previa en un Estado miembro pueda utilizarse como criterio único para predecir la residencia futura, después de un periodo intermedio de residencia en otro Estado miembro.[51] Más bien opino, tal y como manifestó la Comisión en su Libro Verde, que: «Los europeos con experiencias de movilidad en su juventud [como estudiantes] son más proclives a la movilidad en su vida posterior como trabajadores».[52]

49 — Véanse los puntos 103 a 106 de las presentes conclusiones.

50 — Sentencia citada en la nota 9 de las presentes conclusiones (apartado 86).

51 — Véase también el punto 117 de las presentes conclusiones.

52 — Libro Verde – Fomentar la movilidad en la formación de los jóvenes (COM/2009/329 final), página 2.

Conclusión

124. Por todo ello sugiero al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones planteadas de la siguiente forma:

«Los artículos 20 TFUE y 21 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a que un Estado miembro subordine la obtención de una ayuda a la formación para cursar estudios en un centro educativo radicado en el extranjero a lo largo de la duración total de esos estudios, al cumplimiento de una condición en virtud de la cual se exige que todos los ciudadanos de la Unión, incluidos los propios nacionales, hayan residido en su territorio durante un periodo ininterrumpido de tres años inmediatamente anteriores al inicio de los estudios en el extranjero.»