

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GIUSEPPE TESAURO

presentadas el 9 de febrero de 1995 *

1. La cuestión prejudicial planteada al Tribunal de Justicia por el Bundesverwaltungsgericht se refiere a la interpretación del artículo 12 del Reglamento (CEE) n° 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad (en lo sucesivo, «Reglamento»).¹ El Juez *a quo* desea saber, en particular, cuál es el ámbito de aplicación personal de dicho artículo, al objeto de determinar si el concepto de hijo de trabajador migrante que figura en él debe entenderse como limitado exclusivamente al hijo que no haya alcanzado aún la edad de 21 años y/o esté a cargo del trabajador.

El artículo 12 del Reglamento establece que los hijos de un nacional de un Estado miembro que esté o haya estado empleado en el territorio de otro Estado miembro serán admitidos en los cursos de enseñanza general, de aprendizaje y de formación profesional en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado, si esos hijos residen en su territorio. Con arreglo al párrafo segundo, los Estados miembros están obligados a fomentar las iniciativas que permitan a los hijos a que se refiere el párrafo primero seguir los mencionados cursos en las mejores condiciones.

2. Por lo que respecta a los aspectos relevantes en el presente caso, la legislación alemana en materia de ayudas a la formación la constituyen, en primer lugar, la Bundesausbildungsförderungsgesetz (Ley Federal de ayudas a la educación; en lo sucesivo, «BAföG»); el apartado 2 del artículo 5 de la BAföG dispone, con carácter general, que podrá concederse una ayuda a la formación a los estudiantes que residan en territorio nacional para cursar estudios en el extranjero, a condición de que dichos cursos tengan utilidad con respecto al nivel ya alcanzado por el estudiante y que se ajusten a la duración normal del período de formación del candidato, que deberá tener también los conocimientos lingüísticos necesarios. El apartado 1 del artículo 8 señala, entre las personas que tienen derecho a dicha ayuda, a los ciudadanos alemanes, así como a los estudiantes que disfruten, en su condición de hijos de trabajadores migrantes, de la libertad de circulación o del derecho de residencia, con arreglo a la Ley alemana sobre el derecho de residencia de los ciudadanos comunitarios. Esta segunda Ley (Aufenthaltsgesetz/EWG) precisa por último, en el apartado 2 de su artículo 1, que han de considerarse miembros de la familia, a efectos de dicha Ley, los hijos (del trabajador migrante) que no hayan alcanzado aún la edad de 21 años o que estén aún a cargo del trabajador migrante o de su cónyuge.

3. El Sr. Gaal, nacional belga nacido en 1967, reside desde 1969 en Alemania, donde obtuvo el título de fin de estudios secundarios e inició sus estudios universitarios de biología. Desde 1987, a raíz del fallecimiento

* Lengua original: italiano.

¹ — DO L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77.

de su padre, percibe una pensión de orfandad, que constituye su única fuente de ingresos.

En 1989, el Sr. Gaal había solicitado la concesión de una ayuda a la formación al servicio competente (el Landesamt für Ausbildungsförderung; en lo sucesivo, «Landesamt»), al objeto de seguir un ciclo de estudios de ocho meses de duración en una universidad británica, en el ámbito de su formación. Su solicitud había sido denegada por el Landesamt, basándose en que, al haber alcanzado ya la edad de 21 años y no estar a cargo de sus padres, no formaba parte de las personas que tienen derecho a dicha ayuda a tenor de la legislación alemana descrita anteriormente.

4. En el marco de la controversia surgida a raíz del recurso interpuesto por el Sr. Gaal contra dicha denegación, el Juez alemán del tribunal de casación planteó al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial mencionada anteriormente, destinada, en la práctica, a dilucidar si el artículo 12 del Reglamento debe interpretarse en el sentido de que hace inoperante la doble limitación prevista por la legislación alemana y obliga, por tanto, al Landesamt a conceder al Sr. Gaal la ayuda solicitada.

5. Al iniciarse la vista, el Gobierno alemán expresó sus dudas acerca de la legalidad de la composición del Tribunal de Justicia. A petición de éste, dicha observación fue formulada posteriormente por escrito. El Gobierno

alemán considera, en particular, que se ha infringido lo dispuesto en la segunda frase del párrafo segundo del artículo 165 del Tratado CEE, en el sentido de que no se ha dado una información adecuada sobre los criterios de designación de los cinco Jueces que constituyen efectivamente este Tribunal, entre los seis Jueces de la Sala indicados a principios del año judicial en el Diario Oficial.²

La observación del Gobierno alemán ocasionó un retraso en el desarrollo del procedimiento, pero carece manifiestamente de fundamento. En el presente caso, la formación del Tribunal de Justicia es una Sala compuesta por cinco Jueces, como establece el artículo 165 del Tratado. La designación de los cinco Jueces que componen la formación, entre los seis Jueces de la Sala, está comprendida, evidentemente, entre las facultades de la propia organización interna del Tribunal de Justicia.

6. Me referiré ahora al fondo del asunto. Señalaré, con carácter previo, que si bien el Tribunal de Justicia tuvo ocasión de pronunciarse en varias ocasiones sobre el ámbito de aplicación, tanto material como personal, del artículo 12 del Reglamento,³ la interpretación de dicho artículo no se ha referido nunca a la cuestión precisa de la existencia de un límite «implícito» a su aplicación, constituido por requisitos de edad o de situación

2 — DO 1994, C 304, p. 1.

3 — Véanse, entre las sentencias más recientes, la de 13 de noviembre de 1990, Di Leo (C-308/89, Rec. p. I-4185), y la de 15 de marzo de 1989, Echternach y Moritz (asuntos acumulados 389/87 y 390/87, Rec. p. 723). Véase también, no obstante, la sentencia, ya antigua, de 3 de julio de 1974, Casagrande (9/74, Rec. p. 773).

de los destinatarios de la norma recogida en dicha disposición. En efecto, a diferencia de los artículos 10 y 11 (que recogen el derecho de los hijos a instalarse con sus padres y a acceder libremente a cualquier actividad por cuenta ajena), el artículo 12 no prevé expresamente tal límite, el cual sólo podría deducirse, por tanto, mediante interpretación.

Se trata, pues, de determinar si, y en qué medida, es oportuno o necesario ir más allá de la interpretación literal del artículo 12 para llegar a afirmar que la aplicación de la norma que prevé está limitada a los casos en los que los beneficiarios sean menores de 21 años o estén aún a cargo de sus padres. Esta última solución resultaría de una interpretación sistemática del Reglamento, o más exactamente, de los tres últimos artículos de su primera parte (los artículos 10, 11 y 12), que exigiría armonizar el contenido de las tres disposiciones.

Tal interpretación del artículo 12 del Reglamento, propuesta por el Landesamt y por el Gobierno alemán, no se opone a la aplicación de las disposiciones relevantes de la BAföG. Por el contrario, si el Tribunal de Justicia considerase que debe dar una interpretación diferente del artículo 12, la legislación alemana resultaría incompatible con este último y su aplicación debería, por tanto, excluirse.

7. Señalaré inmediatamente a este respecto que, si bien del examen del tenor literal del

artículo 12 del Reglamento no resultan, a mi juicio, elementos que sugieran limitar el concepto de hijo en función de la edad o de la situación del interesado, el examen de la *ratio legis* de dicho artículo tampoco permite interpretarlo de manera diferente.

Antes que nada, si el legislador hubiera querido someter el concepto de hijo al doble límite de que se trata, hubiera recogido en el texto de dicho artículo una disposición explícita en tal sentido, como la que figura en los artículos 10 y 11 del mismo Reglamento. No puede afirmarse tampoco que el concepto de hijo del artículo 10 debe ampliarse automáticamente a los demás artículos relevantes del Reglamento: una prueba de ello la constituye el artículo 11 siguiente y que, en la definición de los beneficiarios de las ventajas que confiere, precisa expresamente que se trata de los hijos menores de 21 años o aún a su cargo. En efecto, ni en algún artículo ni en la exposición de motivos puede encontrarse un concepto de hijo que deba aplicarse posteriormente a todas las disposiciones siguientes.

8. Por lo que respecta a la *ratio legis* del artículo examinado, que se fija como objetivo el de garantizar la mayor inserción de la familia del trabajador migrante en la vida social del país de acogida, vale la pena mencionar brevemente las sentencias más significativas en la materia del Tribunal de Justicia, al objeto de observar la amplitud de la lectura que se ha hecho, hasta ahora, de dicha disposición,

en particular por lo que se refiere a las finalidades de carácter general perseguidas por el Reglamento.

En efecto, desde sus más antiguas sentencias, el Tribunal de Justicia, al considerar que la interpretación del artículo 12 no podía hacer abstracción de los objetivos fijados por el Reglamento, ha subrayado la importancia de la eliminación de todos los obstáculos que se oponen a la movilidad de los trabajadores, en particular por lo que se refiere a las condiciones de integración de su familia en la sociedad del país de acogida.⁴

9. Partiendo de dicha premisa, el Tribunal de Justicia ha afirmado, de forma clara y absoluta, el principio de igualdad de trato en materia de enseñanza, entre los hijos de los trabajadores migrantes y los nacionales del Estado de acogida. El Tribunal de Justicia ha precisado igualmente que dicho principio «se refiere no solamente a las normas relativas a la admisión, sino también a las medidas generales destinadas a facilitar la participación en la enseñanza»,⁵ sino también a todas las ventajas previstas por la legislación del país de acogida para la reintegración social de las personas disminuidas.⁶

4 — Sentencias de 11 de abril de 1973, Michel S. (76/72, Rec. p. 457), apartado 13; Casagrande, antes citada, apartado 3; y de 29 de enero de 1973, Alaimo (68/74, Rec. p. 109), apartado 4, que reproducen casi textualmente el considerando quinto del Reglamento.

5 — Sentencia Casagrande, antes citada, apartado 4.

6 — Sentencia Michel S., antes citada, apartado 14.

En sus sentencias más recientes, el Tribunal de Justicia ha profundizado más en este aspecto, afirmando que la igualdad de trato garantizada por el artículo 12 comprende cualquier forma de enseñanza, de carácter profesional o general, incluidos los cursos impartidos en la universidad y los estudios profesionales postsecundarios,⁷ y que el *statut* de hijo a efectos del artículo 12 implica también el derecho a disfrutar de las ayudas estatales a los estudios previstos en beneficio de los nacionales del Estado de acogida.⁸ Siempre en relación con el ámbito de aplicación material de la disposición controvertida, la sentencia Di Leo ha precisado que, sin perjuicio del requisito de la residencia, la norma comprende también el caso de las ayudas a la formación concedidas para seguir cursos que no se imparten en el Estado de acogida sino en el extranjero.⁹

10. En relación con el ámbito de aplicación *ratione personae*, el Tribunal de Justicia ha precisado, en primer lugar, que la igualdad de trato puede ser invocada legítimamente incluso por los hijos de un trabajador migrante fallecido.¹⁰ Además, al afirmar que, para el éxito de la inserción deseada por el Reglamento, es indispensable que el hijo del trabajador comunitario tenga la oportunidad de iniciar y culminar con éxito estudios de

7 — Sentencia Echternach y Moritz, antes citada, apartados 29 y 30.

8 — Sentencia Echternach y Moritz, antes citada, apartados 34 y 35.

9 — Sentencia Di Leo, antes citada, apartado 15.

10 — Sentencia de 27 de septiembre de 1988, Comisión/Bélgica (42/87, Rec. p. 5445), apartado 10. No obstante, el Tribunal de Justicia ya había precisado que el artículo 12 no puede crear derechos a favor del hijo de un trabajador nacido después de que dicho trabajador haya dejado de trabajar y de residir en el Estado de acogida, en cuanto que, en tal caso, nunca tuvo la condición de miembro de la familia del trabajador (sentencia de 21 de junio de 1988, Brown, 197/86, Rec. p. 3205), apartados 29 y 30.

cualquier nivel en el país de acogida, el Tribunal de Justicia ha declarado que incluso el hijo que haya regresado con su familia a su Estado de origen no pierde los beneficios que le confiere el artículo 12 y de los que tiene derecho a disfrutar si regresa al Estado de acogida para continuar o terminar sus estudios.¹¹

11. Este rápido *excursus* de la jurisprudencia en la materia confirma que una interpretación restrictiva del artículo 12, dirigida a subordinar su aplicación a ulteriores requisitos no previstos expresamente, no sería coherente con las finalidades de dicha disposición, tal y como han sido definidas y enunciadas en varias ocasiones por el Tribunal de Justicia. Además, tal interpretación, que implicaría una disparidad de trato injustificada entre los hijos de los trabajadores migrantes y los nacionales del Estado de acogida, me parece que está en evidente contradicción no sólo con el espíritu de la disposición controvertida, sino también con los principios fundamentales del Derecho comunitario en la materia.¹²

12. La conclusión que acaba de exponerse parece confirmada también por una serie de consideraciones posteriores.

11 — Sentencia *Echternach y Moritz*, antes citada, apartados 21, 22 y 23.

12 — Me refiero, evidentemente, al artículo 7 del Tratado CEE (actualmente, artículo 6 del Tratado CE), de acuerdo con el cual, a falta de una disposición específica (disposición que existe, por el contrario, en el asunto que nos ocupa), el Tribunal de Justicia ha declarado la ilegalidad del *minerval* exigido a los estudiantes extranjeros por los establecimientos belgas de enseñanza (sentencias de 13 de julio de 1983, *Forcheri*, 152/82, Rec. p. 2323; de 13 de febrero de 1985, *Gravier*, 293/83, Rec. p. 593, y de 2 de febrero de 1988, *Blatzoit*, 24/86, Rec. p. 379).

En primer lugar, el artículo 12 se refiere expresamente, no sólo a los cursos de enseñanza general, sino también a los cursos de aprendizaje y formación profesional; a estas dos últimas categorías de cursos asisten habitualmente, cuando no esencialmente, jóvenes que han concluido ya la escolarización obligatoria y, en ocasiones, también estudiantes que han terminado sus estudios universitarios. Me parecería un tanto peculiar que las ventajas inherentes a la participación en tales cursos estuvieran limitadas a los jóvenes menores de 21 años.¹³

13. Señalaré además, y esta circunstancia me parece significativa, que en la sentencia *Echternach y Moritz*, citada en varias ocasiones, el Tribunal de Justicia interpretó con carácter prejudicial el artículo 12, declarándolo aplicable al caso que le había sido sometido, referente a un estudiante que, en la época de los hechos objeto de controversia ya había alcanzado los 24 años de edad.

Señalaré por último que, en la misma sentencia, el Tribunal de Justicia declaró, en el marco del examen de la legislación neerlandesa relativa a las ayudas concedidas a los estudiantes neerlandeses (respecto a las cuales ha declarado que los hijos de los trabajadores migrantes también debían poder beneficiarse), que las ayudas económicas

13 — Véanse en este sentido las conclusiones del Abogado General Sir Gordon Slynn en el asunto *Matteucci* (sentencia de 27 de septiembre de 1988, 235/87, Rec. p. 5589), en particular pp. 5601 y 5602.

controvertidas iban destinadas a cubrir gastos de muy diversa naturaleza, entre los que se encuentran, en su caso, los gastos de manutención de las personas a cargo del estudiante.¹⁴ Ahora bien, si no se excluye que incluso los jóvenes menores de 21 años puedan tener personas a cargo, no es menos cierto que el concepto de persona a cargo de una persona que, a su vez, está a cargo de otra, carece de sentido. Ello confirma, por si fuera necesario, que la interpretación dada por el Tribunal de Justicia al artículo 12, dirigida a extender la aplicación de la normativa neerlandesa a los hijos de los trabajadores migrantes, no pretendía subordinar dicha aplicación a requisitos de edad o de *status* de estos últimos.

territorio del Estado de acogida podría derivarse en algunos casos, no del artículo 10 del Reglamento, sino de otras disposiciones del Derecho comunitario, por ejemplo, las del apartado 2 del artículo 3 del Reglamento (CEE) n° 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.¹⁵ Para tales casos, sigue siendo necesario prever una protección adecuada, para evitar que se incurra en una discriminación injustificada entre nacionales del Estado de acogida e hijos de trabajadores migrantes que, aunque puedan residir en el Estado de acogida en virtud de disposiciones que no sean las del Reglamento, están facultados de todos modos para invocar el artículo 12 del mismo, en su condición de hijos.

14. El Gobierno alemán ha señalado que la interpretación literal del artículo 12 podría conducir a una consecuencia paradójica, a saber, que un hijo de trabajador migrante, aunque no tenga el derecho a instalarse con dicho trabajador con arreglo al artículo 10 (al ser mayor de 21 años o independiente), podría en todo caso obtener los beneficios del artículo 12, o incluso pretender que su derecho a establecerse en el país de acogida se derive del derecho a acogerse al artículo 12.

A este respecto, me parece suficiente señalar, como con razón ha afirmado la Comisión, que el derecho de residencia del hijo en el

15. La última observación se refiere a la Directiva 90/366/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia de los estudiantes,¹⁶ a la que se ha referido el Gobierno alemán en sus observaciones, para negar el derecho de los estudiantes migrantes a recibir del Estado de acogida becas para gastos de manutención. Es cierto, en efecto, que resulta de su artículo 3 que la Directiva no concede a los estudiantes que disfruten del derecho de residencia un derecho a la obtención de becas de manutención; ello no significa, sin embargo, que la Directiva se oponga por sí sola al derecho a percibir tales ayudas si dicho derecho, se deriva, como en el presente caso, de otras disposiciones comunitarias.

14 — Sentencia Echternach y Moritz, antes citada, apartado 32.

15 — DO L 142, p. 24.

16 — DO L 180, p. 30.

16. Habida cuenta de las consideraciones precedentes, propongo por tanto al Tribunal de Justicia que responda lo siguiente a la cuestión prejudicial planteada por el Bundesverwaltungsgericht:

«El artículo 12 del Reglamento (CEE) n° 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, debe interpretarse en el sentido de que se opone a la aplicación de una normativa nacional que subordina el concepto de hijo a efectos de dicho artículo, a límites de edad o a requisitos relacionados con el *status* de persona a cargo.»