CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. JÁN MAZÁK
presentadas el 10 de julio de 2008 [1]

I. Introducción

1. Mediante resolución de 16 de marzo de 2007, recibida en el Tribunal de Justicia el 22 de marzo de 2007, el Centrale Raad van Beroep (Tribunal Superior de lo Social de los Países Bajos) ha planteado, con arreglo al artículo 234 CE, varias cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de la normativa comunitaria sobre la libertad de circulación y residencia de los trabajadores y a las disposiciones del Tratado sobre ciudadanía de la Unión en relación con el artículo 12 CE.

2. La petición de decisión prejudicial se planteó en el marco de un recurso interpuesto por la Sra. Förster, nacional alemana desplazada a los Países Bajos para cursar estudios superiores y que en un principio también realizó allí un trabajo remunerado durante sus estudios, contra la Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep (en lo sucesivo, «IBG»), organismo administrativo encargado de aplicar en los Países Bajos la normativa sobre becas de estudio. La Sra. Förster impugna la denegación por parte de IBG de una ayuda económica para sufragar gastos de estudio y manutención (en lo sucesivo, «beca») correspondiente a un período en que no estaba económicamente en activo, basada en que no conservaba la condición de trabajadora comunitaria y tampoco cumplía el requisito, tal como lo aplicaba IBG, de residencia legal en los Países Bajos durante un período continuado de al menos cinco años.

3. Así, este asunto suscita básicamente dos cuestiones. La primera es si un estudiante (migrante) en la situación de la Sra. Förster puede invocar el derecho a la igualdad de trato de un trabajador comunitario para obtener una beca, pese a que en ese momento haya dejado de ejercer su actividad profesional anterior y se encuentre, de este modo, económicamente inactivo.

4. En segundo lugar, el tribunal remitente quiere saber, en sustancia, si una estudiante como la Sra. Förster, como ciudadana de la Unión, puede invocar en todo caso el principio de igualdad de trato consagrado en el primer párrafo del artículo 12 CE para obtener una beca y, en particular, si el derecho a que se

1 — Lengua original: inglés.

le conceda dicha beca puede supeditarse al requisito de que el estudiante de que se trata haya residido legalmente en el Estado miembro de acogida durante cinco años antes de solicitar la beca, y si es así, en qué condiciones.

5. Así, se invita al Tribunal de Justicia a que precise su jurisprudencia en el asunto Bidar, en particular su declaración de que es legítimo que un Estado miembro solamente conceda ayuda económica a los estudiantes que hayan demostrado un «cierto grado de integración en la sociedad del referido Estado». [2]

II. Marco jurídico

A. *Derecho comunitario*

6. El artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 1612/68, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad [3] establece:

«1. En el territorio de otros Estados miembros y por razón de la nacionalidad, el trabajador nacional de un Estado miembro no podrá ser tratado de forma diferente que los trabajadores nacionales, en cuanto se refiere a las condiciones de empleo y de trabajo, especialmente en materia de retribución, de despido y de reintegración profesional o de nuevo empleo, si hubiera quedado en situación de desempleo.

2. Se beneficiará de las mismas ventajas sociales y fiscales que los trabajadores nacionales.»

7. El artículo 1 de la Directiva 93/96/CEE del Consejo, de 29 de octubre de 1993, relativa al derecho de residencia de los estudiantes, [4] declara:

«A fin de precisar las condiciones destinadas a facilitar el ejercicio del derecho de residencia y con objeto de garantizar el acceso a la

2 — Sentencia de 15 de marzo de 2005 (C-209/03, Rec. p. I-2119), apartado 57.

3 — DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77.

4 — DO L 317, p. 59.

formación profesional sin discriminaciones a todo nacional de un Estado miembro que haya sido admitido para seguir una formación profesional en otro Estado miembro, los Estados miembros reconocerán el derecho de residencia a todo estudiante nacional de un Estado miembro que no disponga ya de ese derecho con arreglo a otra disposición de Derecho comunitario, así como a su cónyuge y a sus hijos a cargo, y que, mediante declaración o, a elección del estudiante, por cualquier otro medio al menos equivalente, garantice a la autoridad nacional correspondiente que dispone de recursos para evitar que, durante su período de residencia, se conviertan en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida, siempre que el estudiante esté matriculado en un centro de enseñanza reconocido para recibir, con carácter principal, una formación profesional y disponga de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida.»

8. El 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.»

9. El artículo 2 del Reglamento (CEE) nº 1251/70 de la Comisión, de 29 de junio de 1970, relativo al derecho de los trabajadores a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo, [5] tiene el siguiente tenor:

«1. Tendrá derecho a residir permanentemente en el territorio de un Estado miembro:

a) el trabajador que, al término de su actividad, haya alcanzado la edad prevista por la legislación de ese Estado para hacer valer sus derechos a una pensión por vejez y que haya ocupado un empleo en dicho Estado durante los últimos doce meses, como mínimo, y haya residido en él de manera continuada desde al menos tres años; […]»

10. A tenor del artículo 7 de este Reglamento, «el derecho a la igualdad de trato, establecido por el Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, se aplicará también a las personas afectadas por las disposiciones del presente Reglamento».

5 — DO L 142, p. 24; EE 05/01, p. 93.

11. La 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,[6] modificó el Reglamento nº 1612/68 y derogó la Directiva 93/96. Su artículo 40 fija el 30 de abril de 2006 como plazo para que los Estados miembros adapten a ella su Derecho interno.

12. A tenor del artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38:

«Los ciudadanos de la Unión que hayan residido legalmente durante un período continuado de cinco años en el Estado miembro de acogida tendrán un derecho de residencia permanente en éste. […]»

13. El artículo 24 de la Directiva 2004/38, titulado «Igualdad de trato», establece lo siguiente:

«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. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, durante los primeros tres meses de residencia o, si procede, el período más largo establecido en la letra b) del apartado 4 del artículo 14, el Estado miembro de acogida no estará obligado a conceder el derecho a prestaciones de asistencia social, ni estará obligado, antes de la adquisición del derecho de residencia permanente, 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.»

B. *Derecho nacional aplicable*

14. La normativa que regula las becas se establece en la Ley sobre la financiación de estudios (Wet studiefinanciering; en lo suce-

6 — DO L 158, p. 77, en su versión corregida en DO L 229, p. 35.

sivo, «WSF 2000»). Uno de los requisitos se refiere a la nacionalidad del estudiante. Trata este aspecto el artículo 2.2 de la WSF 2000 que, desde el 1 de septiembre de 2000 hasta el 21 de noviembre de 2003, tuvo el siguiente tenor:

«Podrán recibir una beca de estudios:

a) los estudiantes que tengan la nacionalidad neerlandesa,

b) no tengan la nacionalidad neerlandesa, pero residan en los Países Bajos y estén equiparados a los neerlandeses, en materia de financiación de estudios, en virtud de un Tratado o de una decisión de una organización de Derecho internacional público, o

c) no tengan la nacionalidad neerlandesa, pero residan en los Países Bajos y pertenezcan a un grupo de personas que, mediante reglamento, estén equiparadas a los neerlandeses en materia de financiación de estudios.»

15. El apartado 2 del artículo 2.2., añadido con efectos desde el 21 de noviembre de 2003, tiene el siguiente tenor:

«No obstante lo dispuesto en el apartado 1, letra b), el requisito de residencia en los Países Bajos no es aplicable a los estudiantes a quienes no pueda exigirse, en virtud de un Tratado o de una decisión de una organización de Derecho internacional público, dicho requisito. Mediante reglamento, o mediante normas de aplicación de un reglamento, podrán adoptarse disposiciones para la correcta ejecución de dicho apartado.»

16. El 4 de marzo de 2005, IBG, organismo administrativo encargado de la aplicación de la WSF 2000, adoptó las Directrices sobre la política de control de la condición de trabajador migrante (Beleidsregel controlebeleid migrerend werknemerschap).[7] Estas Directrices entraron en vigor el 23 de marzo de 2005 y se refieren al control de los períodos becados a partir del año civil 2003. Establecen que IBG considerará que cada estudiante que, en el período de control, haya trabajado mensualmente una media de 32 horas o más, tendrá el estatuto de trabajador comu-

7 — AG/OCW/MT-05.11.

nitario sin más requisitos. No obstante, si un estudiante no cumple el criterio de las 32 horas, IBG analizará más detalladamente las circunstancias particulares de su caso concreto.

17. A raíz de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Bidar, [8] IBG adoptó, el 9 de mayo de 2005, otras Directrices (Directrices de adaptación relativas a la solicitud de financiación de estudios para estudiantes procedentes de la UE, el EEE y Suiza; en lo sucesivo, «Beleidsregel de 9 de mayo de 2005»), [9] que, de acuerdo con su artículo 5, entraron en vigor en el momento de su publicación con efecto retroactivo desde el 15 de marzo de 2005.

18. El artículo 2, apartados 1 y 2, de las Beleidsregel de 9 de mayo de 2005, tiene el siguiente tenor:

«1. Los estudiantes que tengan la nacionalidad de un Estado miembro de la UE, o de otro Estado Parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, de 2 de mayo de 1992, o que tengan la nacionalidad suiza, podrán solicitar una beca de estudios con arreglo a la WSF 2000 […], siempre que antes de la presentación de la solicitud hayan residido legalmente en los Países Bajos durante un período ininterrumpido de cinco años. Las demás disposiciones de la WSF 2000 […] se aplicarán íntegramente.

2. Se presumirá la residencia a que se refiere el apartado 1 cuando el estudiante haya estado inscrito en la Base municipal de datos personales (GBA) en el período mencionado.»

19. Con efectos a partir del 11 de octubre de 2006, esta materia está regulada en una normativa legal y las Beleidsregel de 9 de mayo de 2005 han sido derogadas.

III. Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales

20. Según la resolución de remisión y la información ofrecida en la vista, los hechos son los siguientes.

8 — Citada en la nota 2.
9 — AGOCenW/MT/05.

21. Jacqueline Förster, de nacionalidad alemana, nació el 18 de junio de 1979 y se educó en Grevenbroich, localidad alemana situada a 49 kilómetros de la frontera con los Países Bajos.

22. El 5 de marzo de 2000 la Sra. Förster se estableció en los Países Bajos, donde inmediatamente se matriculó en magisterio y, el 1 de septiembre de 2000, en pedagogía en la Universidad de Ámsterdam (Hogeschool van Amsterdam).

23. Además, desde el 16 de marzo de 2000 estuvo empleada en varios centros de llamadas a través de una empresa de trabajo temporal.

24. Entre octubre de 2002 y junio de 2003 realizó prácticas remuneradas en una escuela neerlandesa de educación secundaria especial para alumnos con problemas de conducta y/o trastornos psiquiátricos.

25. Tras estas prácticas, en 2003 la Sra. Förster no realizó ningún otro trabajo remunerado. Desde julio de 2004 trabaja de nuevo en los Países Bajos.

26. Según la resolución de remisión, la Sra. Förster siempre ha residido legalmente en los Países Bajos.

27. En septiembre de 2000 IBG concedió a la Sra. Förster una beca de estudios. Dicha beca fue prorrogada periódicamente, siempre considerando, en relación con cada nuevo período, que la Sra. Förster tenía la condición de trabajadora en el sentido del artículo 39 CE, a la que, con arreglo al artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68, debía equipararse, en el ámbito de las becas de estudios, a los estudiantes de nacionalidad neerlandesa.

28. Su derecho a percibir beca expiró el 1 de septiembre de 2004, una vez aprobado el examen final de la licenciatura en pedagogía.

29. En un principio se concedió beca a la Sra. Förster también para la segunda mitad de 2003. Sin embargo, a raíz de una inspección, IBG constató, mediante resolución de 3 de marzo de 2005, que la Sra. Förster no había realizado ningún trabajo remunerado desde julio de 2003 y no podía seguir siendo considerada trabajadora. En consecuencia, se

le ordenó que devolviera la beca correspondiente a la segunda mitad de 2003 más una cantidad por la tarjeta de transporte público a cargo de IBG durante la segunda mitad de 2003.

30. La Sra. Förster recurrió esta resolución del Rechtbank Alkmaar (Tribunal de distrito de Alkmaar), alegando que en la primera mitad de 2003 trabajó de modo retribuido un número de horas suficiente para ser considerada trabajadora comunitaria también en la segunda mitad de dicho año. Subsidiariamente alegó que, como ciudadana de la UE plenamente integrada en la sociedad neerlandesa, tenía derecho a una beca de estudios completa de acuerdo con la sentencia dictada en el asunto Bidar. [10]

31. IBG negó que la Sra. Förster pudiera ser considerada trabajadora en la segunda mitad de 2003 y sostuvo que su resolución era conforme con el Derecho comunitario, tal como fue interpretado en la sentencia Bidar, antes citada. Según su criterio, los estudiantes en la situación de la Sra. Förster que no son titulares de derechos en virtud de disposiciones específicas de no discriminación sólo pueden recibir una beca de estudios completa si han residido legalmente en los Países Bajos por lo menos cinco años, período que en 2003 la Sra. Förster aún no había completado.

32. El Rechtbank Alkmaar desestimó el recurso interpuesto por la Sra. Förster mediante sentencia de 12 de septiembre de 2005. Declaró, por un lado, que en la segunda mitad de 2003 la Sra. Förster no había realizado ningún trabajo real y efectivo y que, por tanto, no podía ser considerada trabajadora comunitaria, y, por otro lado, que la Sra. Förster no podía invocar la sentencia Bidar, antes citada, puesto que antes de iniciar sus estudios no estaba integrada en modo alguno en la sociedad neerlandesa.

33. El procedimiento principal ante el Centrale Raad van Beroep tiene por objeto el recurso interpuesto por la Sra. Förster contra esta sentencia. Alega, con carácter principal, que en el período de que se trata ya estaba integrada de tal modo en la sociedad neerlandesa que, en virtud del Derecho comunitario, tenía derecho a una beca de estudios durante la segunda mitad de 2003 y, subsidiariamente, que debía ser considerada trabajadora comunitaria durante todo el año 2003. IBG, por su parte, mantiene su postura.

10 — Citada en la nota 2.

34. Por lo que respecta, en particular, a las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos Ninni-Orasche [11] y Fahmi y Amado, [12] el tribunal remitente comparte el criterio de IBG de que, por el momento, no puede considerarse que la Sra. Förster conservara su condición de trabajadora comunitaria en la segunda mitad de 2003, ya que el inicio de sus estudios no sucedió a otras actividades previamente desarrolladas en los Países Bajos y tampoco se produjo una situación de desempleo involuntario que le obligara a un reciclaje profesional.

35. El tribunal remitente señala, no obstante, que la Sra. Förster puede tener derecho a una beca de estudios con arreglo a las disposiciones sobre la antigua condición de trabajador o a las disposiciones relativas a la ciudadanía de la Unión en relación con la prohibición de discriminación por razón de la nacionalidad del artículo 12 CE.

36. Ello plantea varias cuestiones. En primer lugar, el tribunal remitente duda sobre el ámbito de aplicación del Reglamento nº 1251/70, particularmente sobre si su artículo 7 se aplica también a los estudiantes que se desplazan a los Países Bajos principalmente para estudiar y que, en un principio, trabajaron por cuenta ajena con alcance limitado la vez que estudiaban, pero que, entre tanto, dejaron de trabajar.

37. En segundo lugar, el tribunal remitente señala que en el procedimiento principal se han planteado una serie de cuestiones de interpretación, aún sin respuesta, respecto de la ciudadanía de la Unión y del artículo 12 CE, incluido si, a la luz de la sentencia Bidar, [13] la Directiva 93/96 se opone a que un estudiante en la situación de la Sra. Förster, que se desplazó a los Países Bajos principalmente para estudiar, invoque el artículo 12 CE para obtener una beca.

38. Más aún, el tribunal remitente pregunta qué conclusiones deberían deducirse de las sentencias Bidar [14] y Trojani [15] en relación con los cinco años de residencia exigidos por las Beleidsregel de 9 de mayo de 2005, tal como fueron aplicadas por IBG.

11 — Sentencia de 6 de noviembre de 2003 (C-413/01, Rec. p. I-13187).
12 — Sentencia de 20 de marzo de 2001 (C-33/99, Rec. p. I-2415).
13 — Citada en la nota 2.
14 — Citada en la nota 2.
15 — Sentencia de 7 de octubre de 2004 (C-456/02, Rec. p. I-7573).

39. En particular, desea saber, en primer lugar, si en materia de becas de estudio los ciudadanos de la Unión pueden invocar en algún caso el párrafo primero del artículo 12 CE antes de haber completado un determinado período de residencia legal en el Estado miembro de acogida o de disponer de un permiso de residencia.

40. En segundo lugar desea saber si un requisito de residencia establecido por el Derecho interno es compatible con el artículo 12 CE cuando se exige únicamente a los nacionales de otros Estados miembros.

41. En tercer lugar, si en un principio este requisito puede justificarse, surge la cuestión de si el requisito de cinco años de residencia, tal como lo aplica IBG, respeta este artículo. A este respecto, el tribunal remitente señala que el hecho de que dicho período se deduzca de la Directiva 2004/38 parece indicar que es legal. Si es así, se pregunta hasta qué punto puede imponerse sin restricciones en casos concretos cuando otros elementos sugieren un grado de integración sustancial en la sociedad neerlandesa, como la elección de determinados estudios o tener pareja neerlandesa.

42. Finalmente, la resolución de remisión señala que la decisión de denegar, sobre la base de las Beleidsregel de 9 de mayo de 2005, la beca a la Sra. Förster para la segunda mitad de 2003 por no haber residido legalmente en los Países Bajos por un período ininterrumpido de al menos cinco años se basa en una interpretación de la sentencia Bidar, antes citada, y, con ello, en un criterio que no podía conocerse en el momento de los hechos, lo que puede ser contrario a lo declarado en la sentencia dictada en el asunto Collins [16] de que un requisito de residencia debe basarse en criterios claros y conocidos de antemano. Sin embargo, el tribunal remitente insiste en que no hay arbitrariedad y que, como se trata de un período de tiempo en el pasado, no parece que se vea afectada la seguridad jurídica de la parte interesada. Señala además que IBG publicó las Beleidsregel de 9 de mayo de 2005, poco tiempo después de que se pronunciara la sentencia en el asunto Bidar, antes citado.

43. En este contexto, el Centrale Raad van Beroep suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿El artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 1251/70 también se aplica a los estudiantes que se hayan desplazado a los Países Bajos principalmente para estudiar y que hayan ejercido en un primer momento actividades profesionales de alcance limitado mientras estudiaban, pero que entre tanto hayan dejado de ejercer dichas actividades?

16 — Sentencia de 23 de marzo de 2004 (C-138/02, Rec. p. I-2703), apartado 72.

2) ¿Se opone la Directiva 93/96 a que los estudiantes mencionados en la primera cuestión puedan invocar con éxito el artículo 12 CE para poder obtener una beca de [subsistencia]?

3) a) La norma según la cual los ciudadanos de la Unión que no ejercen actividades económicas sólo pueden invocar el artículo 12 CE si han residido legalmente en el Estado miembro de acogida durante un determinado período o si disponen de un permiso de residencia, ¿también es aplicable en relación con una ayuda para cubrir los gastos de manutención de un estudiante?

b) En caso afirmativo, ¿es admisible durante ese período un requisito relativo a la duración de la residencia que sólo se opone a los nacionales de Estados miembros distintos del Estado miembro de acogida?

c) En caso afirmativo, ¿es conforme con el artículo 12 CE la aplicación de un requisito de residencia de cinco años?

d) En caso negativo, ¿qué período de residencia es admisible?

4) ¿Debe aplicarse un período de residencia legal más corto en casos individuales cuando otros factores distintos de la duración de la residencia sugieren un grado considerable de integración en la sociedad del Estado de acogida?

5) Si los interesados pueden deducir del artículo 12 CE, como consecuencia de una sentencia del Tribunal de Justicia que tiene efecto retroactivo, más derechos de lo que antes se suponía, ¿se les pueden oponer requisitos justificados y relacionados con tales derechos respecto a períodos del pasado, si dichos requisitos se publicaron poco después del pronunciamiento de la sentencia?»

IV. Análisis jurídico

A. *Notas introductorias*

44. De la descripción de los hechos en la resolución de remisión se desprende que la cuestión esencial en el presente litigio es si,

con arreglo al Derecho comunitario, la Sra. Förster puede exigir, en su situación, la igualdad de trato en la concesión de becas para estudios universitarios.

45. La pretensión de la Sra. Förster corresponde a un período en que no trabajaba y, por tanto, no estaba económicamente en activo. Tal como se ha señalado anteriormente, [17] esta circunstancia es decisiva en el Derecho comunitario, que —en particular respecto de la concesión de ayudas sociales— establece una distinción a grandes rasgos entre, por un lado, las personas económicamente activas (trabajadores por cuenta ajena o propia) y, por otro lado, las personas económicamente inactivas. El Derecho comunitario, como regla general, reconoce derechos más amplios a la primera categoría de personas que a la segunda.

46. Así, por ejemplo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia establece una distinción entre, por una parte, los nacionales de los Estados miembros que buscan empleo y todavía no han establecido una relación laboral y sólo se benefician del principio de igualdad de trato para el acceso a éste, y, por otra, quienes ya trabajan en el Estado miembro de acogida y pueden solicitar, sobre la base del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68, las mismas ventajas sociales y fiscales que los trabajadores nacionales. [18]

47. En consecuencia, en lo relativo al derecho de los estudiantes migrantes a obtener becas, la situación es que, al menos según la Directiva 93/96, y también según la Directiva 2004/38 antes de cumplirse los cinco años de residencia continuada, un estudiante migrante inactivo «puro», en principio, no tiene derecho a que el Estado miembro de acogida le conceda becas de manutención. Sin embargo, un estudiante que también tenga la condición de trabajador en el sentido del artículo 39 CE puede invocar el artículo 7, apartado 2 del Reglamento nº 1612/68, que confiere a los trabajadores de cualquier Estado miembro el derecho a recibir en otro Estado miembro el mismo trato que sus propios nacionales respecto del derecho a ventajas sociales. [19]

48. De hecho, en un principio se concedió a la Sra. Förster la beca de estudios en los Países Bajos sobre esta base, dicho en otros términos,

17 — Véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Geelhoed en los asuntos en que recayeron las sentencias Trojani, citada en la nota 15, apartado 10, y Bidar, citada en la nota 2, apartado 12.

18 — Véanse, en este sentido, las sentencias Collins, citada en la nota 16, apartados 30 y 31, y de 18 de junio de 1987, Lebon (316/85, Rec. p. 2811), apartado 26.

19 — En cuanto a esto, véanse los puntos 65 y 66 *infra*.

por su condición de trabajadora comunitaria. Posteriormente, sin embargo, le fue retirada esta beca para la segunda mitad de 2003 por no haber trabajado durante ese período, hecho que no se discute en el presente procedimiento.

49. A este respecto, el tribunal remitente ha reconocido acertadamente que según normativa comunitaria específica como el Reglamento nº 1251/70 y de acuerdo con las sentencias recaídas en los asuntos Lair [20] y Ninni-Orasche, [21] los trabajadores migrantes disfrutan de determinados derechos en relación con beneficios sociales vinculados a su condición de trabajadores incluso cuando su relación laboral ha cesado.

50. No obstante, el tribunal remitente está de acuerdo «por el momento» en que no puede considerarse que la Sra. Förster conservara su condición de trabajadora comunitaria en el sentido del artículo 39 CE y del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68. En consecuencia, la primera cuestión se refiere únicamente al Reglamento nº 1251/70. Sin embargo, la sugerencia de la Comisión en sentido contrario merece ser tomada en consideración. Por tanto, en la primera parte de mi apreciación examinaré si un estudiante en una situación como la que aquí se trata puede invocar el derecho a la igualdad de trato respecto de las becas de estudio, bien en virtud del Reglamento nº 1251/70 o, como trabajador, sobre la base del Reglamento nº 1612/68, y si es así, en qué circunstancias.

51. En este contexto debería recordarse que el hecho de que el tribunal nacional cite en su petición de decisión prejudicial disposiciones específicas del Derecho comunitario no impide que el Tribunal de Justicia, independientemente de lo que aparece en dicha petición, ofrezca al tribunal nacional todos los elementos para la interpretación del Derecho comunitario que puedan permitirle resolver el asunto de que conoce. [22]

52. En cualquier caso, para los estudiantes que no podían invocar un derecho concreto a la igualdad de trato como el reconocido a un

20 — Sentencia de 21 de junio de 1988 (39/86, Rec. p. 3161).
21 — Citada en la nota 11.
22 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 12 de diciembre de 1990, SARPP (C-241/89, Rec. p. I-4695), apartado 8, y Trojani, citada en la nota 15, apartado 38.

trabajador comunitario, la introducción de la ciudadanía de la Unión ha abierto otra vía para, entre otros, el derecho a la igualdad de trato respecto de las becas de subsistencia.

53. Según ha declarado el Tribunal de Justicia, la vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en el estatuto fundamental de 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, el mismo trato. [23] En lo relativo, más en particular, a los beneficios sociales, el Tribunal de Justicia dio vida a este estatuto en asuntos como Martínez Sala, Trojani y Bidar al sostener que un ciudadano de la Unión que no es económicamente activo puede invocar válidamente el primer párrafo del artículo 12 CE cuando ha sido residente legal en el Estado miembro de acogida durante cierto período o es titular de un permiso de residencia. [24]

54. Así, justo es decir que el concepto de ciudadanía de la Unión, tal como lo ha desarrollado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, marca un proceso de emancipación de los derechos comunitarios de su paradigma económico. Este es, de hecho, el objetivo invocado por la declaración del Tribunal de Justicia de que la ciudadanía de la Unión tiene vocación de convertirse en el «estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros». Los derechos conferidos por el ordenamiento comunitario —en particular, el derecho a no ser objeto de discriminación injustificada— ya no sólo se reconocen a los ciudadanos cuando ejercitan las libertades económicas y adquieren la condición correspondiente (de trabajador, prestador de servicios, etc.), sino directamente en virtud de su estatuto de ciudadano de la Unión. [25]

55. Así pues, mientras que inicialmente el derecho a beneficios sociales estaba vinculado al ejercicio de actividades económicas (en particular en forma de empleo remunerado, base del concepto de trabajador), actualmente también puede beneficiar a ciudadanos económicamente inactivos sobre la base del principio de no discriminación. Mientras que anteriormente se exigía que cada Estado miembro asumiera su responsabilidad social plena y ofreciese ventajas sociales a quienes ya habían entrado en su mercado de trabajo [26] y, de este modo, contribuían a su economía, esta

23 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 17 de septiembre de 2002, Baumbast y R (C-413/99, Rec. p. I-7091), apartado 82; de 20 de septiembre de 2001, Grzelczyk (C-184/99, Rec. p. I-6193), apartado 31; y de 2 de octubre de 2003, Garcia Avello (C-148/02, Rec. p. I-11613), apartado 22.

24 — Sentencias de 12 de mayo de 1998, Martínez Sala (C-85/96, Rec. p. I-2691), apartado 63; Trojani, citada en la nota 15, apartado 43; y Bidar, citada en la nota 2, apartado 37.

25 — Véanse también, en sentido similar, las conclusiones del Abogado General Cosmas en el asunto en que recayó la sentencia de 21 de septiembre de 1999, Wijsenbeek (C-378/97, Rec. p. I-6207), puntos 84 a 86, y del Abogado General Poiares Maduro en el asunto en que recayó la sentencia de 9 de septiembre de 2004, Carbonati Apuani (C-72/03, Rec. p. I-8027), puntos 68 y 69.

26 — Véase la sentencia de 27 de septiembre de 1988, Matteucci (235/87, Rec. p. 5589), apartado 16.

solidaridad económica se extiende ahora, en principio, a todos los ciudadanos de la Unión con residencia legal en su territorio.

56. Sin embargo, debe señalarse que siguen existiendo ciertos límites. Tal como el Tribunal de Justicia señaló en las sentencias Grzelczyk y Bidar, se exige que los Estados miembros demuestren «una cierta solidaridad económica» en la organización y aplicación de sus sistemas de asistencia social, en contraposición, puede añadirse, con una solidaridad sin límites. [27] Respecto de las ayudas que cubren los gastos de manutención de los estudiantes, el Tribunal de Justicia aceptó en la sentencia Bidar que es lícito que los Estados miembros velen por que la concesión de ayuda social no se convierta en una carga excesiva y que la concesión de dicha ayuda pueda limitarse a estudiantes que hayan demostrado «un cierto grado de integración». [28]

57. Con estos antecedentes y a la luz de la sentencia Bidar, antes citada, las cuestiones prejudiciales segunda, tercera y cuarta, que abordaré conjuntamente en la segunda parte de mi apreciación, pretenden establecer si, en sus circunstancias particulares, la Sra. Förster, como ciudadana comunitaria, puede invocar su derecho a la igualdad de trato con arreglo al artículo 12 CE con el fin de obtener una beca de estudios para la segunda mitad de 2003. Dicho de otro modo, ¿es compatible con dicho artículo supeditar, sin excepciones, al cumplimiento de un requisito de residencia de cinco años la concesión de una beca de estudios a estudiantes migrantes?

58. Como la Comisión ha señalado acertadamente, el artículo 12 CE, que consagra el principio general de no discriminación por razón de la nacionalidad, ha de aplicarse de manera independiente sólo en situaciones regidas por el Derecho comunitario para las que el Tratado no prevea normas específicas contra la discriminación. Por tanto, sólo es preciso pronunciarse sobre este artículo si el asunto principal no está comprendido en el ámbito del artículo 39 CE o del artículo 7 del Reglamento nº 1612/68, que constituye una expresión específica del derecho de los trabajadores comunitarios a la igualdad de trato. [29]

59. Finalmente, en la tercera parte de mi análisis abordaré la quinta cuestión, que versa sobre la supuesta imposición retroactiva por las autoridades neerlandesas de requisitos adicionales respecto del derecho a becas de los estudiantes migrantes.

27 — Véanse la sentencia Grzelczyk, citada en la nota 23, apartado 44, y Bidar, citada en la nota 2, apartado 56.

28 — Sentencia Bidar, citada en la nota 2, apartados 56 y 57; véase también, en este sentido, la sentencia de 23 de octubre de 2007, Morgan y Bucher (C-11/06 y C-12/06, Rec. p. I-9161), apartado 43.

29 — Véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de enero de 2007, Lyyski (C-40/05, Rec. p. I-99), apartados 33 y 34, y de 29 de abril de 2004, Weigel (C-387/01, Rec. p. I-4981), apartados 57 a 59.

B. *Aplicabilidad del principio de no discriminación según las disposiciones sobre libre circulación de trabajadores*

1. Argumentos principales de las partes

60. En este asunto han presentado observaciones escritas tanto los Gobiernos neerlandés, alemán, austriaco, belga, sueco, finlandés y del Reino Unido como la Comisión y la Sra. Förster. Todos ellos, salvo los Gobiernos finlandés y austríaco, estaban representados en la vista de 23 de abril de 2008, en que el Gobierno danés también estaba representado.

61. A juicio de la Comisión, en contra de lo que sugiere el tribunal remitente la Sra. Förster puede considerarse trabajador comunitario en el sentido del artículo 39 CE y del Reglamento nº 1612/68, tal como los ha interpretado el Tribunal de Justicia, en particular, en las sentencias Lair, [30] Brown [31] y Ninni-Orasche, [32] puesto que las circunstancias de su caso implican una continuidad sustancial entre su formación práctica y sus estudios. Respecto de la segunda mitad de 2003, la Sra. Förster puede invocar el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68 para obtener la beca en cuestión, que constituye una «ventaja social» en el sentido de este Reglamento.

62. Los Gobiernos austríaco, danés, alemán, neerlandés y sueco están esencialmente en contra de esta postura. Los Gobiernos neerlandés y alemán afirmaron en la vista que, a su juicio, la formación práctica previa no puede otorgar la condición de trabajador comunitario una vez que ha finalizado. A este respecto, el presente asunto debe diferenciarse de los asuntos Lair [33] y Ninni-Orasche, [34] en los que se declaró que debe existir continuidad entre la actividad anterior por cuenta ajena y los posteriores estudios. Tampoco la Sra. Förster quedó desempleada de modo involuntario en el sentido de esta jurisprudencia, puesto que dicha formación práctica, por su propia naturaleza, sólo era temporal.

63. La Sra. Förster alega que puede invocar válidamente el artículo 7 del Reglamento nº 1251/70 para obtener la beca por la segunda mitad de 2003.

64. En cambio, las demás partes que han presentado observaciones sobre este parti-

30 — Véase la nota 20.
31 — Sentencia de 21 de junio de 1988 (197/86, Rec. p. 3205).
32 — Citada en la nota 11.
33 — Citada en la nota 20.
34 — Citada en la nota 11.

cular básicamente coinciden en que el Reglamento nº 1251/70, de acuerdo con su artículo 1, no es aplicable *rationae personae* ni pertinente en el presente asunto.

67. Por tanto, las personas calificadas de trabajadores en el sentido del artículo 39 CE y del artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68, pueden invocar su derecho a la igualdad de trato respecto de la concesión de las becas en cuestión.

2. Apreciación

65. Según el artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68, un trabajador con nacionalidad de un Estado miembro que ejercita la libre circulación de trabajadores debe disfrutar de las mismas ventajas sociales en el Estado miembro de acogida que los trabajadores nacionales.

68. Es jurisprudencia consolidada que el concepto de «trabajador» al que se refieren estas disposiciones posee un alcance comunitario específico y no debe interpretarse de forma restrictiva. Debe considerarse «trabajador» cualquier persona que ejerce actividades reales y efectivas, con exclusión de aquellas actividades realizadas a tan pequeña escala que tengan un carácter meramente marginal y accesorio. Según esta jurisprudencia, la característica esencial de la relación laboral radica en la circunstancia de que una persona realice, durante un cierto tiempo, en favor de otra y bajo la dirección de ésta, determinadas prestaciones a cambio de las cuales percibe una retribución. [37]

66. El Tribunal de Justicia ya ha declarado que una ayuda relativa a la manutención y la formación para cursar estudios universitarios que culminan en una titulación profesional constituye una ventaja social en el sentido de este artículo. [35] No se discute que la beca en cuestión constituye este tipo de ventaja. [36]

69. Es importante señalar que en el presente asunto tanto las autoridades nacionales como el tribunal remitente parten claramente de la base de que en el período anterior a la segunda mitad de 2003 la Sra. Förster mantenía una

35 — Véanse, en este sentido, las sentencias Matteucci, citada en la nota 26, apartado 23; Lair, citada en la nota 20, apartados 23, 24 y 28; Brown, citada en la nota 31, apartado 25; y de 22 de febrero de 1992, Bernini (C-3/90, Rec. p. I-1071), apartado 23.

36 — Véase, en particular, en este sentido, la sentencia Fahmi y Amado, citada en la nota 12, apartado 45.

37 — Véanse, en particular, las sentencias de 3 de julio de 1986, Lawrie-Blum (66/85, Rec. p. 2121), apartados 16 y 17, Martínez Sala, citada en la nota 24, apartado 32, y de 8 de junio de 1999, Meeusen (C-337/97, Rec. p. I-3289), apartado 13.

auténtica relación laboral que le permitía ser considerada trabajadora migrante, al realizar trabajos desde marzo de 2000 y, desde octubre de 2002 hasta junio de 2003, prácticas remuneradas a tiempo completo. Además, de acuerdo con ello se concedió a la Sra. Förster una beca con arreglo al Reglamento nº 1612/68 y sobre la base de la normativa neerlandesa que exigía la realización una media de 32 horas de trabajo remunerado mensual. Así, no hay razón para dudar de que hasta junio de 2003 la Sra. Förster cumplía todos los requisitos necesarios para ser considerada trabajadora, tal como exigían las disposiciones relativas a la libre circulación de trabajadores, a saber, que sus actividades laborales fueran reales y efectivas y no meramente marginales y accesorias.

70. En este contexto, debe recordarse que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el hecho de que la actividad laboral consista en una preparación práctica o en un trabajo a tiempo parcial no obsta para que quien lo realice tenga la condición del trabajador. [38]

71. Por otro lado, tampoco se discute que durante la segunda mitad de 2003 la Sra. Förster ya no estuvo empleada.

72. Aunque, como regla general, una persona pierde su condición de trabajador una vez terminada su relación laboral, esta condición puede producir algunos efectos *a posteriori,* tal como he mencionado anteriormente. [39]

73. Así, en primer lugar, el artículo 7 del Reglamento nº 1251/70, relativo al derecho de los trabajadores a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo, al que se refiere expresamente la primera cuestión, extiende el derecho a la igualdad de trato establecida en el Reglamento nº 1612/68 a las personas «afectadas por las disposiciones del presente Reglamento».

74. Sin embargo, comparto la postura de la inmensa mayoría de las partes que han presentado observaciones en el presente procedimiento de que el Reglamento nº 1251/70 no se aplica *ratione personae* a alguien en la situación de la Sra. Förster. El artículo 1 de este Reglamento no puede entenderse razonablemente de modo independiente de su artículo 2, que especifica qué trabajadores tienen derecho a permanecer en el territorio de un Estado miembro. Son los

38 — Véase la sentencia Lawrie—Blum, citada en la nota 37, apartados 19 a 21, y la sentencia de 23 de marzo de 1982, Levin (53/81, Rec. p. 1035), apartado 17.

39 — Véase el apartado 49 *supra;* véase también la sentencia Martínez Sala, citada en la nota 24, apartado 33.

trabajadores cuya relación laboral ha terminado por razón de su edad, su incapacidad laboral o su empleo en otro Estado miembro. Dado que, obviamente, quien se encuentre en la situación descrita en este asunto no está comprendido en ninguna de estas categorías, el artículo 7 del Reglamento nº 1251/70 no es aplicable.

75. Por tanto, debe responderse negativamente a la primera cuestión.

76. Sin embargo, en segundo lugar debe examinarse si un estudiante en las circunstancias del asunto principal puede beneficiarse de la jurisprudencia establecida en los asuntos Lair, Brown, Raulin y Ninni-Orasche, antes citados. El Tribunal de Justicia declaró en estas sentencias que debe considerarse que un nacional de otro Estado miembro que cursa en el Estado miembro de acogida estudios universitarios que culminan en una titulación profesional tras haber ejercido en dicho Estado actividades profesionales conserva su condición de trabajador siempre y cuando exista un vínculo o, tal como el Tribunal de Justicia también lo denomina, una «continuidad» entre las actividades profesionales anteriormente ejercidas y los estudios cursados. [40]

77. El Tribunal de Justicia ha especificado no obstante que este requisito de continuidad no puede exigirse en el caso de un trabajador migrante que se halle en paro forzoso y a quien la situación del mercado de trabajo obligue a emprender una reconversión profesional en otro sector de actividad. A este respecto, el Tribunal de Justicia tomó en consideración el hecho de que actualmente las carreras continuas son menos frecuentes que antes y a veces sucede que las actividades profesionales resultan interrumpidas por períodos de formación, de reconversión o de reciclaje. [41]

78. Finalmente, el Tribunal de Justicia se ha negado a extender los derechos derivados de la condición de trabajador comunitario a situaciones en que se producen abusos. Esto sucedería, por ejemplo, si se demostrara que un nacional de un Estado miembro ha entrado en otro Estado miembro con el único propósito de acogerse, tras un período muy breve de actividad profesional, al sistema de ayudas a los estudiantes [42] o cuando conste que alguien adquirió la condición de trabajador exclusivamente como resultado de haber sido admitido en la universidad para emprender los estudios de que se trate. En estas circunstancias, la relación laboral, único fundamento de los derechos derivados del Reglamento nº 1612/68, es meramente accesoria de los estudios a cuya financiación está destinada la ayuda. [43]

40 — Véanse las sentencias Lair, citada en la nota 20, apartado 39; Brown, citada en la nota 31, apartado 26; de 26 de febrero de 1992, Raulin (C-357/89, Rec. p. I-1027), apartado 21; y Ninni-Orasche, citada en la nota 11, apartado 35. Esto, sin embargo, no puede aplicarse a trabajadores que, tras haber ejercido su actividad profesional en el Estado miembro de acogida, decidieron regresar a su Estado miembro de origen (lo que no sucede en este asunto). Véase, en este sentido, la sentencia Fahmi y Amado, citada en la nota 12, apartados 46 y 47.

41 — Véanse, en particular, las sentencias Lair, citada en la nota 20, apartados 37 y 38, y Ninni-Orasche, citada en la nota 11, apartado 35.

42 — Véase, en este sentido, la sentencia Lair, citada en la nota 20, apartado 43.

43 — Véase, en este sentido, la sentencia Brown, citada en la nota 31, apartados 27 y 28.

79. Corresponde, en último término, al órgano jurisdiccional nacional proceder a las comprobaciones de hecho necesarias para determinar si, con arreglo a los diversos criterios que se derivan de la jurisprudencia anteriormente citada, puede considerarse que la demandante en el procedimiento principal conservó su condición de trabajadora una vez finalizada su actividad profesional. [44] No obstante, la información proporcionada al Tribunal de Justicia en el presente asunto permite hacer las siguientes observaciones.

80. En primer lugar, en contra de lo sugerido, en particular, por el Gobierno alemán, el hecho de que una persona se desplace al Estado miembro de acogida «principalmente para estudiar», tal como menciona el tribunal remitente en la primera cuestión, y que desde el primer momento curse estudios a la vez que trabaja por cuenta ajena, no le impide, a mi juicio, invocar la jurisprudencia anteriormente citada.

81. Lo decisivo a este respecto es determinar si esa persona realmente ha ejercido un verdadero trabajo, es decir, actividades profesionales reales y efectivas, y no meramente marginales y accesorias en el sentido del concepto «trabajador». [45] Si se demuestra que una persona objetivamente reúne estos requisitos, el hecho de que simultáneamente se le considere estudiante no puede privarle de la condición de trabajador y de los derechos que se derivan de ella. Del mismo modo, tampoco la posibilidad de que el principal motivo sea cursar estudios, en sí misma, debería afectar a su condición de trabajador.

82. Apoya esta postura la reciente sentencia dictada en el asunto C-294/06, que versa sobre el artículo 6, apartado 1, de la Decisión nº 1/80 del Consejo de Asociación, de 19 de septiembre de 1980, sobre el desarrollo de la Asociación, en la que el Tribunal de Justicia abordó la cuestión de si la condición de «au pair» o de estudiante de los nacionales turcos —cuya actividad reúne, por lo demás, los tres requisitos contemplados en dicho artículo— les priva de la condición de trabajadores y les impide pertenecer al mercado legal de trabajo de un Estado miembro en el sentido de esa disposición. El Tribunal de Justicia respondió negativamente, sosteniendo que los interesados pueden invocar plenamente los derechos que esta disposición les confiere, siempre que se cumplan los requisitos objetivos que en ella se establecen, sin que sea necesario tener en

44 — Véase, en este sentido, la sentencia Ninni-Orasche, citada en la nota 11, apartado 41.

45 — Véase el punto 68 *supra*.

cuenta las razones por las que se les concedió inicialmente el derecho de entrada en ese territorio ni las limitaciones temporales a las que eventualmente esté supeditado su derecho al trabajo. [46]

83. En segundo lugar, por lo que respecta al requisito de que debe haber continuidad entre la actividad por cuenta ajena y los subsiguientes estudios o la persona de que se trata debe haber quedado desempleada de modo involuntario, de las alegaciones de la Sra. Förster se desprende que dejó de trabajar en la segunda mitad de 2003 porque tenía que centrarse en la finalización de sus estudios. En estas circunstancias, su situación no puede considerarse de desempleo involuntario. Sin embargo, coincido con la Comisión en que el criterio de la continuidad puede cumplirse en el caso de autos, tanto desde el punto de vista material como temporal.

84. A este respecto, debe señalarse en primer lugar que el trabajo remunerado en prácticas anterior a la segunda mitad de 2003 consistió en educación secundaria especial para alumnos con problemas de conducta y/o trastornos psiquiátricos, actividad ciertamente relacionada, en cuanto a su contenido, con sus estudios de pedagogía. [47]

85. Al aplicar el criterio de continuidad, debería tenerse en cuenta, tal como el Tribunal de Justicia ya señaló en la sentencia Lair, antes citada, [48] que las carreras continuas son menos frecuentes que antes en el medio laboral actual. En particular, a menudo se espera, por muchas razones, que los jóvenes muestren al principio de su vida profesional flexibilidad en su educación y formación así como en sus primeros pasos en el mundo laboral, e incluso se ven forzados a ello por las condiciones en los mercados de trabajo. Por tanto, el requisito de continuidad no debería interpretarse demasiado restrictivamente, con el fin de evitar que una parte fundamental de los estudiantes que trabajan quede privada de sus derechos como trabajadores comunitarios, pese a haber estado ya económicamente activos y haber entrado en el mercado laboral del Estado miembro de acogida.

86. En tercer lugar, parece no existir indicio alguno de abuso en el presente asunto. En particular, a la vista de que la Sra. Förster mantuvo una auténtica relación laboral remu-

46 — Sentencia de 24 de enero de 2008, Payir, Akyuz y Ozturk (C-294/06, Rec. p. I-203), apartados 34, 43 y 46.

47 — En mi opinión, no es necesario demostrar que también existía continuidad en relación con el empleo que tuvo antes del trabajo en prácticas, puesto que, en cualquier caso, dichas prácticas constituyen, por sí solas, actividades reales y efectivas, en contraposición con las meramente marginales y accesorias, permitiendo así que la Sra. Förster sea considerada trabajadora.

48 — Veáse el punto 77 *supra*.

nerada durante más de tres años antes de dejar de trabajar, no puede sostenerse que se desplazó a otro Estado miembro sólo con el propósito de disfrutar del sistema de ayudas a los estudiantes en ese Estado. [49]

87. En la vista se puso de manifiesto además que la Sra. Förster también se desplazó a los Países Bajos y comenzó allí a trabajar y a estudiar por su relación personal con un residente en los Países Bajos. Este hecho puede ser indicativo de que no entró en dicho Estado con el sólo propósito de aprovecharse de su sistema de ayudas a los estudiantes. [50]

88. Más aún, no parece haber razón para suponer que su empleo sólo fue una consecuencia de su admisión en la Universidad, lo que habría obligado a considerar su empleo meramente accesorio a sus estudios.

89. De las anteriores consideraciones se desprende que el artículo 7 del Reglamento nº 1251/70 no se aplica en una situación como la controvertida en el presente asunto, ya que dicho estudiante no está comprendido en ninguna de las categorías de trabajadores a que se refiere el artículo 2 de dicho Reglamento.

90. Sin embargo, un estudiante en una situación como la del asunto principal puede, en principio, invocar en el Estado miembro de acogida, como trabajador comunitario, con arreglo al artículo 7, apartado 2, del Reglamento nº 1612/68, su derecho a disfrutar de las mismas ventajas sociales que un trabajador nacional para obtener becas como la controvertida. No obstante, corresponde al tribunal nacional determinar si en el presente asunto se cumplen realmente los distintos requisitos establecidos anteriormente respecto de la conservación de la condición de trabajador comunitario una vez que se ha extinguido la relación laboral.

C. Aplicabilidad del principio de no discriminación del Artículo 12 CE y del requisito de residencia a la luz de la sentencia Bidar

91. De la respuesta que he propuesto anteriormente se deriva que, a mi juicio, un estudiante en una situación como la controvertida puede basarse en su condición de

49 — Véase el punto 78 *supra*.
50 — Véase Ninni-Orasche, citada en la nota 11, apartado 47.

trabajador comunitario para invocar un derecho a la igualdad de trato respecto de las becas de estudios. No obstante, con carácter meramente subsidiario, abordaré las cuestiones segunda y tercera, que pretenden dilucidar si un estudiante en circunstancias como las del presente asunto puede invocar válidamente el artículo 12 CE para que se le otorgue una beca.

1. Principales argumentos de las partes

92. La Sra. Förster alega que la Directiva 93/96 no puede oponerse a que los estudiantes en su situación invoquen el artículo 12 CE para obtener una beca, puesto que una disposición del Tratado es jerárquicamente superior a una directiva. Con respecto a la sentencia Bidar, [51] sostiene que el criterio decisivo, además del requisito de residencia legal en el momento en que se solicita la beca, es si el interesado está sustancialmente integrado en la sociedad del Estado miembro de acogida, lo que no puede equipararse simplemente a un cierto período de residencia legal. Señala al respecto que un período de residencia de cinco años supera sustancialmente los tres años admitidos en el asunto Bidar y priva a la mayoría de los estudiantes del derecho a beca alguna.

93. A juicio de la Sra. Förster, los Estados miembros deberían evaluar, en cada caso concreto, si el interesado demuestra un grado suficiente de integración en la sociedad del Estado miembro de acogida, teniendo en cuenta factores personales.

94. La Comisión aborda las cuestiones segunda y quinta sólo para el caso de que el Tribunal de Justicia no coincida con su criterio de que la Sra. Förster, como trabajadora comunitaria, puede invocar el artículo 39 CE y el artículo 7 del Reglamento 1612/68. Alega, en primer lugar, que el caso de autos debe apreciarse a la luz del Derecho comunitario aplicable en el momento de los hechos, a saber, los artículos 12 CE y 18 CE, la Directiva 93/96 y la Directiva 90/364/CEE, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia. [52] En cambio, la Directiva 2004/38 no es aplicable.

51 — Citada en la nota 2.

52 — DO L 180, p. 26.

95. Aunque la Comisión, en principio, coincide con la Sra. Förster, en la vista explicó que la Directiva 93/96 se opone a que quien deduce su derecho de residencia sólo de dicha Directiva y de ninguna otra disposición de Derecho comunitario pueda invocar con éxito el artículo 12 CE para obtener una beca, según resulta también de la sentencia Bidar, antes citada. En cambio, un ciudadano de la Unión económicamente inactivo que ha residido legalmente en el Estado miembro de acogida durante un determinado período, en el sentido de la Directiva 90/364, o dispone de un permiso de residencia, puede invocar con éxito el artículo 12 CE.

96. No puede considerarse que como consecuencia de ello el requisito de cinco años de residencia, tal como lo aplica el Gobierno neerlandés, sea discriminatorio como tal, ya que puede suponerse que los nacionales del Estado miembro de acogida, que por regla general han pasado toda su vida en dicho país, cumplen el criterio de un cierto grado de integración.

97. Sin embargo, a juicio de la Comisión, el requisito de la residencia debe aplicarse a la Sra. Förster de un modo menos radical que el que han propuesto los Estados miembros. Dependiendo de las circunstancias, deben tenerse en cuenta otros criterios para determinar el grado de integración, como si la persona de que se trata nació cerca de la frontera o ya ha trabajado en el Estado miembro de acogida. La Comisión destaca que según el artículo 37 de la Directiva 2004/38 los Estados miembros tienen libertad para adoptar criterios más favorables que los cinco años de residencia establecidos en el artículo 24, apartado 2, de dicha Directiva, aunque admite que no están obligados a ello.

98. Aun cuando se basan en argumentos ligeramente distintos, todos los Gobiernos que han presentado observaciones en el presente asunto coinciden esencialmente en que debería responderse a las cuestiones prejudiciales en el sentido de que un estudiante en una situación como la del caso de autos no puede invocar con éxito el artículo 12 CE para obtener una beca.

99. Respecto de la Directiva 93/96, los Gobiernos neerlandés, belga y danés afirman que, de acuerdo con la sentencia Bidar, antes citada, debe distinguirse entre quienes se desplazan a otro Estado miembro con el

propósito principal de cursar allí estudios y quienes se establecen en otro Estado miembro por otros motivos y posteriormente deciden cursar estudios. La primera categoría de estudiantes entra en el ámbito de la Directiva 93/96, que les impide invocar el artículo 12 CE para obtener una beca, mientras que la segunda categoría tiene derecho a la igualdad de trato en ese sentido. De acuerdo con los Gobiernos neerlandés, danés y sueco, entre otros, el artículo 3 de la Directiva 93/96, que les priva del derecho a una beca de subsistencia, constituye un ejemplo de disposición restrictiva o limitación en el sentido del párrafo primero del artículo 18 CE. En cambio, según el Gobierno austríaco, esta Directiva no impide a los estudiantes invocar el artículo 12 CE en relación con el derecho a obtener becas de subsistencia.

100. Los Gobiernos están de acuerdo, en esencia, en que no se impide que los Estados miembros supediten tal ayuda a un requisito de residencia de cinco años como el controvertido en el presente asunto, que es un criterio claro y suficiente, o a disponer de un permiso de residencia permanente. Además, existe consenso en que no hay obligación de llevar a cabo una evaluación específica de la integración en la sociedad de que se trate en casos particulares ni de aplicar criterios distintos del período de residencia, aunque los Estados miembros están facultados para hacerlo y pueden conceder ayudas de estudio más generosas si así lo desean.

101. La mayoría de los Gobiernos han invocado a este respecto la Directiva 2004/38, en particular su artículo 24, apartado 2, en relación con su artículo 16, apartado 1, así como su artículo 37, a la vez que reconocían que esta Directiva no es aplicable al presente asunto *ratione temporis*. Además, varios Estados miembros han destacado el amplio margen de discrecionalidad de que disfrutan respecto de la concesión de ayuda social.

102. En particular, los Gobiernos neerlandés y del Reino Unido también señalan que, tal como el Tribunal de Justicia declaró en la sentencia Bidar,[53] becas más generosas podrían suponer una carga económica excesiva para los Estados miembros a la vista del número de estudiantes extranjeros. Ello podría tener consecuencias para en el nivel general de ayuda prestada. Varios Gobiernos también señalan que una apreciación individual del grado de integración sería imposible desde el punto de vista administrativo o, tal como sostiene el Gobierno alemán, contraria a los principios de seguridad jurídica y legalidad.

53 — Citada en la nota 2.

2. Apreciación

103. Lo que aquí trataré puede dividirse básicamente en dos cuestiones principales. El tribunal remitente desea saber, en primer lugar, si un estudiante en una situación como la del asunto principal, a la luz de la sentencia Bidar, antes citada, puede invocar en principio el artículo 12 CE respecto de ayudas para sufragar gastos de manutención de estudiantes como la beca controvertida. Si es así, el tribunal remitente se refiere, en segundo lugar, a la norma de los Países Bajos según la cual la concesión de becas depende únicamente del cumplimiento de un requisito de residencia durante cinco años y pregunta en qué condiciones dicho estudiante puede realmente tener derecho a beca sobre la base de este artículo. Aunque estas cuestiones pueden responderse en gran medida remitiéndose a la sentencia Bidar, antes citada, y a la jurisprudencia citada en ella, esta jurisprudencia debe matizarse en determinados aspectos a la luz de las circunstancias del presente asunto.

104. Según jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia, resumida en la sentencia Bidar, un ciudadano de la Unión que reside legalmente en el territorio del Estado miembro de acogida puede invocar el artículo 12 CE en todas las situaciones comprendidas en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Derecho comunitario. [54]

105. También es jurisprudencia consolidada que entre tales situaciones figuran las relativas al ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado y las relativas al ejercicio de la libertad de circulación y de residencia en el territorio de los Estados miembros tal y como se halla reconocida en el artículo 18 CE. [55]

106. Además, el Tribunal de Justicia ha destacado que nada en el texto del Tratado permite considerar que los estudiantes que son ciudadanos de la Unión carecen, cuando se desplazan a otro Estado miembro para proseguir sus estudios, de los derechos reconocidos por el Tratado a los ciudadanos de la Unión. [56]

107. El Tribunal de Justicia también ha declarado en la sentencia dictada en el asunto D'Hoop que un nacional de un Estado miembro que se desplaza a otro Estado miembro para cursar estudios secundarios hace uso de la libertad de circulación garantizada por el artículo 18 CE. [57]

108. Finalmente, por lo que se refiere a las prestaciones de asistencia social, el Tribunal de Justicia recordó en la sentencia Bidar que

54 — Véanse las sentencias Bidar, citada en la nota 2, apartado 32; Martínez Sala, citada en la nota 24, apartado 63; y Grzelczyk, citada en la nota 23, apartado 32.

55 — Sentencias Bidar, citada en la nota 2, apartado 33; de 24 de noviembre de 1998, Bickel y Franz (C-274/96, Rec. p. I-7637), apartados 15 y 16; Grzelczyk, citada en la nota 23, apartado 33; Garcia Avello, citada en la nota 23, apartados 22 y 23; y Morgan y Bucher, citada en la nota 28, apartado 23.

56 — Sentencias Bidar, citada en la nota 2, apartado 34, y Grzelczyk, citada en la nota 23, apartado 35.

57 — Sentencia de 11 de julio de 2002 (C-224/98, Rec. p. I-6191), apartados 29 a 34.

un ciudadano de la Unión económicamente no activo podrá invocar el artículo 12 CE, párrafo primero, cuando haya residido legalmente en el Estado miembro de acogida durante determinado período o cuando disponga de un permiso de residencia. [58]

109. Respecto al caso de autos, es innegable que una ciudadana de la Unión como la Sra. Förster, que se desplaza a otro Estado miembro y realiza allí actividades profesionales y estudios, ejerce con ello su derecho a circular y residir libremente en otro Estado miembro con arreglo al artículo 18 CE. Además, no se discute que desde el inicio de sus estudios la Sra. Förster siempre ha residido legalmente en los Países Bajos, incluida la segunda mitad de 2003.

110. De ello se deduce que un ciudadano de la Unión en la situación de la Sra. Förster puede, en principio, invocar el artículo 12 CE en todas las situaciones que entran en el ámbito del Derecho comunitario.

111. A este respecto, el Tribunal de Justicia declaró en la sentencia Bidar que, en contra de la jurisprudencia anterior establecida en los asuntos Brown y Lair [59] y a la vista del desarrollo del Derecho comunitario desde entonces, una ayuda concedida mediante préstamos subvencionados o becas a estudiantes que residen legalmente en el Estado miembro de acogida y destinada a sufragar sus gastos de manutención está comprendida en el ámbito de aplicación del Tratado CE a efectos de la prohibición de discriminación establecida en el artículo 12 CE, párrafo primero. [60]

112. Por tanto, a la vista de lo anterior puede concluirse, al menos provisionalmente, que un estudiante como el del caso de autos, que ha residido legalmente durante un determinado período en el Estado miembro de acogida, puede invocar en principio, con los requisitos a los que me referiré a continuación, el artículo 12 CE para obtener una beca como la controvertida.

113. Sin embargo, tanto la resolución de remisión como las alegaciones de las partes revelan incertidumbre sobre el impacto de la Directiva 93/96 en esta conclusión y sobre la pertinencia del hecho de que alguien se desplace otro Estado miembro «principalmente» para estudiar. Se ha alegado, en particular, que el presente asunto debe diferenciarse del asunto Bidar, antes citada, en que el demandante en dicho asunto no se

58 — Véanse, en este sentido, las sentencias Bidar, citada en la nota 2, apartado 37; Martínez Sala, citada en la nota 24, apartado 24; y Trojani, citada en la nota 15, apartado 43.

59 — Véanse las sentencias Lair, citada en la nota 20, apartado 15, y Brown, citada en la nota 31, apartado 18.

60 — Véanse, en particular, los apartados 42 y 48 de esta sentencia, citada en la nota 2.

desplazó al Reino Unido con el propósito principal de cursar allí estudios y dedujo su derecho de residencia del artículo 18 CE y de la Directiva 90/364, y no de la Directiva 93/96.

114. Es cierto que el Tribunal de Justicia declaró en la sentencia Bidar que el artículo 3 de la Directiva 93/96 no se opone a que un nacional de un Estado miembro que, en virtud del artículo 18 CE y de la Directiva 90/364, reside legalmente en el territorio de otro Estado miembro invoque, durante dicha residencia, el principio fundamental de igualdad de trato consagrado en el artículo 12 CE, párrafo primero. [61]

115. Sin embargo, no creo que de ello se deduzca que este principio no se aplica a quien, en lugar de ello, invoca su derecho de residencia basándose en la Directiva 93/96. Desde su sentencia Baumbast y R el Tribunal de Justicia ha sostenido sistemáticamente que los ciudadanos de la Unión pueden, en todo caso, derivar directamente del párrafo primero del artículo 18 CE, [62] su derecho a residir en el territorio de otro Estado miembro.

116. Debe reconocerse que este artículo somete el derecho de residencia a las limitaciones y condiciones previstas por el Tratado y las disposiciones adoptadas para su aplicación. Entre estas limitaciones y condiciones están las establecidas por la Directiva 68/360/CEE del Consejo, [63] respecto de los trabajadores por cuenta ajena, por la Directiva 93/96 respecto de los estudiantes, y por la Directiva 90/364 [64] respecto de los nacionales de los Estados miembros que no disfrutan del derecho de residencia con arreglo a otras disposiciones del Derecho comunitario.

117. Sin embargo, de la sentencia Grzelczyk e, incluso en mayor medida, de la sentencia Trojani, se desprende que el Tribunal de Justicia distingue entre, por una parte, el derecho de residencia y los requisitos a que está sometido y, por otra parte, la posibilidad de que un ciudadano de la Unión invoque el principio de igualdad de trato consagrado en el artículo 12 CE, por ejemplo, para obtener ayudas sociales. La consecuencia es que los Estados miembros pueden someter el derecho de residencia a las condiciones y limitaciones establecidas por las distintas directivas sobre la residencia, pero cuando un ciudadano de la Unión es residente legal en el Estado miembro de acogida de que se trata, y en la medida en que lo es, sea en virtud del Derecho comunitario o simplemente del Derecho nacional, como en el caso del Sr. Trojani, [65] dicho

61 — En el apartado 46 de la sentencia, citada en la nota 2.

62 — Citada en la nota 23, apartado 84.

63 — Directiva de 15 de octubre de 1968, sobre suspensión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados miembros y de sus familias dentro de la Comunidad (DO L 257, p. 13/16; EE 05/01, p. 88).

64 — Véase también, en este sentido, la sentencia de 23 de marzo de 2006, Comisión/Bélgica (C-408/03, Rec. p. I-2647), apartado 65.

65 — Véase, en este sentido, la sentencia Trojani, citada en la nota 15, apartado 37.

ciudadano de la Unión tiene derecho a la igualdad de trato. En consecuencia, el Estado miembro sólo puede evitar conceder la ayuda poniendo fin a la residencia del ciudadano de la Unión. [66]

118. Así, esta jurisprudencia posiblemente apunta a que el Derecho comunitario derivado que establece condiciones y limitaciones al derecho de residencia debe considerarse, en virtud de la referencia contenida en el párrafo primero del artículo 18 CE, como una *lex specialis* en relación con este artículo, pero no respecto del artículo 12 CE.

119. Además, el Tribunal de Justicia ya declaró en la sentencia Grzelczyk que mientras que el artículo 3 de la Directiva 93/96 establece claramente que dicha 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, ninguna disposición de la Directiva excluye de las prestaciones sociales a las personas a quienes se aplica. [67]

120. En otros términos, aun cuando la Directiva 93/96 no establece ningún derecho a ayudas de subsistencia, en virtud de otra disposición del Derecho comunitario, como el artículo 12 CE, puede reconocerse dicho derecho a los estudiantes comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Directiva.

121. En cuanto al estudiante en el asunto principal, que se desplazó «principalmente para estudiar», el propio tribunal remitente ha señalado que es difícil determinar el propósito con el que las personas se desplazan al Estado miembro de acogida. Además, dicho propósito no es decisivo respecto de la aplicabilidad de la Directiva 93/96. Por ello, carece de pertinencia en este contexto.

122. De las consideraciones anteriores se deduce que el artículo 3 de la Directiva 93/96 no se opone a que un nacional de un Estado miembro con residencia legal en el territorio de otro Estado miembro invoque, durante su período de residencia, el principio fundamental de la igualdad de trato consagrado en el párrafo primero del artículo 12 CE para obtener en el Estado miembro de acogida una beca como la controvertida en el asunto principal, aun cuando su derecho de residencia se base en dicha Directiva.

123. Falta por examinar, respecto de la tercera cuestión, letras b), c) y d), y de la cuarta cuestión, si dicho artículo permite que un Estado miembro supedite el derecho de los nacionales de otros Estados miembros a

66 — Véanse, en este sentido, las sentencias Grzelczyk, citada en la nota 23, apartados 37 a 42, y Trojani, citada en la nota 15, en particular los apartados 36, 37 y 43 a 46; véase también, en este sentido, la sentencia Bidar, citada en la nota 2, apartados 36 y 47.

67 — Citada en la nota 23, apartado 39.

obtener dicha beca a haber completado cinco años de residencia.

124. De la sentencia Bidar resulta que aunque los Estados miembros deben dar muestras, a la hora de organizar y aplicar el sistema de asistencia social, de cierta solidaridad económica con los nacionales de otros Estados miembros, 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 dicho Estado puede prestar. [68]

125. Por tanto, tal como el Tribunal de Justicia declaró en dicha sentencia, es legítimo que un Estado miembro solamente conceda ayuda para sufragar gastos de manutención a los estudiantes que hayan demostrado un cierto grado de integración en la sociedad del referido Estado. [69]

126. Sin embargo, el Tribunal de Justicia expuso claramente que un Estado miembro no puede exigir a los estudiantes que demuestren la existencia de un vínculo con su mercado laboral, [70] exigencia que el Tribunal de Justicia ha considerado legítima en varias ocasiones en relación con ayudas sociales. [71]

127. El Tribunal de Justicia sostuvo en la sentencia Bidar que el requisito de un cierto grado de integración en la sociedad puede acreditarse mediante la constatación de que el estudiante de que se trata ha residido en el Estado miembro de acogida durante un período determinado. Aceptó como adecuado el período de tres años de residencia exigido por la normativa nacional controvertida en ese asunto. [72]

128. El caso de autos plantea la cuestión de si, a la luz de dicha sentencia, la exigencia de cinco años de residencia obedece a la finalidad legítima de garantizar que quien solicita la beca haya demostrado un cierto grado de integración en la sociedad. Según varios Gobiernos han destacado en sus observaciones, los Estados miembros disponen de plena libertad en cuanto a los criterios

68 — Apartado 56 de esta sentencia, citada en la nota 2, con remisión a Grzelczyk, citada en la nota 23, apartado 44.

69 — Apartado 57 de esta sentencia. Véase también, en este sentido, la sentencia Morgan y Bucher, citada en la nota 28, apartado 43; véase también, en cuanto a este criterio en el contexto de una pensión concedida a las víctimas civiles de la guerra o la represión, la sentencia de 26 de octubre de 2006, Tas-Hagen y Tas (C-192/05, Rec. p. I-10451), apartado 34, y la sentencia de 22 de mayo de 2008, Nerkowska (C-499/06, Rec. p. I-3993), apartado 37.

70 — Sentencia Bidar, citada en la nota 2, apartado 58.

71 — Véanse, por ejemplo, las sentencias D'Hoop, citada en la nota 57, apartado 38, y Collins, citada en la nota 16, apartado 67.

72 — Véanse, en este sentido, los apartados 59 a 61 de la sentencia citada en la nota 2.

empleados para evaluar el grado de vinculación a la sociedad respecto de una ventaja social como la beca controvertida en el procedimiento principal. Sin embargo, también deben acatar los límites impuestos por el Derecho comunitario, en particular el principio de proporcionalidad. [73]

129. Obviamente, se permite hasta cierto punto que los Estados miembros apliquen requisitos generales que no exigen una apreciación más detenida del caso concreto, como el de los tres años de residencia controvertido en el asunto Bidar, antes citado. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia también sugiere que el requisito impuesto no puede tener un ámbito tan general que prive sistemáticamente a los estudiantes, sin considerar su grado efectivo de integración en la sociedad, de cursar sus estudios en las mismas condiciones que los nacionales del Estado miembro de acogida. En otros términos, el criterio empleado también debe ser indicativo del grado de integración en la sociedad. [74]

130. No lo es, a mi juicio, el requisito de cinco años de residencia, pues puede suponerse razonablemente que algunos estudiantes hayan conseguido un nivel sustancial de integración en la sociedad mucho antes de que transcurra este período. Esto sucede especialmente con los estudiantes que, como la Sra. Förster, además de cursar estudios han ejercido actividades profesionales en el Estado miembro de acogida. De hecho, tal como ha alegado la Sra. Förster, un requisito de residencia de cinco años puede privar a los estudiantes que ejercieron su derecho a desplazarse a otro Estado miembro y a estudiar allí del derecho a la igualdad de trato, como ciudadanos de la Unión, respecto de las becas, sin tener en cuenta el vínculo efectivo que puedan haber establecido con la sociedad del Estado miembro de acogida. A mi juicio, esto no puede considerarse proporcional.

131. Es cierto que la Directiva 2004/38 no obliga a los Estados miembros a conceder becas antes de la adquisición del derecho de residencia permanente y así, no antes del transcurso de cinco años. Sin embargo, esta Directiva, aparte de no ser aplicable al caso de autos, no puede restar valor a las obligaciones derivadas del artículo 12 CE y del principio general de proporcionalidad.

73 — Véanse, en este sentido, las sentencias Nerkowska, citada en la nota 69, apartado 38; Tas-Hagen y Tas, citada en la nota 69, apartado 36; Morgan y Bucher, citada en la nota 28, apartado 46; y de 11 de septiembre de 2007, Schwarz y Gootjes-Schwarz (C-76/05, Rec. p. I-6849), apartado 79.

74 — Véase, en este sentido, el razonamiento en la sentencia Bidar, citada en la nota 2, apartados 61 y 62, respecto del requisito de que el estudiante esté establecido en el Estado miembro de acogida, y Morgan y Bucher, citada en la nota 28, apartado 46.

132. Más bien, un período de cinco años de residencia continuada en el Estado miembro de acogida marca el límite máximo dentro del que todavía sería posible argumentar que quien cursa estudios en otro Estado miembro no ha acreditado un grado suficiente de integración en la sociedad del dicho Estado para tener derecho a la igualdad de trato, tal como está establecida en el artículo 12 CE, respecto de ayudas sociales como las becas de subsistencia para estudiantes.

133. Cuando un estudiante ya ha residido en el Estado miembro de acogida durante tres años, tal como sucede en el presente asunto, aunque aún no hayan transcurrido cinco años, parecería desproporcionado denegarle la beca si puede aportar pruebas razonables de que ya se ha integrado sustancialmente en la sociedad del Estado miembro de acogida.

134. Finalmente, no creo que afecte al razonamiento anterior el hecho de que el requisito de residencia se exija sólo a los nacionales de otros Estados miembros. Tal como ha señalado la Comisión, es legítimo suponer que los nacionales de un Estado miembro tienen un vínculo efectivo con la sociedad de dicho Estado.

135. Por tanto, propongo que se responda a las cuestiones tercera, letras b), c) y d), y cuarta que el artículo 12 CE, interpretado en relación con el principio de proporcionalidad, se opone a que un Estado miembro deniegue una beca como la controvertida a un estudiante económicamente inactivo de otro Estado miembro que ya ha residido legalmente durante tres años en el Estado miembro de acogida basándose únicamente en que dicho estudiante no ha residido durante cinco años en el Estado miembro de acogida con anterioridad al período de estudios de que se trata, si otros elementos, que el estudiante deberá demostrar por los medios adecuados, indican un grado sustancial de integración en la sociedad del Estado miembro de acogida.

D. *Quinta cuestión, sobre la seguridad jurídica*

1. Principales argumentos de las partes

136. La Sra. Förster alega que tanto la controvertida orden de devolución de la

beca como el recurso que interpuso contra ella son anteriores a las Beleidsregel de 9 de mayo de 2005. Es contrario al principio de seguridad jurídica y al artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales adoptar normas que restringen sus derechos después de que invocara el artículo 12 CE. [75]

2. Apreciación

137. En esta misma línea, la Comisión propone que se responda negativamente a la quinta cuestión, argumentando que el tribunal nacional tiene que tener en cuenta, cuando interpreta su Derecho nacional, los principios generales del Derecho, en particular los de seguridad jurídica y no retroactividad.

138. En cambio, los Gobiernos alemán, austríaco y neerlandés sostienen que si la sentencia del Tribunal de Justicia permite retroactivamente deducir del artículo 12 CE más derechos de lo que inicialmente se suponía, cuando se aplique esta sentencia también deberán imponerse requisitos respecto de períodos en el pasado. Según el Gobierno neerlandés, esto no es contrario a la sentencia Collins. [76]

139. En aras de la exhaustividad abordaré la quinta cuestión, pese a las respuestas que he propuesto para las cuestiones precedentes. De la resolución de remisión se desprende que el tribunal remitente pretende saber esencialmente si el principio de seguridad jurídica, tal como fue aplicado en la sentencia Collins, antes citada, se opone a que las autoridades neerlandesas denieguen la beca para la segunda mitad de 2003 sobre la base del requisito del período mínimo de residencia contenido en las Beleidsregel de 9 de mayo de 2005, adoptadas a raíz de la sentencia Bidar, antes citada, cuando estas directrices establecen más derechos —en este caso un acceso más generoso a las becas— de los existentes anteriormente. Anteriormente sólo se concedían becas a los estudiantes de otros Estados miembros que las solicitaban invocando el artículo 39 CE o el artículo 43 CE.

75 — Se refiere a la sentencia del TEDH de 9 de diciembre de 1994, Stran Greek Refineries y Stratis Andreadis c. Grecia, serie A nº 301-B.

76 — Citada en la nota 16.

140. El principio de seguridad jurídica es un principio fundamental del Derecho comunitario que exige, en los ámbitos por él regulados, que la normativa de los Estados miembros sea clara y precisa, con el fin de que los justiciables puedan conocer, sin ambigüedad, sus derechos y obligaciones. Pretende garantizar que las situaciones y relaciones jurídicas reguladas por el Derecho comunitario sigan siendo previsibles. [77] De acuerdo con ello, el Tribunal de Justicia declaró en su sentencia Collins que la aplicación de un requisito de residencia por las autoridades nacionales debe basarse en criterios claros y conocidos de antemano. [78]

141. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia también señala que es relevante si la norma en cuestión implica consecuencias positivas o negativas para los particulares. En el caso de las normas que imponen obligaciones a los particulares, la estricta observancia de las obligaciones que se derivan del principio de seguridad jurídica y la tutela de los particulares tiene naturalmente una especial importancia. [79]

142. En consecuencia, a mi juicio, el principio de seguridad jurídica y la tutela de los particulares no se oponen a la aplicación retroactiva de una norma en tanto en cuanto dicha aplicación mejore la posición jurídica del interesado. [80]

143. Por tanto, propongo que se responda a la quinta cuestión que el principio de seguridad jurídica no se opone a que un Estado miembro aplique una norma como las Beleidsregel de 9 de mayo de 2005 respecto de períodos anteriores si dicha aplicación coloca al interesado en una posición jurídica más ventajosa.

77 — Véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de junio de 1988, Comisión/Italia (257/86, Rec. p. 3249), apartado 12, y de 14 de abril de 2005, Bélgica/Comisión (C-110/03, Rec. p. I-2801), apartado 30.

78 — Citada en la nota 16, apartado 72.

79 — Véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de diciembre de 1987, Irlanda/Comisión (239/86, Rec. p. 5271), apartado 17; de 13 de febrero de 1996, Van Es Douane Agenten (C-143/93, Rec. p. I-431), apartado 27; y de 6 de abril de 2006, Vereniging voor Energie, Milieu en Water y otros (C-17/03, Rec. p. I-4983), apartado 80.

80 — La sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos invocada por la Sra. Förster, citada en la nota 75, en la que dicho Tribunal declaró que se había infringido el artículo 6, apartado 1, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, no es, en mi opinión, pertinente, puesto que versa sobre un tipo de injerencia del legislador en la administración de la justicia con el fin de influir en la solución jurídica de un litigio (véanse los apartados 49 y 50 de dicha sentencia).

V. Conclusión

144. Por tanto, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales del modo siguiente:

«— El artículo 7 del Reglamento (CEE) nº 1251/70, de 29 de junio de 1970, relativo al derecho de los trabajadores a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo, no se aplica a un estudiante en una situación como la controvertida en el presente asunto, ya que dicho estudiante no está comprendido en ninguna de las categorías de trabajadores a que se refiere su artículo 2.

— Un estudiante en una situación como la del asunto principal puede, en principio, invocar en el Estado miembro de acogida su derecho, como trabajador comunitario, en virtud del artículo 7, apartado 2, del Reglamento (CEE) nº 1612/68, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, a disfrutar de las mismas ventajas sociales que un trabajador nacional para obtener una beca como la controvertida. Sin embargo, corresponde en último término al tribunal nacional determinar si en el caso de que se trata se cumplen los distintos requisitos respecto de la conservación de la condición de trabajador una vez finalizada su relación laboral.

— El artículo 3 de la Directiva 93/96/CEE del Consejo, de 29 de octubre de 1993, relativa al derecho de residencia de los estudiantes, no se opone a que un nacional de un Estado miembro que ha sido residente legal durante un determinado período en el territorio de otro Estado miembro invoque el principio fundamental de la igualdad de trato consagrado en el párrafo primero del artículo 12 CE para obtener una beca de estudios como la controvertida en el asunto principal en el Estado miembro de acogida, aun cuando su derecho de residencia se base en dicha Directiva.

— El artículo 12 CE, interpretado en relación con el principio de proporcionalidad, impide que se deniegue una beca de estudios como la controvertida a un estudiante económicamente inactivo de otro Estado miembro que ha sido residente legal durante tres años en el Estado miembro de acogida basándose simplemente en que dicho estudiante no residió en el Estado miembro de acogida durante cinco años antes del período de estudios de que se trata, si otros elementos, que el estudiante deberá demostrar por los medios adecuados, indican un nivel sustancial de integración en la sociedad del Estado miembro de acogida.

— El principio de seguridad jurídica no se opone a que un Estado miembro aplique una norma como las Beleidsregel de 9 de mayo de 2005 respecto de períodos en el pasado cuando dicha aplicación coloca al interesado en una posición jurídica más ventajosa.»