

# MOVILIDAD DE ESTUDIANTES Y CIUDADANÍA DE LA UNIÓN: UN ANÁLISIS A TRAVÉS DE LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE

## STUDENT MOBILITY AND UNION: A ANALYSIS THROUGH THE CASE LAW OF THE ECJ

PAZ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA  
Catedrática de Derecho internacional público  
Universidad de Oviedo

SUMARIO: I. EL CONTENIDO DE LA MOVILIDAD DE LOS ESTUDIANTES EN EL DERECHO DE LA UE. II. LA MOVILIDAD DE LOS ESTUDIANTES EN LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE: 1. La jurisprudencia anterior al Tratado de Maastricht: construyendo con pocos mimbres. 2. Después de Maastricht: los derechos y las restricciones de los estudiantes-ciudadanos: A) *Movilidad de estudiantes y prestaciones sociales*. B) *Movilidad y ayudas al estudio en el Estado miembro de acogida: la prueba del vínculo real*. C) *Movilidad y ayudas al estudio en el Estado de la nacionalidad del estudiante: suavizando la prueba del vínculo real*. D) *Movilidad y acceso a la enseñanza superior: un equilibrio difícil*. E) *Movilidad y fiscalidad*. III. BALANCE FINAL.

Es bien sabido que la movilidad de los estudiantes, fenómeno que como recordó el Abogado General RUIZ-JARABO constituye una constante histórica<sup>1</sup>, es uno de los elementos mediante los que se empezó a reforzar la presencia del ciudadano

---

<sup>1</sup> Conclusiones en los asuntos *Morgan y Bucher*, asuntos acumulados C-11/06 y 12/06.

como tal en la integración europea, superando su inicial consideración como mero factor de la actividad económica.

Desde el punto de vista normativo, la primera regulación del tema se encuentra en la Directiva 90/366/CEE, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia de los estudiantes<sup>2</sup>, la cual reconocía este derecho siempre que se garantizara a la autoridad nacional correspondiente que se disponía de recursos, se estuviera matriculado en un centro de enseñanza y se dispusiera de un seguro de enfermedad. Anulada por el TJ tras un recurso del Parlamento Europeo relativo a la base jurídica utilizada, fue sustituida por la Directiva 93/96/CEE del Consejo, de 29 de octubre de 1993<sup>3</sup>, con idéntico contenido sustantivo. Tras la creación de la ciudadanía de la Unión, y por tanto tras la introducción de los actuales arts. 18 y 21 TFUE<sup>4</sup>, la materia se integra en la Directiva 2004/38/CE del PE 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<sup>5</sup>.

La consagración de la ciudadanía de la Unión no fue el único beneficio aportado por el Tratado de Maastricht a la movilidad de los estudiantes: también es relevante la inclusión del capítulo relativo a la educación, formación profesional, juventud y deporte, en particular los entonces arts. 149 y 150 TCE (hoy 165 y 166 TFUE). En estas materias, en las que la UE tiene competencias de apoyo, coordinación y complemento, el Tratado dice que la acción de la Unión se encaminará –entre otros objetivos– a desarrollar la dimensión europea en la enseñanza y a favorecer la movilidad de estudiantes y profesores<sup>6</sup>.

Parece claro que desde su consagración el principio de no discriminación por nacionalidad y el derecho de libre circulación y residencia estaban llamados a venir a reforzar el objetivo de la movilidad de los estudiantes. Con todo, conviene recordar que en el reconocimiento y desarrollo de los derechos sociales de los ciudadanos de la Unión late siempre una tensión entre la proclamación del principio y la protección de los intereses políticos y económicos de los Estados miembros. En el caso del derecho a la libre circulación y residencia, el propio Tratado se hace eco de esta tensión cuando advierte en el art. 21.1 TFUE que su ejercicio se hará «con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación». Así, se ha dicho que:

*«what was given to EU citizens by one hand, through the establishment of the general rule on equal treatment and the expansive interpretation of the material Treaty*

---

<sup>2</sup> DOCE N° L 180, de 13.7.1990.

<sup>3</sup> DOCE N° L 317, de 18.12.1993.

<sup>4</sup> Principio de no discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de los Tratados y derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros, recogidos asimismo en los arts. 21.2 y 45 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

<sup>5</sup> DOUE L 229, de 29.6.2004.

<sup>6</sup> Art. 165.2 TFUE.

*scope, seems to have been taken by the other, through derogations to the equal treatment guarantee»<sup>7</sup>.*

El objetivo de este trabajo es analizar los resultados alcanzados hasta el presente mediante este enfoque de «dar y tomar»<sup>8</sup> en lo que se refiere a la movilidad de los estudiantes. Hay que advertir que nos centraremos en los casos en los que los estudiantes aparecen considerados exclusivamente como tales, esto es, como estudiantes-ciudadanos, sin entrar en el ámbito específico de los estudiantes-hijos de trabajadores migrantes ni en el de los estudiantes-trabajadores, que presentan perfiles propios habida cuenta de la distinta regulación establecida para estos otros supuestos, en la que desde el primer momento se estableció el principio de igualdad<sup>9</sup>.

## I. EL CONTENIDO DE LA MOVILIDAD DE LOS ESTUDIANTES EN EL DERECHO DE LA UE

La Directiva 90/366/CEE partía de la prohibición de toda discriminación entre nacionales de los Estados miembros por lo que se refiere al acceso a la formación profesional y consideraba que el derecho de residencia de los estudiantes se enmarca en un conjunto de medidas coherentes con vistas a promover dicha formación profesional, pero advertía de que «los beneficiarios del derecho de residencia no deben suponer una carga excesiva para el erario del Estado miembro de acogida»<sup>10</sup>. Con este fin, la Directiva exigía al estudiante que mediante una declaración o fórmula equivalente garantizara que disponía de recursos «para evitar que, durante su período de residencia, se conviertan en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida», así como un seguro de enfermedad «que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida»<sup>11</sup>. Además, su art. 3 afirmaba que:

«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».<sup>12</sup>

<sup>7</sup> T. ORSOLIC DALESSIO, «The Social Dimension of eu Citizenship – A Castle in the Air or Construction Gone Wrong?», *German Law Journal*, vol. 14, Nº 7, 2013, p. 886.

<sup>8</sup> La expresión pertenece a la autora citada en la nota anterior.

<sup>9</sup> Reglamento (CEE) nº 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (DO L 257, de 19.10.1968). Dado que el análisis se hace desde la ciudadanía de la Unión, no entraremos tampoco en los casos de los estudiantes que sean nacionales de terceros Estados; al respecto, véase el detallado estudio ofrecido por S. IGLESIAS SÁNCHEZ, *La libre circulación de los extranjeros en la Unión Europea: el régimen de movilidad en las Directivas de la UE en materia de inmigración*, Ed. Reus, Madrid, 2010.

<sup>10</sup> Considerando 5º.

<sup>11</sup> Art. 1.

<sup>12</sup> También el Considerando 6 señalaba que «en el estado actual del Derecho comunitario y según se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las ayudas concedidas a los estudiantes

La Directiva 93/96/CEE se expresaba en los mismos términos<sup>13</sup>. Reconduido el tema específico que nos ocupa al enfoque general de la Directiva 2004/38/CE, el derecho de libre circulación y residencia se refuerza pero sigue acogiendo las mismas cautelas, por lo que la Directiva señala que:

*«Conviene, sin embargo, evitar que los beneficiarios del derecho de residencia se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante un primer período de estancia. Por ello, debe supeditarse a determinadas condiciones el derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia por períodos superiores a tres meses»<sup>14</sup>.*

Sobre esta base, los requisitos para ejercer el derecho de residencia por más de tres meses por parte de las personas que estén matriculadas en un centro público o privado con la finalidad principal de cursar estudios consisten en que cuente «con un seguro de enfermedad que cubre todos los riesgos en el Estado miembro de acogida» y garantice mediante una declaración o por cualquier otro medio equivalente «que posee recursos suficientes para sí y los miembros de su familia para no convertirse en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante su período de residencia»<sup>15</sup>. En paralelo, la proclamación del principio de igualdad de trato de quienes están ejerciendo su derecho de residencia en el Estado miembro de acogida respecto de los nacionales de éste se limita en el sentido de que el Estado miembro de acogida no estará obligado a conceder, antes de la adquisición del derecho de residencia permanente<sup>16</sup>, «ayudas de manutención consistentes en becas o préstamos de estudios» a personas que no sean trabajadores por cuenta ajena o propia<sup>17</sup>.

---

para su subsistencia no entran en el ámbito de aplicación del Tratado, de conformidad con el artículo 7 de dicho Tratado».

<sup>13</sup> Véanse los Considerandos 6 y 7 y los arts. 1 y 3 de la Directiva.

<sup>14</sup> Considerando 10.

<sup>15</sup> Artículo 7. Las Directivas 90/364/CEE, relativa al derecho de residencia y 90/365/CEE, relativa al derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional, exigen una cuantía mínima de ingresos con que deben contar los beneficiarios de dichas Directivas, mientras que las Directivas 90/366 y 93/96 se limitan a pedir una declaración o similar. En la Sentencia de 25 de mayo de 2000, *Comisión c. Italia*, asunto C-424/98, el TJ asumió las razones aducidas por la Comisión para explicar la diferencia de enfoque, consistentes en que en primer lugar, la estancia del estudiante como tal será temporal, por lo que el riesgo de que termine constituyendo una carga para la asistencia social es menor; además, la tarjeta de residencia es renovable año a año, lo que permite a las autoridades nacionales reaccionar con mayor celeridad; finalmente, los estudiantes pueden completar los recursos de que dispongan con ingresos obtenidos mediante un trabajo a tiempo parcial o de temporada (véase apartado 40 de la Sentencia).

<sup>16</sup> Lo que requiere la residencia legal durante un período continuado de 5 años en el Estado miembro de acogida (art. 16 de la Directiva).

<sup>17</sup> Art. 24.2 de la Directiva.

## II. LA MOVILIDAD DE LOS ESTUDIANTES EN LA JURISPRUDENCIA DEL TJUE

La consagración del estatuto de la ciudadanía de la Unión ha permitido al TJUE desarrollar alguna de las potencialidades de la movilidad de los estudiantes, demostrando que las disposiciones relativas a dicho estatuto «contienen un valor añadido a favor del grupo de ciudadanos que no ejercen actividades económicas»<sup>18</sup>. No obstante, las limitaciones recogidas en el derecho de la Unión para dar respuesta a la tensión entre los derechos de los ciudadanos y los intereses de los Estados ya apuntada también dejan su huella en la jurisprudencia.

### 1. La jurisprudencia anterior al Tratado de Maastricht: construyendo con pocos mimbres

Aunque los Tratados apenas ofrecían posibilidades, sin embargo antes de la introducción de la ciudadanía de la Unión el principio de no discriminación por nacionalidad le permitió al Tribunal, en el asunto *Gravier*, señalar que la imposición de una tasa, de unos derechos de matrícula o de escolaridad a los alumnos de otros Estados miembros, como condición para el acceso a los cursos de enseñanza profesional, es una discriminación prohibida por el Tratado<sup>19</sup>, lo que reiteró en alguna ocasión posterior<sup>20</sup>. También, en el asunto *Raulin*, el TJ invocó el citado principio para afirmar que un nacional de un Estado miembro que haya sido admitido a un curso de formación profesional en otro Estado miembro disfruta del derecho a residir en ese último Estado mientras dure el curso, añadiendo que el derecho de entrada y residencia no dependía de la concesión de un permiso de residencia por parte del Estado de acogida<sup>21</sup>. Por otra parte, el Tribunal también tuvo la oportunidad de poner de relieve en otras decisiones que la formación profesional a la que se refiere el Tratado incluye la enseñanza superior y universitaria<sup>22</sup>.

No obstante, en los asuntos *Lair y Brown* el TJ precisó que era necesario distinguir entre las ayudas para sufragar los gastos de matrícula u otros, especialmente

---

<sup>18</sup> Así lo afirmó el Abogado General L.A. GEELHOED en sus *Conclusiones* en el asunto *Ninni-Orasche* (asunto C-413/01, *Rec. I*-13213). Desde una perspectiva general, se ha señalado con razón que el TJUE «está llevando a cabo, aunque sean muchas las excepciones, una expansión considerable del derecho a la libertad de circulación y residencia de los ciudadanos europeos» (E. LINDE PANIAGUA, «La libertad de circulación de los ciudadanos europeos: los nuevos retos más allá de la supresión de los controles fronterizos», *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 32, 2013, p. 161).

<sup>19</sup> STJCE de 13 de febrero de 1985, asunto 293/83.

<sup>20</sup> STJCE de 2 de febrero de 1988, *Blaizot*, asunto 24/86.

<sup>21</sup> STJCE de 26 de febrero de 1992, asunto C-357/89.

<sup>22</sup> SSTJCE de 2 de febrero de 1988, *Blaizot*, asunto 24/86 y 27 de septiembre de 1988, *Comisión c. Bélgica*, asunto 42/87.

de escolaridad, necesarios para la enseñanza, de las dedicadas a la manutención y la formación, estimando que sólo las primeras estaban incluidas en el Tratado<sup>23</sup>.

## 2. Después de Maastricht: los derechos y las restricciones de los estudiantes-ciudadanos

Con posterioridad a la consagración de la ciudadanía de la Unión, el TJ ha tenido que ocuparse de un apreciable número de asuntos relacionados con la movilidad de los estudiantes. En ellas se ha pronunciado por un lado, sobre si tienen derecho a obtener prestaciones sociales; por otro, sobre las ayudas al estudio; también, sobre las trabas al acceso a los estudios universitarios establecidas por algunos Estados miembros; finalmente, sobre la dimensión fiscal de la movilidad.

### A) Movilidad de estudiantes y prestaciones sociales

El asunto *Grzelczyk*, en el que un estudiante francés en Bélgica, tras mantenerse económicamente de forma autónoma durante tres años solicitó en el cuarto y último año de estudios un ingreso mínimo de subsistencia (*minimex*) que le fue denegado por no tener la nacionalidad del Estado de acogida, fue el primero en el que el TJ conectó la cuestión con la ciudadanía de la Unión. Como indicó el Abogado General ALBER, en este caso «se plantea la cuestión de si un estudiante puede invocar basándose únicamente en el Tratado, un derecho de residencia y un derecho más amplio a la igualdad de trato por lo que respecta a todas las ventajas sociales concedidas en el Estado miembro de acogida»<sup>24</sup>.

En su Sentencia de 20 de septiembre de 2001<sup>25</sup>, el Tribunal introduce lo que en adelante será su reiterada y conocida afirmación según la cual «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 y sin perjuicio de las excepciones expresamente previstas a este respecto, el mismo trato jurídico»; recuerda también que un ciudadano de la Unión que reside legalmente en el territorio del Estado miembro de acogida puede invocar el principio de no discriminación en todas las situaciones comprendidas en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Derecho comunitario, entre las que se encuentran, en particular, 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. Seguidamente, el TJ se enfrenta a su

<sup>23</sup> STJCE de 21 de junio de 1988, asuntos 39/86 y 197/86.

<sup>24</sup> *Conclusiones*, Rec. I-6225.

<sup>25</sup> Asunto C-184/99.

decisión en los asuntos *Lair* y *Brown* para cambiar su doctrina, con el razonamiento siguiente:

*«Es cierto que el Tribunal de Justicia declaró, en el apartado 18 de la sentencia de 21 de junio de 1988, Brown (197/86, Rec. p. 3205), que, en el estado actual de desarrollo del Derecho comunitario, una ayuda concedida a los estudiantes para su manutención y formación, rebasa, en principio, el ámbito de aplicación del Tratado CEE a los efectos de su artículo 7 (posteriormente artículo 6 del Tratado CE).*

*No obstante, con posterioridad a la sentencia Brown, antes citada, el Tratado de la Unión Europea introdujo la ciudadanía de la Unión en el Tratado CEE y añadió, en el título VIII de la tercera parte de éste, un capítulo 3 dedicado esencialmente a la educación y la formación profesional. Nada en el texto del Tratado permite, tras su modificación, 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. Asimismo, tras la sentencia Brown, antes citada, el Consejo adoptó la Directiva 93/96, que prevé que los Estados miembros reconocerán el derecho de residencia a los estudiantes nacionales de un Estado miembro que reúnan ciertos requisitos.*

*El hecho de que un ciudadano de la Unión prosiga sus estudios universitarios en un Estado miembro distinto de aquel cuya nacionalidad ostenta no puede, per se, privarlo de la posibilidad de invocar la prohibición de cualquier discriminación por razón de nacionalidad, recogida en el artículo 6 del Tratado.*

*En el caso de autos dicha prohibición debe interpretarse, como se ha indicado en el apartado 30 supra, en relación con el artículo 8 A, apartado 1, del Tratado, que proclama el “derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el presente Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación”»<sup>26</sup>.*

Superada la dificultad planteada por su propia posición anterior, el Tribunal se ocupa de la derivada de las exigencias de la Directiva 93/96 y la solventa recurriendo a dos argumentos. El primero, que el Estado de acogida puede considerar que un estudiante que ha recurrido a la asistencia social ya no cumple los requisitos a los que se halla sujeto su derecho de residencia y adoptar medidas destinadas a poner fin a la autorización de residencia o a no renovarla pero «dichas medidas no pueden ser en ningún caso la consecuencia automática de que un estudiante nacional de otro Estado miembro recurra a la asistencia social del Estado miembro de acogida»<sup>27</sup>. El segundo, lo obtiene del Considerando sexto de la Directiva, según el cual los beneficiarios del derecho de residencia no deben constituir una carga «excesiva» para el erario del Estado de acogida; este matiz le permite entender que la norma «admite una cierta solidaridad económica, en particular si las dificultades

<sup>26</sup> Apartados 34-37 de la Sentencia.

<sup>27</sup> Apartado 43.

que atraviesa el beneficiario del derecho de residencia tienen carácter temporal”<sup>28</sup>, añadiendo que además «la situación económica de un estudiante puede cambiar a lo largo del tiempo por razones ajenas a su voluntad»<sup>29</sup>. La conclusión es que el principio de no discriminación por nacionalidad y la ciudadanía de la Unión se oponen a la denegación de la prestación. De esta forma, como se ha dicho, el TJ lleva a cabo una «incursión en la soberanía nacional del bienestar»<sup>30</sup>.

Poco después, en el caso *D’Hoop*, una nacional belga vio rechazada su solicitud del subsidio de espera, ayuda económica destinada a los jóvenes que buscan su primer empleo, por no haber cursado la enseñanza secundaria en un liceo de Bélgica sino en otro Estado miembro. Se trata pues de la situación contraria al caso anterior: las consecuencias en el Estado del que se es nacional derivadas del hecho de haber ejercido el derecho de libre circulación y residencia. Tras recordar de nuevo los aspectos generales de la ciudadanía de la Unión ya expuestas en *Grzelczyk*, en su Sentencia de 11 de septiembre de 2002<sup>31</sup> el TJ apunta que:

*«En la medida en que debe reconocerse a cualquier ciudadano de la Unión en todos los Estados miembros el mismo trato jurídico que se otorga a los nacionales de dichos Estados miembros que se encuentran en la misma situación, sería incompatible con el derecho de libre circulación que pudiese aplicársele en el Estado miembro del que es nacional un trato menos favorable del que disfrutaría si no hubiera hecho uso de las facilidades concedidas por el Tratado en materia de circulación.»*

*Dichas facilidades no podrían, efectivamente, producir plenos efectos si se pudiera disuadir a un nacional de un Estado miembro de hacer uso de aquéllas mediante obstáculos establecidos, a su regreso al país de origen, por una normativa que penaliza el hecho de que las haya ejercido»<sup>32</sup>.*

Al Tribunal le parece especialmente importante esta consideración en el ámbito de la educación, a cuyo fin recuerda los objetivos fijados a la acción de la Comunidad por el Tratado<sup>33</sup> y considera que la normativa nacional controvertida «perjudica a determinados nacionales por el mero hecho de haber ejercido su libertad de circulación con el fin de cursar estudios en otro Estado miembro»<sup>34</sup>, estimando que «Tal desigualdad de trato es contraria a los principios que inspiran el estatuto de ciudadano de la Unión, a saber, la garantía de un mismo trato jurídico en el ejerci-

<sup>28</sup> Apartado 44.

<sup>29</sup> Apartado 45.

<sup>30</sup> A. ILIOPOULOU, H. TONER, «Case C-184/99, *Rudy Grzelczyk v. Centre public d’aide sociale d’Ottignies-Louvain-la-Neuve* », *CMLR*, vol. 39, 2002, p. 619.

<sup>31</sup> Asunto C-224/98.

<sup>32</sup> Apartados 30 y 31 de la Sentencia.

<sup>33</sup> Apartado 32.

<sup>34</sup> Apartado 34.



cio de su libertad de circulación»<sup>35</sup>, sin que encuentre justificaciones objetivas para esa desigualdad.

Esta decisión es una nueva contribución a la eliminación de obstáculos para la movilidad. El Abogado General GEELHOED lo expuso con claridad en sus Conclusiones:

*«La situación de la Sra. D’Hoop se inscribe en la imagen de una creciente movilidad transfronteriza de los ciudadanos que aún no ejercen una actividad económica. De este modo, la libre circulación de estudiantes y el reconocimiento de la equivalencia de los estudios realizados en otro Estado miembro se consideran logros importantes del proceso de integración europea. Los propios nacionales que han hecho uso de estos logros no pueden ser discriminados por este motivo»*<sup>36</sup>.

Más allá del resultado concreto, la Sentencia *D’Hoop* aporta un elemento que –como se verá a continuación– va a tener una proyección significativa en casos posteriores. Se trata de que al analizar si el requisito impuesto por la legislación belga se basaba en consideraciones objetivas, independientes de la nacionalidad y proporcionadas al objetivo perseguido, el Tribunal afirma que «resulta legítimo que el legislador nacional desee asegurarse de la existencia de un vínculo real entre el solicitante de dichos subsidios y el mercado geográfico laboral correspondiente»<sup>37</sup>, añadiendo que el requisito belga en cuestión «sobervalora indebidamente un elemento que no es necesariamente representativo del grado real y efectivo de vinculación entre el solicitante de los subsidios de espera y el mercado geográfico laboral, excluyendo cualquier otro elemento representativo»<sup>38</sup>.

## **B) Movilidad y ayudas al estudio en el Estado miembro de acogida: la prueba del vínculo real**

El tema de las ayudas al estudio, ya sea como becas o préstamos y en diversas modalidades, se ha planteado en varias ocasiones ante el TJ. En unos casos, la solicitud de ayuda había sido formulada ante el Estado miembro de acogida, en otros, ante el Estado de la nacionalidad del solicitante.

Todo empezó con el asunto *Bidar*<sup>39</sup>, ciudadano francés que acompaña a su madre al Reino Unido, donde termina la enseñanza secundaria y tres años más tarde

<sup>35</sup> Apartado 35.

<sup>36</sup> Conclusiones, apartado 57 (Rec. I-6210).

<sup>37</sup> Apartado 38. El Abogado General se había referido también al «vínculo real» (Conclusiones, apartado 56).

<sup>38</sup> Apartado 39.

<sup>39</sup> Con anterioridad, en el asunto *Ninni-Orasche*, el Abogado General GEELHOED ya había propuesto analizar la cuestión desde la perspectiva de la ciudadanía de la Unión y reconocer sobre esa

de iniciar su estancia solicita una ayuda económica para comenzar sus estudios universitarios que se le deniega por no estar establecido en aquel país. Preguntado por si el tema entraba en el ámbito de aplicación del Tratado a efectos del principio de no discriminación por nacionalidad, en su Sentencia de 15 de marzo de 2005<sup>40</sup> el TJ se apoya en su jurisprudencia anterior mediante la que vinculó la resolución de la cuestión a la ciudadanía de la Unión, en particular el caso *Grzelczyk*<sup>41</sup>, para responder afirmativamente, entendiendo que:

*«ha de considerarse que la situación de un ciudadano de la Unión que reside legalmente en otro Estado miembro está comprendida dentro del ámbito de aplicación del Tratado en el sentido del artículo 12 CE, párrafo primero, por lo que se refiere a la obtención de una ayuda concedida a los estudiantes, sea en forma de préstamo subvencionado o de beca, y destinada a sufragar sus gastos de manutención»<sup>42</sup>.*

Como en *Grzelczyk*, el Tribunal tiene que desvirtuar las dificultades procedentes de la Directiva 93/96, habida cuenta de que en su art. 3 se excluye el derecho al pago de becas de manutención y de nuevo la solución viene por la vía del principio de no discriminación por razón de nacionalidad<sup>43</sup>, en el sentido de que:

*«No obstante, 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, resida legalmente en el territorio de otro Estado miembro donde tenga previsto iniciar o continuar estudios de enseñanza superior invoque, durante dicha residencia, el principio fundamental de igualdad de trato consagrado en el artículo 12 CE, párrafo primero»<sup>44</sup>.*

El TJ llega así a la importante conclusión de que:

*«una ayuda que se concede mediante préstamos subvencionados o becas a los estudiantes que residen legalmente en el Estado miembro de acogida y destinada a sufra-*

---

base el derecho a una beca (véanse sus *Conclusiones*, Rec. I-13206-13215) pero en su Sentencia de 6 de noviembre de 2003 el TJ adoptó un enfoque diferente.

<sup>40</sup> Asunto C-209/03.

<sup>41</sup> Incluida la derogación de la jurisprudencia *Lair y Brown* (Véase los apartados 38-42 de la Sentencia).

<sup>42</sup> Apartado 42.

<sup>43</sup> Como ha señalado S. JORGENSEN, «the principle of non-discrimination on grounds of nationality has proved to be of central importance as the legal basis for facilitating the right of migrant students to obtain an education in another Member State» («The Right to Cross-Border Education in the European Union», *CMLR*, vol. 46, 2009, p. 1589).

<sup>44</sup> Apartado 46. Al analizar –entre otras– las sentencias *Grzelczyk* y *Bidar*, K. HAILBRONNER expresa su preocupación por «the absence of a convincing methodology and the tendency to interpret secondary Community law against its wording and purpose... the Court has little scruple in attributing to Community law quite a different meaning from what would follow from an unbiased interpretation on the basis of the objective wording of the provision, its systematic context and its purpose» («Union Citizenship and Access to Social Benefits», *CMLR*, vol. 42, 2005, p. 1251).

gar sus gastos de manutención está comprendida dentro del ámbito de aplicación del Tratado CE a efectos de la prohibición de discriminación»<sup>45</sup>.

Dicho esto y constatada la diferencia de trato a la que conducía la normativa británica, el TJ se detiene a considerar si existen justificaciones objetivas que la avalen, lo que le da la oportunidad de profundizar en la idea de la «solidaridad económica» ya apuntada en *Grzelczyk*, puntualizando que:

«aunque los Estados miembros deban 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 (véase la sentencia *Grzelczyk*, apartado 44), 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»<sup>46</sup>.

El punto de equilibrio entre la solidaridad económica y la necesidad de evitar una carga excesiva para el Estado lo encuentra el Tribunal en que «es legítimo que un Estado miembro solamente conceda tal ayuda a los estudiantes que hayan demostrado cierto grado de integración en la sociedad del referido Estado»<sup>47</sup>. El «cierto grado de integración» viene así a unirse al «vínculo real» apuntado en *D’Hoop*<sup>48</sup> y el TJ da pautas para concretarlo, pues señala que «un Estado miembro no puede exigir... a los estudiantes de que se trate que demuestren la existencia de un vínculo con su mercado laboral»<sup>49</sup> mientras que «En cambio, la existencia de un cierto grado de integración puede considerarse acreditada mediante la constatación de que el estudiante de que se trate residió en el Estado miembro de acogida durante un período determinado»<sup>50</sup>. En el caso concreto, al Tribunal le pareció adecuada la exigencia de tres años de residencia que era otro de los requisitos que establecía la normativa nacional.

Este asunto confirma que –como dijo el Abogado General GEELHOED– «la propia ciudadanía puede constituir la base para que determinadas cuestiones pasen a estar comprendidas dentro del ámbito de aplicación material del Tratado»<sup>51</sup>. Al respecto, se ha dicho que el TJ hace en este asunto un «uso creativo de la ciudadanía»<sup>52</sup>

<sup>45</sup> Apartado 48.

<sup>46</sup> Apartado 56.

<sup>47</sup> Apartado 57.

<sup>48</sup> Y reiterado en *Bidar* en los apartados 61 y 62.

<sup>49</sup> Apartado 58.

<sup>50</sup> Apartado 59.

<sup>51</sup> Véase apartado 52 de sus *Conclusiones* (Rec. I-2142).

<sup>52</sup> C. BARNARD, «Case C-209/03, *R (on the application of Danny Bidar) v. London Borough of Ealing, Secretary of State for Education and Skills*, judgment of the Court (Grand Chamber) 15 March 2005», *CMLR*, vol 42, 2005, p. 1475.

y que con él continúa la línea expansiva de casos mediante los que el Tribunal deja claro que el Derecho comunitario no beneficia sólo a los migrantes económicamente activos<sup>53</sup>.

Como sucede con toda sentencia que marca un hito, la decisión en el caso *Bidar* creó expectación acerca de si el Tribunal continuaría en esa línea expansiva, si mantendría un enfoque cuantitativo para medir el grado de integración o si la finalización del plazo de transposición de la Directiva 2004/38 la cual, como ya se ha indicado, fija un período de cinco años para que el Estado de acogida tenga obligación de conceder ayudas al estudio, le llevaría a cambiar el período de tiempo requerido para demostrar la integración<sup>54</sup>. La respuesta la aportó la Sentencia de 18 de noviembre de 2008 en el asunto *Förster*<sup>55</sup>, al resolver el caso de una ciudadana alemana que se trasladó a los Países Bajos para cursar estudios universitarios y a la que se hizo devolver las cantidades percibidas como beca de subsistencia por no poder ser considerada como trabajadora y no estar integrada en la sociedad neerlandesa, habida cuenta de que la normativa nacional requería un período de cinco años de residencia.

Teniendo presente la Sentencia *Bidar*, el Abogado General MAZÁK entendió que ese requisito no era indicativo del grado de integración en la sociedad «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»<sup>56</sup>. El Abogado General consideraba que pese a no haber residido durante cinco años en el Estado miembro de acogida, un estudiante puede demostrar un grado sustancial de integración mediante otros elementos<sup>57</sup>.

Sin embargo, en su argumentación, el TJ no concedió relevancia al dato –alegado por varios Estados que participaron en el procedimiento– de que debía distinguirse entre quienes se desplazan a otro Estado miembro con el propósito principal de cursar allí estudios (caso de la Sra. FÖRSTER) y quienes se establecen en otro Estado miembro por otros motivos y posteriormente deciden cursar estudios (caso del Sr. BIDAR), y mantuvo la aplicación del principio de igualdad de trato a las

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 1488.

<sup>54</sup> O. GOLYNKER señaló que «the *Bidar* judgment revealed discrepancy between the position of the Court of Justice and the provisions of Directive 2004/38 on entitlement to student loans. It remains to be seen how the Court of Justice is going to respond to conceptual and practical challenges arising from its own case law» («Students loans: the European concept of social justice according to *Bidar*», *E.L.Rev.*, vol. 31, 2006, p. 401). Para M. DOUGAN, «the analysis adopted by the Court in *Bidar* will no longer be sustainable after the entry into force of Directive 2004/38» («Fees, Grants, Loans and Dole Cheques: Who Covers the Costs of Migrant Education Within the EU?», *CMLR*, vol. 42, 2005, p. 973).

<sup>55</sup> Asunto C-158/07.

<sup>56</sup> *Conclusiones*, apartado 130.

<sup>57</sup> *Conclusiones*, apartado 135.

situaciones de ejercicio de libre circulación y residencia por parte de estudiantes<sup>58</sup> pero a la hora de determinar el grado de integración en el Estado de acogida estimó que el requisito de residencia ininterrumpida durante cinco años era adecuado y no podía considerarse excesivo<sup>59</sup>.

La Sentencia *Förster* constituye un punto de inflexión en el que se detiene la progresión jurisprudencial<sup>60</sup>. Al respecto, se ha dicho que:

*«the Förster judgment means, effectively, a near exclusion of migrant students from the entitlement to student grants and loans, as, in most cases, the studies will have been completed before the residence requirement is satisfied»<sup>61</sup>.*

También se ha planteado la utilidad del concepto de «vínculo real», dado que con la consideración cuantitativa y la duración establecida en este caso viene a ser una duplicación del requisito de la permanencia ininterrumpida requerida para lograr la residencia permanente<sup>62</sup>. En otro orden de ideas, se ha puesto de relieve la incoherencia entre el enfoque adoptado en *Förster* y el seguido en otros casos relativos a solitudes de ayudas para personas que buscan su primer empleo, en los que pese a estar también incluidos en las restricciones a la igualdad de trato, el Tribunal ha sido más flexible a la hora de valorar el grado de integración<sup>63</sup>, apuntándose que:

*«facilitation of access to employment in the labour market of another Member State through provision of benefits for jobseekers appears to be more important than facilitation of free movement of students»<sup>64</sup>*

<sup>58</sup> Para el TJ, «A estos efectos, carece de incidencia el hecho de que la Sra. Förster se desplazara a los Países Bajos principalmente para estudiar» (apartado 44).

<sup>59</sup> Apartados 52 y 54. Aunque el plazo de cinco años coincide con el previsto en la Directiva 2004/38 y éste no era aplicable al caso *ratione temporis*, no parece descabellado pensar que el TJ pudo tener *in mente* esta circunstancia. Para T. ORSOLIC DALESSIO, «the Court's lenient approach and the low level of scrutiny applied when assessing the proportionality of the national measure in question seem to indicate that, by upholding the five year residency requirement, the Court has shown a clear reluctance to second-guess the political process that had taken place at the Union level when the Citizens' Rights Directive was adopted» («The Social Dimension of EU Citizenship – A Castle in the Air or Construction Gone Wrong?», *cit.*, p. 882). Por su parte, A. P. VAN DER MEI afirma que «*Förster* is the product of an ECJ that is well aware of the fact that it has to operate in a constitutional setting in which an important role is reserved for the Community legislator too» («Union Citizenship and the Legality of Durational Residence Requirements for Entitlement to Student Financial Aid», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2009, p. 495).

<sup>60</sup> Según T. ORSOLIC DALESSIO, en este asunto «the Court has decided to backtrack its progressive interpretation of the concept of Union citizenship», *op. cit.*, p. 882.

<sup>61</sup> O. GOLYNKER, «Case C-158/07, *Jacqueline Förster v. Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep*, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 18 November 2008», *CMLR*, vol. 46, 2009, p. 2026.

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 2025.

<sup>63</sup> *Ibid.*, pp. 2027-2030. Se trata de los asuntos *Collins y Vatsouras* y *Koupatantze* (Sentencia de 4 de junio de 2009, asuntos C-22/08 y 23/08).

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 2030.

Más recientemente, la Sentencia de 4 de octubre de 2012, *Comisión c. Austria*<sup>65</sup> ha vuelto a ocuparse del tema de las ayudas. A propósito de una legislación austriaca según la cual sólo los estudiantes cuyos padres perciben prestaciones familiares austriacas pueden beneficiarse de tarifas de transporte reducidas, el Tribunal comienza invocando el acervo jurisprudencial anterior relativo a la ciudadanía de la Unión y su incidencia sobre el derecho de libre circulación y residencia<sup>66</sup> para considerar que «un régimen que prevé reducciones en las tarifas de transporte concedidas a los estudiantes, en la medida en que les permite, directa o indirectamente, cubrir sus gastos de manutención, también entra en el ámbito de aplicación del Tratado FUE»<sup>67</sup>. A continuación, rechaza el argumento de Austria según el cual el régimen de tarifas reducidas de transporte para estudiantes está comprendido en la excepción al principio de igualdad prevista en el art. 24.2 de la Directiva 2004/38, advirtiendo que «en cuanto excepción al principio de igualdad de trato establecido en el artículo 18 TFUE... el apartado 2 de este artículo 24 debe interpretarse restrictivamente»<sup>68</sup>, de manera que «Si bien... las reducciones de las tarifas de transporte concedidas a los estudiantes en cuestión constituyen ayudas de manutención para éstos, sólo las ayudas de manutención relacionadas con los estudios «consistentes en becas o préstamos de estudios» quedan cubiertas por la excepción al principio de igualdad de trato prevista en el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38»<sup>69</sup>. Para el Tribunal, «Cualquier otra interpretación de esta disposición iría en contra no sólo del tenor de la misma, sino también de la obligación que recae sobre el Tribunal de Justicia de interpretar esta excepción de conformidad con las disposiciones del Tratado, incluyendo las relativas a la ciudadanía de la Unión»<sup>70</sup>.

Constatada la desigualdad de trato producida por la legislación austriaca, el TJ se ocupa de valorar las justificaciones presentadas por ese Estado, trayendo de nuevo a colación el concepto de «vínculo real»<sup>71</sup> como criterio para evitar una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida. En este punto, el Tribunal flexibiliza los elementos de prueba de dicho vínculo, pues afirma:

*«Conviene, no obstante, precisar, por una parte, que la prueba exigida para alegar 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*

---

<sup>65</sup> Asunto C-75/11.

<sup>66</sup> Veáanse los apartados 36-42 de la Sentencia.

<sup>67</sup> Apartado 43.

<sup>68</sup> Apartado 54.

<sup>69</sup> Apartado 55.

<sup>70</sup> Las mismas consideraciones sobre la obligación de interpretar el art. 24.2 de la Directiva 2004/38 en sentido restrictivo y de conformidad con las disposiciones del Tratado, incluidas las relativas a la ciudadanía de la Unión se encuentran en la STJUE de 21 febrero 2013, *L.N.*, asunto C-46/12, apartado 33.

<sup>71</sup> Véanse apartados 59-61.

*grado real y efectivo de vinculación entre el solicitante de una reducción de las tarifas de transporte y el Estado miembro en el que el solicitante cursa sus estudios, excluyendo cualquier otro elemento representativo (véanse, en este sentido, las sentencias antes citadas D'Hoop, apartado 39, y Stewart, apartado 95).*

*Por otra parte, como ha puesto de manifiesto la Abogado General en el punto 76 de sus conclusiones, el vínculo real que debe existir entre un estudiante que solicita una prestación y el Estado miembro de acogida no debe determinarse de modo uniforme para todas las prestaciones, sino que debe precisarse en función de los elementos que constituyen la prestación en cuestión, en particular su naturaleza y objetivos. Además, el objetivo de la prestación debe analizarse conforme a sus resultados y no a su estructura o a su calificación formal (véase, en este sentido, sentencia Vatsouras y Koupatantze, antes citada, apartados 41 y 42).*

*Tratándose de una reducción de las tarifas de transporte para estudiantes, la existencia de un vínculo real entre el estudiante que cursa sus estudios y el Estado miembro de acogida podría comprobarse efectivamente, en relación con las tarifas reducidas de transporte, en particular mediante la constatación de que la persona en cuestión está matriculada, según establece el artículo 7, apartado 1, letra c), primer guión, de la Directiva 2004/38, en un centro público o privado, reconocido o financiado por el Estado miembro de acogida con arreglo a su legislación o a su práctica administrativa, con la finalidad principal de cursar estudios, inclusive de formación profesional»<sup>72</sup>.*

De lo que se desprende que a juicio del TJUE, el vínculo real depende del tipo de prestación y los elementos de prueba también varían a tenor de la prestación en cuestión, de forma que en el caso concreto basta con estar matriculado en un centro de enseñanza.

¿Significa lo anterior que el TJ está revisando la jurisprudencia *Förster*? No parece que pueda llegarse a esa conclusión. Se trata más bien de que la menor entidad de la ayuda influye en la posición del Tribunal. De hecho, la Abogada General Kokott, en un apartado de sus Conclusiones citado expresamente por el Tribunal, después de decir que «el necesario grado de integración no debe determinarse de modo uniforme para todas las prestaciones, y conviene hacer una diferenciación en función del volumen de las prestaciones», reconoce que «es proporcionado exigir para las becas de subsistencia de los estudiantes una residencia previa de cinco años», citando al respecto la Sentencia *Förster*. Con todo, no parece casualidad que el Tribunal en esta parte de su decisión cite en varias ocasiones el asunto *Vatsouras* y *Koupatantze*, que es uno de los que se comparan con *Förster* para señalar el mayor rigor utilizado a la hora de valorar el grado de integración<sup>73</sup>.

<sup>72</sup> Apartados 62-64.

<sup>73</sup> Véanse los apartados 56, 59 y 63.

### C) Movilidad y ayudas al estudio en el Estado de la nacionalidad del estudiante: suavizando la prueba del vínculo real

La ciudadanía de la Unión ha venido también en auxilio de los estudiantes que solicitaban beca al Estado de su nacionalidad para cursar estudios en otro Estado miembro de la UE, como fue el caso de las Sras. *Morgan y Bucher*<sup>74</sup>. Era la primera vez que llegaban al TJ cuestiones de movilidad que afectaban al Estado de la nacionalidad de los estudiantes, por lo que con razón, el Abogado General RUIZ-JARABO apuntó que estos casos brindaban «la oportunidad de profundizar en las implicaciones de la libre circulación de los estudiantes europeos y de las ayudas para formarse en otros Estados»<sup>75</sup>.

En su Sentencia de 23 de octubre de 2007<sup>76</sup>, el TJ recuerda que los ciudadanos de la Unión «pueden invocar, incluso frente a su Estado miembro de origen, los derechos correspondientes a tal condición»<sup>77</sup> y que «una normativa nacional que resulta desfavorable para determinados nacionales por el mero hecho de haber ejercitado su libertad de circular y residir en otro Estado miembro constituye una restricción a las libertades que el artículo 18 CE, apartado 1, reconoce a todo ciudadano de la Unión»<sup>78</sup>, porque «las facilidades concedidas por el Tratado CE en materia de circulación de los ciudadanos de la Unión no podrían producir plenos efectos si se pudiera disuadir a un nacional de un Estado miembro de hacer uso de aquéllas por los obstáculos a su residencia en el Estado miembro de acogida derivados de una normativa de su Estado de origen que le penaliza por el mero hecho de haberlas ejercido»<sup>79</sup>, lo que al Tribunal le parece particularmente importante en el ámbito de la educación, habida cuenta del objetivo de favorecer la movilidad fijado por el Tratado. Sobre la base de lo anterior, el TJ considera que:

---

<sup>74</sup> A la primera, el Estado alemán le denegó una ayuda para estudiar en el Reino Unido porque según su normativa los estudios realizados fuera de Alemania deben constituir la continuación de estudios realizados durante al menos un año en territorio alemán; a la segunda se le denegó también por estimar que había fijado su domicilio en una zona fronteriza con el único objetivo de cursar estudios en los Países Bajos, dado que la norma nacional contemplaba la concesión de ayudas cuando los estudiantes se desplacen diariamente desde su domicilio permanente en territorio alemán a un centro extranjero pero no consideraba domicilio permanente el sitio en el que se residiera con meros fines formativos.

<sup>75</sup> Conclusiones presentadas el 20 de marzo de 2007 en los asuntos acumulados C-11/06 y 12/06. Una visión de conjunto de las aportaciones de D. RUIZ-JARABO COLOMER sobre el estatuto de la ciudadanía de la Unión a través de las Conclusiones presentadas por él en varios asuntos puede verse en J. L. GIL IBÁÑEZ, «Capítulo IV. La ciudadanía de la Unión», VV. AA., *El Derecho de la Unión Europea visto por el Abogado General. Homenaje a Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer a través de sus conclusiones*, Iustel, 2013, pp. 261-269.

<sup>76</sup> *Morgan y Bucher*, asuntos acumulados C-11/06 y 12/06.

<sup>77</sup> Apartado 22.

<sup>78</sup> Apartado 25.

<sup>79</sup> Apartado 26.



*«cuando un Estado miembro establece un sistema de becas que permite a los estudiantes beneficiarse de ellas en caso de que cursen estudios en otro Estado miembro, el primer Estado debe velar por que las modalidades de concesión de dichas ayudas no supongan una restricción injustificada al mencionado derecho de circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros»<sup>80</sup>.*

El TJ entiende que la obligación impuesta por la normativa alemana puede disuadir de hacer uso de la libre circulación y residencia en otro Estado miembro por los inconvenientes personales, los costes adicionales y los posibles retrasos que implica dicha obligación<sup>81</sup>, máxime cuando el año de estudios en un centro alemán no se computa a efectos de la duración de los estudios en el otro Estado miembro<sup>82</sup>. Declarada pues la restricción que encerraba la norma alemana, el TJ no consideró que aquella se basara en consideraciones objetivas y proporcionadas al objetivo perseguido. De entre los argumentos defendidos por Alemania, interesa destacar el relativo a la carga económica excesiva para el Estado, que el Tribunal acoge como justificación de principio pero –proyectando el concepto de «grado de integración» acuñado en el asunto *Bidar*– considera que en los casos concretos puede considerarse cumplido «dado que las demandantes en los litigios principales se han educado en Alemania y han completado su escolaridad en dicho Estado»<sup>83</sup>. Así, el criterio cuantitativo de la residencia utilizado en relación con los casos de solicitud de ayuda al Estado de acogida es sustituido por el de las circunstancias personales, mediante el que se toman en consideración conexiones meramente sociales y personales<sup>84</sup>.

El resultado alcanzado en estos casos se encuentra bien resumido en una afirmación del Abogado General, según la cual:

*«El derecho europeo permanece al margen de la política de los Estados sobre las ayudas para estudiar en el extranjero, pero, si deciden otorgarlas, vigila que las condiciones impuestas para disfrutarlas no limiten indebidamente la libre circulación»<sup>85</sup>.*

---

<sup>80</sup> Apartado 28.

<sup>81</sup> Apartado 30.

<sup>82</sup> Apartado 31.

<sup>83</sup> Apartado 45.

<sup>84</sup> Así lo destaca M. DOUGAN, resaltando la generosa concepción de las circunstancias personales manejada por el TJ («Cross-border educational mobility and the exportation of student financial assistance», *E.L. Rev.*, vol. 33, 2008, pp. 734-735).

<sup>85</sup> Apartado 88 de las *Conclusiones*. El TJ no tuvo que responder a la cuestión prejudicial específica planteada por el órgano jurisdiccional nacional remitente en relación con la Sra. Bucher porque según dicho órgano su recurso se estimaría si se respondiera afirmativamente a la primera cuestión, común a los dos litigios. El Abogado General había propuesto que se declarara que también en ese aspecto el derecho de libre circulación se oponía a la normativa alemana (véanse los apartados 118-122 de las *Conclusiones*).

La jurisprudencia sentada en *Morgan y Bucher* ha tenido prolongación en casos similares más recientes, todos ellos motivados por la normativa alemana. En su Sentencia de 18 de julio de 2013 en el caso *Prinz y Seeberger*<sup>86</sup>, el Tribunal vuelve a ocuparse de dicha normativa por cuanto supedita la concesión, por un período de tiempo superior a un año, de una ayuda a la formación para cursar estudios en otro Estado miembro al requisito de que el solicitante haya establecido su residencia permanente en el territorio nacional durante un mínimo de tres años antes de comenzar tales estudios, lo que excluía a estudiantes de nacionalidad alemana que habían residido durante años en el extranjero con sus familias. Tras reiterar lo establecido en *Morgan y Bucher* respecto a las exigencias derivadas de la ciudadanía de la Unión<sup>87</sup> y constatada la existencia de una restricción derivada de la citada normativa alemana, la invocación por el Estado del argumento de la carga excesiva coloca una vez más al TJ ante la prueba del «vínculo real», que formula en los mismos términos que en su Sentencia de 4 de octubre de 2012, *Comisión c. Austria*, ya analizada<sup>88</sup>, lo que le permite considerar que:

*«Si bien la existencia de cierto grado de integración puede considerarse demostrada por la comprobación de que un estudiante ha residido durante un determinado período de tiempo en el Estado miembro en el que ha solicitado una ayuda a la formación, un requisito único de residencia, como el controvertido en el litigio principal, puede, como señaló la Abogado General en el punto 95 de sus conclusiones, excluir del beneficio de la ayuda de que se trata 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. Este puede ser el caso cuando el estudiante tiene la nacionalidad del Estado miembro de que se trata y ha estado escolarizado en él durante un período de tiempo significativo, o en función de otros factores tales como, en particular, su familia, su empleo, sus conocimientos lingüísticos o la existencia de otros vínculos sociales o económicos»<sup>89</sup>.*

Es evidente que en comparación con la jurisprudencia analizada en el apartado anterior, en estos casos que afectan al Estado del que es nacional el estudiante, en los que no hay directiva que le constriña, el TJ suaviza las exigencias de prueba del grado de integración, por lo que se ha llegado a decir que:

*«bien que le Traité conserve aux États membres une maîtrise totale de l'organisation de leur système éducatif, la Cour semble leur dénier le droit de subordonner l'octroi à leurs nationaux d'une aide financière pour étudier à l'étranger à d'autres*

<sup>86</sup> Asuntos acumulados C-523/11 y C-585/11.

<sup>87</sup> Véanse los apartados 23-30 de la Sentencia.

<sup>88</sup> Véase el apartado 37.

<sup>89</sup> Apartado 38.

*conditions que celles qui leur sont applicables pour obtenir une aide financière pour étudier sur leur territoire respectif*<sup>90</sup>.

Todavía más recientemente, la Sentencia de 24 de octubre de 2013 en el caso *Thiele Meneses*<sup>91</sup> afronta de nuevo la cuestión de la prueba del «vínculo real» aplicando la Sentencia *Prinz y Seeberger*, en relación con una normativa alemana que supedita la concesión de una ayuda a la formación para cursar estudios en otro Estado miembro al requisito único de haber fijado un domicilio permanente, en el sentido de dicha normativa, en el territorio nacional y que, en caso de que el solicitante sea un nacional que no tenga su domicilio permanente en dicho territorio, sólo prevé una ayuda a la formación en el extranjero en el Estado del domicilio del solicitante o en un Estado limítrofe y únicamente cuando se justifique por circunstancias particulares<sup>92</sup>. En consecuencia, el TJ entiende que «el requisito del domicilio permanente controvertido en el litigio principal es demasiado excluyente a la vez que demasiado aleatorio, atribuyendo indebidamente prioridad a un elemento que no es necesariamente representativo del grado de integración en la sociedad del Estado miembro en el momento de solicitar la ayuda»<sup>93</sup>.

Finalmente, otra Sentencia de la misma fecha, en el caso *Elrick*<sup>94</sup>, ha analizado la normativa alemana que supedita la concesión de una ayuda a la formación a una nacional domiciliada en ese Estado miembro para estudiar en otro Estado miembro al requisito de que esa formación conduzca a un título profesional equivalente a los expedidos por los centros de formación profesional ubicados en el Estado prestador al finalizar un ciclo de al menos dos años, mientras que, por su situación específica, la interesada habría obtenido una ayuda si hubiese optado por cursar en ese último Estado estudios de duración inferior a dos años equivalentes a los que deseaba cursar en otro Estado miembro. Sobre la base de las consideraciones generales sobre la repercusión de la ciudadanía de la Unión, que conforman ya un verdadero acervo jurisprudencial<sup>95</sup>, el TJ considera que los arts. 20 y 21 TFUE se oponen a una normativa de esas características.

A la vista de este conjunto de decisiones, no es aventurado pensar que la vertiente relacionada con el Estado del que es nacional la persona que solicita la ayuda

---

<sup>90</sup> D. MARTIN, «Arrêts “Giersch” et “Prinz”: les différents statuts de l’étudiant», *Journal de Droit Européen*, 2013, p. 273. En el mismo orden de ideas, A. SCHRAUWEN ha señalado que a la hora de probar el grado de integración el TJ distingue entre nacionales y no nacionales («Access to and Portability of Student Grants and Loans. Where Targets Meet Free Movement Law», *Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper No. 2011-38*, p. 17, disponible en <http://ssrn.com/abstract=1935959>).

<sup>91</sup> Asunto C-220/12.

<sup>92</sup> Véanse los apartados 34-38. Previamente, el TJ reitera sus consideraciones generales sobre la ciudadanía de la Unión y la movilidad de estudiantes (véanse los apartados 18-29).

<sup>93</sup> Apartado 40.

<sup>94</sup> Asunto C-275/12.

<sup>95</sup> Véanse los apartados 18-30.

tiene más posibilidades de futuro, mientras que la relativa al Estado de acogida va a tener poco recorrido.

#### **D) Movilidad y acceso a la enseñanza superior: un equilibrio difícil**

La carga económica no es la única preocupación de los Estados en relación con la movilidad de los estudiantes, también lo es la repercusión de esta sobre su sistema educativo y sanitario. Los mecanismos de defensa adoptados por algunos Estados, particularmente sensibilizados por la elevada afluencia de estudiantes provenientes de Estados vecinos, en particular para seguir estudios en el ámbito de las ciencias de la salud, han sido cuestionados ante el TJUE en tres casos que han sido denominados la «saga educativa austro-belga»<sup>96</sup>.

La Comisión Europea se ocupó de activar los dos primeros. La STJCE de 1 de julio de 2004<sup>97</sup> resolvió el recurso por incumplimiento presentado contra Bélgica al no haber adoptado las medidas necesarias para garantizar que los titulares de diplomas de enseñanza secundaria obtenidos en otros Estados miembros puedan acceder a la enseñanza superior regulada por la Comunidad francesa de Bélgica en las mismas condiciones que los titulares del certificado belga de enseñanza secundaria superior. La Comisión alegaba que los nacionales de los demás Estados miembros titulares de diplomas y de títulos de bachiller cursados en otros Estados miembros que desearan acceder a la enseñanza superior en Bélgica en los estudios de medicina, odontología, veterinaria e ingeniería agronómica, debían presentarse a un examen de aptitud y superarlo si no pudieran acreditar, como requisito adicional, que habían sido admitidos en su país de origen en una facultad universitaria sin examen de admisión u otro requisito de acceso. En su decisión, el Tribunal consideró aplicable el principio de igualdad de trato a los requisitos establecidos por los Estados miembros para el acceso a la enseñanza superior<sup>98</sup> y estimó que la legislación belga perjudicaba a los titulares de diplomas de enseñanza secundaria obtenidos en un Estado miembro distinto de Bélgica, dado que no podían acceder a la enseñanza superior regulada por la Comunidad francesa en las mismas condiciones que los titulares del certificado de enseñanza superior o del diploma luxemburgués equivalente y que el criterio de distinción aplicado perjudica principalmente a los nacionales de otros Estados miembros<sup>99</sup>.

Seguidamente, la Sentencia de 7 de julio de 2005<sup>100</sup> se ocupó del recurso por incumplimiento presentado contra Austria por no haber adoptado las medidas ne-

<sup>96</sup> La expresión es de S. GARBEN, «Case C-73/08, *Nicolas Bressol and Others, Céline Chaverot and Others v. Gouvernement de la Communauté française* », *CMLR*, vol. 47, n° 5, 2010, p. 1495; *Idem*, «The Belgian/Austrian Education Sag», *Harvard European Law Working Paper*, N°. 01/2008.

<sup>97</sup> *Comisión c. Bélgica*, asunto C-65/03.

<sup>98</sup> Apartado 27.

<sup>99</sup> Apartado 29.

<sup>100</sup> *Comisión c. Austria*, asunto C-147/03.

cesarias para garantizar que quienes hubieran obtenido sus títulos de enseñanza secundaria en otros Estados miembros pudieran acceder a la enseñanza superior y universitaria regulada por ella en las mismas condiciones que quienes los hubieran obtenido en Austria. En concreto, se trataba de que la legislación de ese Estado establecía que quienes hubieran obtenido títulos de fin de estudios secundarios en otros Estados miembros, además de cumplir los requisitos generales de admisión a los estudios superiores o universitarios, debían probar que cumplían los requisitos específicos de admisión a la rama de estudios elegida, requisitos fijados por el Estado de expedición de dichos títulos y que daban derecho a ser admitidos directamente a esos estudios, lo que incluía, en su caso, haber aprobado un examen de ingreso u obtenido una nota suficiente para ser incluido en el *numerus clausus*.

A diferencia del caso anterior, el Tribunal conectó expresamente la cuestión no sólo con el principio de igualdad de trato<sup>101</sup> sino también con la ciudadanía de la Unión<sup>102</sup> y estimó la existencia de una discriminación que Austria intentó justificar apelando a la salvaguardia de la homogeneidad de su sistema de enseñanza superior y a la necesidad de evitar un abuso del Derecho comunitario consistente en que aprovechando las facilidades creadas por el Tratado, algunos de sus nacionales eludan abusivamente la aplicación de su normativa nacional en materia de formación profesional. El TJ no fue sensible a ninguno de estos argumentos. Respecto al primero, de un lado, señaló que la demanda excesiva de acceso a determinados estudios podría atenderse mediante la adopción de medidas específicas no discriminatorias, como el establecimiento de un examen de ingreso o una nota mínima<sup>103</sup>; de otro, recordó que la existencia de un comportamiento abusivo y fraudulento debe ser examinado caso por caso y recurrió además a la excusa del «mal de muchos», apuntando que los riesgos invocados por la República de Austria no son exclusivos de su sistema de enseñanza superior o universitaria «sino que han sido y siguen siendo soportados por otros Estados miembros», citando expresamente su sentencia anterior *Comisión c. Bélgica*<sup>104</sup>. En cuanto al segundo, el TJ lo neutralizó recordando el objetivo de movilidad de estudiantes y profesores consagrado en los Tratados, del que deduce que:

*«la posibilidad de que un estudiante de la Unión Europea, que haya obtenido su título de enseñanza secundaria en un Estado miembro distinto de la República de Austria, acceda a la enseñanza superior o universitaria austriaca en las mismas condiciones que quienes hayan obtenido sus títulos en Austria constituye la esencia misma del principio de libre circulación de los estudiantes, garantizado por el Tratado, y no puede, por lo tanto, implicar un uso abusivo de ese derecho»<sup>105</sup>.*

<sup>101</sup> Apartado 41.

<sup>102</sup> Apartado 45.

<sup>103</sup> Apartado 61. Así lo había indicado el Abogado General Jacobs en el apartado 52 de sus Conclusiones.

<sup>104</sup> Apartado 62.

<sup>105</sup> Apartado 70.

Tanto sobre el caso de Bélgica como sobre el de Austria planea el argumento del *free rider*, entendido como la persona a la que no se puede excluir del disfrute de los beneficios de una prestación pública, pero que no paga nada, o una cuantía pequeña, para cubrir sus costes. El tema fue traído a colación por el Abogado General JACOBS en el caso de Austria, observando que «según dicha tesis, los estudiantes que se trasladan al extranjero para estudiar obtienen los beneficios de la enseñanza de financiación pública proporcionada en otros Estados miembros, pero no contribuyen a su financiación a través de los impuestos nacionales, ni la «devuelven» necesariamente quedándose en el Estado de acogida para ejercer su profesión»<sup>106</sup>. Al hilo de este concepto, JACOBS distinguió dos tipos de movilidad estudiantil en la UE:

*«En primer lugar, están los estudiantes que, con independencia de las barreras lingüísticas, se desplazan debido a la calidad de los estudios ofrecidos en otros Estados miembros o porque tales estudios en el extranjero se adaptan mejor a sus ambiciones o talentos profesionales. Una vez que han finalizado sus estudios, mejoran sustancialmente sus posibilidades de movilidad dentro de la UE y es mucho más probable que pasen un parte o la totalidad de sus vidas profesionales en un país distinto de su país de origen, con todas las consecuencias económicas, sociales y culturales que ello conlleva. Por tanto, se convierten en agentes cruciales al divulgar y difundir en la UE los conocimientos que han adquirido, al contribuir a la integración del mercado laboral europeo y, en última instancia, si se analiza desde el punto de vista de los objetivos que han inspirado el Tratado CE, al promover la «unión cada vez más estrecha». Habida cuenta de los beneficios globales para la UE que producen, la inversión pública realizada en la enseñanza de tales estudiantes extranjeros proporciona un rendimiento al Estado de acogida, bien directamente, porque los estudiantes se incorporan posteriormente a su mercado laboral, o bien indirectamente, debido a los beneficios que se derivan para la UE en su conjunto.*

*En segundo lugar, están los estudiantes que pretenden acceder a sistemas educativos vecinos más liberales con el fin de evitar las restricciones en sus Estados miembros de origen. Su intención, al menos al principio, es volver a su Estado miembro de origen para trabajar una vez que hayan finalizado sus estudios. Los estudiantes que Austria teme que inunden su sistema pueden estar comprendidos dentro de esta categoría. En la mayoría de estos casos, las barreras lingüísticas carecen de pertinencia, ya que los estudios se imparten normalmente en una lengua que conocen bien los estudiantes emigrantes, si es que no es la misma que hablan éstos. La proximidad del lugar donde se encuentra la universidad al lugar de origen de los estudiantes extranjeros puede reducir también otros obstáculos a la movilidad estudiantil. Aun cuando la movilidad de esta segunda categoría de estudiantes promueve también la integración de modos similares a la de la primera categoría, lo hace en menor medida. La objeción relativa al “free rider” es generalmente más persuasiva por lo que respecta a los estudiantes de la segunda categoría»<sup>107</sup>.*

<sup>106</sup> Conclusiones, apartado 36, Rec. I-5983-5984.

<sup>107</sup> Apartados 39-40 de las Conclusiones.

En su opinión, las dos situaciones no deben ser tratadas de manera diferente ni tener un alcance distinto sobre el alcance de los derechos derivados del Tratado. Así parece haberlo entendido también el Tribunal, a juzgar por la declaración de incumplimiento con la que concluyó en su sentencia.

Es sabido que estas dos primeras sentencias de la saga causaron gran malestar en los Estados afectados, que aumentó cuando la Comisión abrió nuevos procedimientos de infracción contra ellos en relación con su legislación posterior sobre el tema, hasta el punto de que aprovechando las negociaciones del Tratado de Lisboa Austria llegó a pedir un protocolo específico que permitiera la adopción de medidas de protección por parte de los Estados ante situaciones de flujo externo de estudiantes como las que se le plantean. El resultado fue que la Comisión decidió suspender los procedimientos por un período de cinco años, lo que fue saludado por los Estados afectados<sup>108</sup>. Pero con lo que seguramente no contaban era con una cuestión prejudicial formulada por la *Cour Constitutionnelle* belga en relación con el litigio planteado por varios estudiantes franceses y profesores belgas contra un Decreto de la *Communauté française*, que en relación con nueve estudios del área sanitaria sólo establecía un acceso sin restricciones para los estudiantes residentes mientras que para los que no reunieran esa condición se reservaba un cupo del 30% a cubrir por sorteo.

La cuestión, tal como la resumió el TJ en su Sentencia de 13 de abril de 2010<sup>109</sup>, era la siguiente:

*«si el Derecho de la Unión se opone a una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en los litigios principales, que limita el número de estudiantes no residentes que pueden matricularse por primera vez en ciertos estudios sanitarios impartidos en centros de enseñanza superior, cuando ese Estado experimenta una afluencia de estudiantes procedentes de un Estado miembro vecino como consecuencia de una política restrictiva en este último Estado y cuando dicha situación hace que sea demasiado bajo el número de estudiantes residentes en el primer Estado miembro que obtienen el título correspondiente a tales estudios»<sup>110</sup>.*

Una vez más, el punto de partida para el Tribunal es el principio de no discriminación y la libertad de circulación y residencia, que le permiten afirmar enseguida que:

*«los Estados miembros pueden optar bien por un sistema educativo basado en el libre acceso a la formación –sin limitación de la matrícula de estudiantes–, bien por un sistema basado en un acceso regulado con selección de los estudiantes. No obstante, tanto si optan por un sistema u otro como si lo hacen por una combinación de ellos, las*

<sup>108</sup> Sobre todas estas vicisitudes puede verse S. GARBEN, «Case C-73/08, *Nicolas Bressol and Others, Céline Chaverot and Others v. Gouvernement de la Communauté française*», cit., pp. 1496-1498.

<sup>109</sup> *Bressol y Chaverot*, asunto C-73/08.

<sup>110</sup> Apartado 27.

*modalidades del sistema escogido han de respetar el Derecho de la Unión y, en particular, el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad»<sup>111</sup>.*

Identificados como disposiciones aplicables los arts. 18 y 21 TFUE<sup>112</sup>, el TJ considera que existe una desigualdad de trato que Bélgica intenta justificar aludiendo a la carga excesiva para la financiación de la enseñanza superior, a la preservación de la homogeneidad del sistema de enseñanza superior y a las exigencias de la salud pública. En su valoración de este último razonamiento<sup>113</sup>, la respuesta del Tribunal deja entrever cierta comprensión en lo que respecta a los riesgos para la salud pública, señalando que:

*«no es descartable a priori que una eventual disminución de la calidad de la formación de los futuros profesionales sanitarios pueda menoscabar, a largo plazo, la calidad de la asistencia prestada en el territorio de que se trate, en la medida en que la calidad del servicio sanitario en un territorio determinado depende de la competencia de los profesionales sanitarios que desempeñan su labor en él.*

*Tampoco se puede descartar que una eventual limitación del número total de estudiantes en estos estudios –en concreto, para garantizar la calidad de la formación– pueda disminuir, proporcionalmente, el número de titulados dispuestos a asegurar, a largo plazo, la disponibilidad del servicio sanitario en el territorio de que se trate, lo que podría afectar posteriormente al grado de protección de la salud pública. Sobre este extremo, se debe reconocer que la falta de profesionales sanitarios plantearía problemas graves en materia de protección de la salud pública y que para evitar este riesgo se requiere que un número suficiente de titulados se instalen en dicho territorio para ejercer en él una de las profesiones sanitarias a que se refiere el Decreto controvertido en los litigios principales»<sup>114</sup>.*

Bajo esa premisa, el TJ descarga sobre el órgano jurisdiccional nacional la tarea de apreciar la existencia de tales riesgos, proporcionándole –eso sí– diversos y pormenorizados criterios e indicaciones para que pondere tanto la incidencia sobre la salud pública como la adecuación y proporcionalidad de las medidas<sup>115</sup>, y hace recaer la carga de la prueba sobre las autoridades nacionales. La conclusión es que:

*«los artículos 18 TFUE y 21 TFUE se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en los litigios principales, que limita el número de estudiantes no residentes que pueden matricularse por primera vez en ciertos estudios sanitarios imparti-*

---

<sup>111</sup> Apartado 29.

<sup>112</sup> El TJ deja al órgano jurisdiccional remitente decidir si también es aplicable el art. 24.1 de la Directiva 2004/38 por entender que él no dispone de toda la información necesaria sobre su aplicación *ratione temporis* (véanse los apartados 33-39).

<sup>113</sup> La Sentencia soslaya los otros dos.

<sup>114</sup> Apartados 67-68.

<sup>115</sup> Véanse los apartados 69-70, 75-81.



*dos en centros de enseñanza superior, a menos que el órgano jurisdiccional remitente, una vez apreciada toda la información pertinente aportada por las autoridades competentes, declare que dicha normativa resulta justificada desde el punto de vista del objetivo de protección de la salud pública»<sup>116</sup>.*

Se ha comentado que:

*«With the Bressol reference, the Court was stuck between a rock and a hard place. It needed to accommodate highly-charged national concerns while maintaining its principles on student mobility and remaining consistent with previous case law. The Court chose the middle way, exploiting the proportionality test to the fullest. Convenient balancing tool that it is, the proportionality assessment enabled the Court to accommodate all sides and forge a compromise. It avoided more general questions and took a casuistic approach. This way, it could allow the necessary exception for Belgium's particularly difficult situation, while upholding the importance of student access to higher education across the European Union»<sup>117</sup>.*

Con la difícil pelota en su tejado, mediante una Sentencia de 31 de mayo de 2011 la *Cour Constitutionnelle* anuló parcialmente el Decreto, dejándolo vigente para 2 de las 8 especialidades sanitarias inicialmente contempladas.

## E) Movilidad y fiscalidad

Para terminar el recorrido por las aportaciones del TJ a la movilidad de los estudiantes, hay que añadir su Sentencia de 20 de mayo de 2010<sup>118</sup>, en la que a propósito del caso de un abogado italiano que había hecho un máster en los Países Bajos, analizó si la normativa de ese Estado, que excluía la deducción de la cuota íntegra de los gastos de asistencia a cursos de enseñanza universitaria en otro Estado miembro, pero permitía la deducción de tales gastos cuando se trata de cursos de enseñanza universitaria impartidos por centros radicados en dicho Estado miembro,

<sup>116</sup> Apartado 82.

<sup>117</sup> S. GARBEN, «Case C-73/08, *Nicolas Bressol and Others, Céline Chaverot and Others v. Gouvernement de la Communauté française*», *cit.*, p. 1510. La Abogada General SHARSPTON había sido menos receptiva y se había inclinado por proponer que el Decreto cuestionado vulneraba el Tratado. Seguramente para atenuar el impacto de su propuesta, en los apartados finales de sus Conclusiones, tras señalar la importancia que tiene para el desarrollo de la UE la libertad de movimiento de los estudiantes en condiciones de igualdad, reconocía que «no es menos cierto que la Unión Europea no puede ignorar los auténticos problemas que pueden derivarse para los Estados miembros que acogen un elevado número de estudiantes de otros Estados miembros» (apartado 151), por lo que sugería una actuación comunitaria para afrontar la cuestión, al tiempo que exhortaba al Estado miembro de acogida y al de origen a buscar activamente una solución negociada al problema (apartados 152-154). Reflexionando sobre estas propuestas, S. GARBEN se pregunta qué clase de medida de armonización querría plantear la Abogada General: ¿un *numerus clausus* a nivel europeo? (*op. cit.*, p. 1505).

<sup>118</sup> *Zanotti*, asunto C-56/09.

constituía un obstáculo para el ejercicio de la ciudadanía de la Unión. Trayendo a colación otra vez más sus afirmaciones generales sobre ciudadanía y movilidad, estimó que «la citada normativa perjudicaría a los contribuyentes por el mero hecho de haber ejercido su libertad de circulación al desplazarse a otro Estado miembro para realizar en él un curso de enseñanza universitaria»<sup>119</sup>, lo que supondría «un obstáculo a las libertades reconocidas a todos los ciudadanos de la Unión»<sup>120</sup>.

### III. BALANCE FINAL

Retomando el enfoque del «dar y tomar» que apuntábamos al comienzo de este trabajo, es evidente que la ciudadanía de la Unión, al acoger el principio de no discriminación por nacionalidad y consagrar el derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros, ha propiciado un salto cualitativo en la movilidad de los estudiantes.

Si bien las normas de desarrollo de este estatuto facilitan el ejercicio de este derecho pero al mismo tiempo protegen los intereses de los Estados, permitiendo excepciones, el TJUE ha contribuido de manera relevante a reforzar la movilidad, removiendo obstáculos provenientes de las legislaciones nacionales. En esta tarea, el Tribunal ha contado con la colaboración de los órganos jurisdiccionales nacionales, que al plantearle cuestiones prejudiciales han vinculado sus preguntas a las disposiciones de los Tratados que regulan la ciudadanía de la Unión. También han contribuido los propios estudiantes, que han demostrado su voluntad de reclamar sus derechos acudiendo incluso a los tribunales<sup>121</sup>.

No obstante, la disponibilidad del TJ para profundizar en los derechos de la ciudadanía encuentra sus límites en la voluntad del legislador, plasmada en la letra de las directivas. Además, el Tribunal ha demostrado ser sensible a las preocupaciones de los Estados. Con todo, hay que reconocer la dificultad objetiva de encontrar un equilibrio entre la solidaridad y la repercusión excesiva sobre los Estados miembros.

En sus Conclusiones en los asuntos *Morgan y Bucher*, el Abogado General RUIZ-JARABO recordaba que según un jurista hispanoamericano, hay tres clases de jueces: los artesanos, verdaderos autómatas que, usando sólo las manos, producen sentencias en serie y en cantidades industriales, sin descender a lo humano o al orden social; los artífices, que utilizan las manos y el cerebro, sometiéndose a los métodos de interpretación tradicionales, que les conducen inevitablemente a plasmar

---

<sup>119</sup> Apartado 73.

<sup>120</sup> Apartado 74.

<sup>121</sup> S. GARBEN señala que «the student population of Europe had already proved to be vocal and litigious, knowing their way to court and not hesitating to assert their rights» («Case C-73/08, *Nicolas Bressol and Others, Céline Chaverot and Others v. Gouvernement de la Communauté française*», cit., p. 1498).

la voluntad del legislador sin más; y los artistas, que, con la ayuda de las manos, de la cabeza y del corazón, abren mejores horizontes para los ciudadanos, sin dar la espalda a la realidad ni a las situaciones concretas<sup>122</sup>.

Acogiendo esta ingeniosa catalogación, se puede decir que el TJUE viene asumiendo el papel de juez artista en la interpretación y aplicación del derecho de la Unión y que en el ámbito concreto de la movilidad de los estudiantes ya ha proporcionado un acervo jurisprudencial positivo, usando como herramienta la ciudadanía de la Unión, aunque la realidad no le haya permitido culminar obras maestras.

**RESUMEN:** El estatuto de la ciudadanía de la Unión ha permitido al TJUE desarrollar la movilidad de los estudiantes, aunque inevitablemente su jurisprudencia también se hace eco de las limitaciones recogidas en el derecho de la UE para dar respuesta a la tensión existente entre la proclamación de los derechos y la protección de los intereses de los Estados Miembros.

Basándose en el principio de no discriminación por nacionalidad y en el derecho de libre circulación y residencia, el TJ se ha pronunciado sobre el derecho de los estudiantes-ciudadanos a obtener prestaciones sociales y ayudas al estudio; también lo ha hecho sobre el derecho de acceso a la enseñanza superior y la dimensión fiscal de la movilidad. Mediante sus decisiones, el TJUE ha contribuido de manera relevante a reforzar la movilidad y ha procurado encontrar el difícil punto de equilibrio entre la solidaridad y la carga excesiva sobre los Estados miembros.

**PALABRAS CLAVE:** Ciudadanía de la Unión, movilidad de estudiantes, no discriminación por nacionalidad, derecho de libre circulación y residencia

**ABSTRACT:** The Union citizenship status has allowed to the ECJ to develop the mobility of the students, though inevitably its jurisprudence also echoes the limitations set out in EU law to give response to the existing tension between the proclamation of the rights and protecting the interests of the Members States.

Based on the principle of non-discrimination on ground on nationality and the right to move and reside freely within the territory of the Member States, the CJ has ruled on the right of students-citizens to obtain social benefits and student aid, also it has done it on the right of access to the higher education and the fiscal dimension of the mobility. By means of its decisions, the ECJ has contributed in a relevant way to enhance mobility and has tried to find the difficult point of balance between solidarity and unreasonable burden on Member States.

**KEY WORDS:** Union citizenship, student mobility, non-discrimination on grounds of nationality, right to move and reside freely within the territory of the Member States.

<sup>122</sup> Apartado 1 de las Conclusiones, citando a A. NANCLARES ARANGO, *Los jueces de mármol*, La Pisca Tabaca Editores, Medellín, 2001, p. 14.

