



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

24 de octubre de 2013*

«Ciudadanía de la Unión — Artículos 20 TFUE y 21 TFUE — Derecho de libre circulación y de residencia — Nacional de un Estado miembro — Estudios cursados en otro Estado miembro — Ayuda a la formación — Requisitos — Duración de la formación no inferior a dos años — Obtención de un título profesional»

En el asunto C-275/12,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE por el Verwaltungsgericht Hannover (Alemania), mediante resolución de 22 de mayo de 2012, recibida en el Tribunal de Justicia el 4 de junio de 2012, en el procedimiento entre

Samantha Elrick

y

Bezirksregierung Köln,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. M. Ilešič, Presidente de Sala, y los Sres. C.G. Fernlund y A. Ó Caoimh (Ponente), la Sra. C. Toader y el Sr. E. Jarašiūnas, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretaria: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 21 de marzo de 2013;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. T. Henze y J. Möller, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno danés, por la Sra. V.P. Jørgensen y el Sr. C. Thorning, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno austriaco, por la Sra. C. Pesendorfer, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. V. Kreuzschitz y D. Roussanov, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: alemán.

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oída la Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 20 TFUE y 21 TFUE.
- 2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre la Sra. Elrick, nacional alemana, y la Bezirksregierung Köln (autoridad administrativa municipal de Colonia) con motivo de la negativa de ésta a concederle una ayuda a la formación para cursar estudios en el Reino Unido.

Marco jurídico

- 3 Bajo el título «Principio», el artículo 1 de la Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz) (Ley federal de ayudas individuales a la formación), en su versión modificada el 23 de diciembre de 2007 por la Vigésimosegunda Ley de modificación de la Ley federal de ayudas individuales a la formación (BGBl. I, p. 3254; en lo sucesivo, «BAföG»), establece:

«Con arreglo a la presente Ley, se reconocerá el derecho a una ayuda individual a la formación para unos estudios correspondientes a los intereses, capacidades y resultados del estudiante si éste no dispone de otro modo de los medios necesarios para su manutención y formación.»

- 4 Bajo el título «Centros educativos», el artículo 2 de la BAföG establece:

«1. Se concederá ayuda a la formación para asistir:

- 1) a centros de enseñanza secundaria general [“weiterführende allgemeinbildende Schulen”] y de formación profesional [“Berufsfachschulen”], incluidos los cursos de todas las modalidades de formación profesional básica, a partir del décimo curso [correspondiente al décimo año de escolaridad], así como a cursos de especialización profesional y a cursos en escuelas técnicas [“Fach- und Fachoberschulklassen”] que no exijan haber finalizado previamente la formación profesional cuando el alumno cumpla los requisitos del apartado 1a,
- 2) a cursos en centros de formación profesional o de especialización profesional [“Berufsfachschulklassen und Fachschulklassen”] que no requieran una formación profesional previa, siempre que sean reconocidos por un título profesional a la finalización de un ciclo formativo de al menos dos años,

[...]

La naturaleza y el contenido de los estudios determinarán la clasificación. La ayuda a la formación se concederá cuando los estudios se cursen en un centro público –con excepción de los centros de enseñanza superior privados– o en un centro sustitutivo privado [“Ersatzschule”].

[...]

1a. La ayuda a la formación sólo se concederá para asistir a los centros educativos a los que se refiere el apartado 1, número 1, si el estudiante no reside en el domicilio de sus padres y

1) si no se halla un centro educativo equivalente a una distancia razonable del domicilio de sus padres;

[...]

5. La ayuda a la formación sólo se concederá si los estudios duran al menos un semestre escolar o universitario y exigen, por lo general, la dedicación plena del estudiante. [...]»

5 De conformidad con el artículo 4 de la BAföG, sin perjuicio de los artículos 5 y 6 de esta Ley, las ayudas a la formación se concederán para estudios en Alemania.

6 El artículo 5 de la BAföG, titulado «Estudios en el extranjero», tiene el siguiente tenor literal:

«1. A los efectos de la presente Ley, el domicilio permanente es el lugar donde se encuentre, de modo no solamente temporal, el centro de las relaciones del interesado sin que sea relevante la voluntad de establecerse de modo permanente; no se considera domicilio permanente el lugar en el que resida con meros fines formativos.

2. Los estudiantes con domicilio permanente en el territorio alemán que cursen estudios en un centro educativo situado en el extranjero recibirán la ayuda a la formación cuando:

[...]

3) inicien o continúen sus estudios en un centro educativo situado en un Estado miembro de la Unión Europea o en Suiza.

[...]

4. [...] el apartado 2, número 3, únicamente se aplicará si se asiste a centros que ofrezcan estudios equivalentes a los de los cursos de los centros de formación profesional [“Berufsfachschulklassen”] en el sentido del artículo 2, apartado 1, número 2, a centros de formación profesional superior [“höhere Fachschulen”], a centros de formación técnica superior [“Akademien”] o a centros de enseñanza superior [“Hochschulen”] ubicados en Alemania. La comprobación de la equivalencia se realizará de oficio en el procedimiento de concesión [de la ayuda a la formación].»

Antecedentes del litigio y cuestión prejudicial

7 De la resolución de remisión resulta que la Sra. Elrick, nacional alemana nacida en Alemania el 1 de junio de 1989 y con domicilio permanente, en el sentido del artículo 5, apartado 1, de la BAföG, en el domicilio de sus padres en dicho Estado miembro, reside muy preponderantemente en el Reino Unido desde el año 1998.

8 Tras cursar estudios secundarios en un centro educativo de Devon (Reino Unido), se matriculó como estudiante a tiempo completo, a partir del 8 de septiembre de 2008, en el South Devon College en un curso para obtener el «First Diploma in Travel, Level 2». Este ciclo formativo de un año de duración no requería haber concluido previamente otra formación profesional. La Sra. Elrick estuvo domiciliada con sus padres en Alemania durante sus estudios secundarios y mientras estuvo matriculada en el South Devon College.

9 El 5 de julio de 2008, la Sra. Elrick presentó una solicitud de ayuda a la formación para asistir a partir del mes de septiembre de 2008 al South Devon College.

- 10 Mediante resolución de 13 de agosto de 2008, esta solicitud fue denegada por la Bezirksregierung Köln debido a que los estudios elegidos por la Sra. Elrick, que no conducían a un título profesional con arreglo a los criterios establecidos en el artículo 2, apartado 1, primera frase, número 2, de la BAföG, eran comparables a los estudios de un año de duración que sirven de orientación profesional en un centro de formación profesional alemán («Berufsfachschule») y que tales estudios no daban derecho a ayudas a la formación en el extranjero.
- 11 El 11 de septiembre de 2008, la Sra. Elrick interpuso un recurso contra esta resolución, en apoyo del cual sostenía que su exclusión de las ayudas a la formación previstas por la BAföG vulneraba los artículos 20 TFUE y 21 TFUE. Afirmaba que si hubiese cursado unos estudios análogos en Alemania, se le habría concedido una ayuda aun cuando dichos estudios sólo hubiesen durado un año. Así pues, consideraba que la legislación nacional le permitía optar, bien por renunciar a hacer uso de su derecho a circular libremente en la Unión Europea eligiendo su centro educativo, bien por renunciar a una ayuda a la formación concedida con arreglo al Derecho de su Estado de origen. Concluía que de este modo se limitaba indebidamente su derecho a la libre circulación por razones que no estaban justificadas objetivamente.
- 12 El Verwaltungsgericht Hannover se pregunta acerca de la compatibilidad de la normativa nacional con los artículos 20 TFUE y 21 TFUE. Expone, con carácter preliminar, que, de conformidad con el artículo 5, apartado 2, número 3, de la BAföG, la ayuda a la formación para estudios cursados íntegramente en el extranjero sólo puede concederse cuando se asiste a centros que ofrecen estudios equivalentes a los de los cursos de los centros de formación profesional [«Berufsfachschulklasse»] en Alemania si se cumplen los requisitos del artículo 2, apartado 1, número 2, de la BAföG. Con arreglo a esta última disposición, los estudios controvertidos deben conducir a un título profesional a la finalización de un ciclo formativo de al menos dos años. Pues bien, según el Verwaltungsgericht Hannover, los estudios cursados por la Sra. Elrick en el Reino Unido no cumplen este requisito.
- 13 A juicio del tribunal remitente, si la Sra. Elrick hubiese concluido en Alemania un ciclo comparable a los estudios que cursó en el Reino Unido, habría tenido, en principio, derecho a la ayuda a la formación en virtud de los artículos 1, 2, apartado 1, número 1, y 4 de la BAföG, en relación con su artículo 2, apartado 1a, número 1.
- 14 En efecto, según dicho tribunal, asistir al centro más próximo del domicilio de sus padres en Alemania que ofreciera tal ciclo habría exigido un trayecto, para la ida y para la vuelta, de más de una hora, lo que, con arreglo a las Verwaltungsvorschriften zum BAföG (Normas administrativas referidas a la BAföG), no es un tiempo razonable. Por tanto, si la Sra. Elrick hubiese trasladado su domicilio a un lugar en Alemania en el que se hallase un centro educativo comparable, habría tenido, en principio, derecho a una ayuda a la formación para ese ciclo.
- 15 El tribunal remitente alberga dudas acerca de la compatibilidad de la normativa nacional controvertida en el litigio principal con el Derecho de la Unión. Así, considera que, dado que los estudios cursados en el Reino Unido no dan derecho a la ayuda a la formación con arreglo a la BAföG, contrariamente a lo que habría ocurrido con unos estudios comparables cursados en Alemania, la Sra. Elrick no tiene otra alternativa que renunciar, bien a ejercitar su derecho a la libre circulación, bien a disfrutar de su derecho a la ayuda a la formación.
- 16 En estas circunstancias, el Verwaltungsgericht Hannover decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Se oponen los artículos 20 TFUE y 21 TFUE a una normativa nacional en virtud de la cual se deniega a una nacional alemana con domicilio permanente en Alemania y que asiste a un centro educativo situado en un Estado miembro de la Unión Europea la ayuda a la formación prevista por la

[BAföG] para asistir a dicho centro educativo extranjero porque los estudios cursados en el extranjero sólo duran un año, mientras que la interesada habría podido percibir la ayuda a la formación de la BAföG para unos estudios análogos en Alemania que hubieran durado también un año?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 17 Mediante esta cuestión, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si los artículos 20 TFUE y 21 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, 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.
- 18 En primer lugar, ha de recordarse que, como nacional alemana, la Sra. Elrick goza de la condición de ciudadana de la Unión con arreglo al artículo 20 TFUE, apartado 1, de modo que puede invocar los derechos correspondientes a tal condición, y ello incluso frente a su Estado miembro de origen (véanse las sentencias de 26 de octubre de 2006, Tas-Hagen y Tas, C-192/05, Rec. p. I-10451, apartado 19; de 23 de octubre de 2007, Morgan y Bucher, C-11/06 y C-12/06, Rec. p. I-9161, apartado 22, y de 18 de julio de 2013, Prinz y Seeberger, C-523/11 y C-585/11, apartado 23 y jurisprudencia citada).
- 19 Como ha declarado el Tribunal de Justicia en reiteradas ocasiones, el estatuto de ciudadano de la Unión está destinado a convertirse en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros, permitiendo a aquellos de dichos ciudadanos que se encuentran en la misma situación obtener en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Tratado FUE, independientemente de su nacionalidad y sin perjuicio de las excepciones expresamente previstas a este respecto, el mismo trato jurídico (sentencias de 11 de julio de 2002, D’Hoop, C-224/98, Rec. p. I-6191, apartado 28; de 21 de febrero de 2013, N., C-46/12, apartado 27, y Prinz y Seeberger, antes citada, apartado 24).
- 20 Entre las situaciones comprendidas dentro del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión figuran las relativas al ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado, en particular, la relativa al ejercicio de la libertad de circulación y de residencia en el territorio de los Estados miembros, tal y como se halla reconocida en el artículo 21 TFUE (sentencias, antes citadas, Morgan y Bucher, apartado 23, y Prinz y Seeberger, apartado 25 y jurisprudencia citada).
- 21 A este respecto, si bien los Estados miembros son competentes, con arreglo al artículo 165 TFUE, apartado 1, en lo que se refiere a los contenidos de la enseñanza y a la organización de los sistemas educativos respectivos, dicha competencia ha de ejercerse respetando el Derecho de la Unión y, en particular, las disposiciones del Tratado relativas a la libertad de circulación y de residencia en el territorio de los Estados miembros, tal y como se halla reconocida en el artículo 21 TFUE, apartado 1 (véanse las sentencias, antes citadas, Morgan y Bucher, apartado 24, y Prinz y Seeberger, apartado 26 y jurisprudencia citada).
- 22 En segundo lugar, ha de señalarse 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 21 TFUE, apartado 1, reconoce a todo ciudadano de la Unión (sentencias de 18 de julio de 2006, De Cuyper, C-406/04, Rec. p. I-6947, apartado 39; Morgan y Bucher, antes citada, apartado 25, y Prinz y Seeberger, antes citada, apartado 27). A este respecto, un nacional de un Estado miembro que se desplaza a otro Estado

miembro para cursar estudios secundarios hace uso de la libertad de circulación garantizada por el artículo 20 TFUE (véanse, en este sentido, las sentencias D’Hoop, antes citada, apartados 29 a 34, y de 15 de marzo de 2005, Bidar, C-209/03, Rec. p. I-2119, apartado 35).

- 23 En efecto, las posibilidades ofrecidas por el Tratado 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 a causa de los obstáculos a su residencia en otro Estado miembro derivados de una normativa de su Estado de origen que le penaliza por el mero hecho de haber hecho uso de esas posibilidades (véanse las sentencias, antes citadas, D’Hoop, apartado 31; Morgan y Bucher, apartado 26, y Prinz y Seeberger, apartado 28).
- 24 Esta consideración reviste especial importancia en el ámbito de la educación, habida cuenta de los objetivos perseguidos por el artículo 6 TFUE, letra e), y por el artículo 165 TFUE, apartado 2, segundo guión, a saber, favorecer la movilidad de estudiantes y de profesores (véanse las sentencias D’Hoop, antes citada, apartado 32; de 7 de julio de 2005, Comisión/Austria, C-147/03, Rec. p. I-5969, apartado 44; Morgan y Bucher, antes citada, apartado 27, y Prinz y Seeberger, antes citada, apartado 29).
- 25 Por otra parte, es preciso recordar que el Derecho de la Unión no obliga a los Estados miembros a establecer un sistema de ayudas a la formación para cursar estudios en otro Estado miembro. No obstante, cuando un Estado miembro establece un sistema de ayudas a la formación que permite a los estudiantes beneficiarse de ellas, debe velar por que las modalidades de concesión de dichas ayudas no supongan una restricción injustificada a dicho derecho de circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, Morgan y Bucher apartado 28, y Prinz y Seeberger, apartado 30).
- 26 En el caso de autos consta que, si la demandante hubiese concluido en Alemania unos estudios comparables a los que cursó en el Reino Unido, habría tenido derecho a la ayuda a la formación, dado que no existían centros que ofreciesen estudios equivalentes ubicados a una distancia razonable del domicilio de sus padres en Alemania.
- 27 El Gobierno alemán alega que la normativa controvertida en el litigio principal no restringe la libertad de circulación y de residencia, puesto que el legislador alemán optó legítimamente por no establecer un derecho a la ayuda a la formación para el tipo de ciclo cursado por la Sra. Elrick y ninguna norma del Derecho de la Unión le obliga a hacerlo. Según dicho Gobierno, la BAFöG persigue efectuar una selección cualitativa de los tipos de estudios subvencionados por la República Federal de Alemania. Concluye que tal normativa no constituye una restricción a las libertades fundamentales de circulación y de residencia.
- 28 No obstante, una normativa como la controvertida en el litigio principal, que vincula la concesión de una ayuda a la formación en el extranjero a un requisito de equivalencia con los estudios de los cursos de los centros de formación profesional («Berufsfachschulklasse») que conducen a un título profesional al finalizar un ciclo de al menos dos años, constituye una restricción, en el sentido del artículo 21 TFUE, dado que se concedería una ayuda al solicitante que se encontrara en la misma situación personal que la Sra. Elrick para cursar en Alemania estudios equivalentes al ciclo que ella cursó en otro Estado miembro.
- 29 Un requisito de este tipo puede disuadir a los ciudadanos de la Unión, como la Sra. Elrick, de ejercitar su libertad de circular y residir en otro Estado miembro, habida cuenta de la incidencia que el ejercicio de dicha libertad puede tener sobre el derecho a obtener una ayuda a la formación (véase la sentencia Prinz y Seeberger, antes citada, apartado 32). Además, no se puede considerar que los efectos restrictivos que genera este requisito sean demasiado aleatorios o demasiado insignificantes para constituir una restricción a la libertad de circulación y de residencia (véase, en este sentido, la sentencia Morgan y Bucher, antes citada, apartado 32).

- 30 Según reiterada jurisprudencia, una normativa que puede restringir una libertad fundamental garantizada por el Tratado sólo puede justificarse conforme al Derecho de la Unión si se basa en consideraciones objetivas de interés general, independientes de la nacionalidad de las personas afectadas, y si es proporcionada al objetivo legítimamente perseguido por el Derecho nacional (véanse las sentencias, antes citadas, De Cuyper, apartado 40; Tas-Hagen y Tas, apartado 33, y Morgan y Bucher, apartado 33). Se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que una medida es proporcionada cuando, siendo idónea para la consecución del objetivo perseguido, no va más allá de lo que resulta necesario para alcanzarlo (sentencias, antes citadas, De Cuyper, apartado 42; Morgan y Bucher, apartado 33, y Prinz y Seeberger, apartado 33).
- 31 El Gobierno alemán alega que la normativa nacional controvertida en el litigio principal se justifica por la opción del legislador alemán de conceder ayudas a la formación en el extranjero en función de la utilidad normalmente previsible de los estudios y de la relación entre la estancia en el extranjero y la duración total de dichos estudios. Así pues, según dicho Gobierno, el objetivo general de la normativa controvertida en el litigio principal es conceder ayudas a la formación en el extranjero únicamente para los estudios que ofrecen al estudiante las mejores posibilidades laborales. A este respecto, considera que los estudios que aportan poca cualificación, como los controvertidos en el litigio principal, sirven de orientación profesional general, pero sólo pueden incrementar ligeramente las oportunidades laborales de dicho estudiante. Concluye que, por estos motivos, tales estudios no merecen la concesión de la ayuda a la formación en el extranjero.
- 32 No obstante, de las alegaciones expuestas por el Gobierno alemán no se desprende con claridad cómo se garantiza el objetivo de subvencionar únicamente los estudios en el extranjero que incrementen las oportunidades laborales de los estudiantes mediante la normativa controvertida en el litigio principal y, en particular, mediante el requisito establecido en el artículo 2, apartado 2, de la BAföG, que exige una duración mínima de dos años de los estudios que se pretenden realizar sin tomar en consideración su naturaleza ni su contenido, mientras que en determinadas circunstancias, como las que caracterizan la situación de la demandante, se subvencionan estudios que no cumplen con este requisito pero que se realizan en Alemania. Por tanto, el requisito de una duración de dos años carece de cualquier relación con el nivel de los estudios elegidos.
- 33 Así pues, el hecho de imponer un requisito de duración como el controvertido en el litigio principal es incoherente y no se puede considerar proporcionado a dicho objetivo (véase, por analogía, la sentencia Morgan y Bucher, antes citada, apartado 36).
- 34 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la cuestión planteada que los artículos 20 TFUE y 21 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, 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 esos estudios conduzcan 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.

Costas

- 35 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Tercera) declara:

Los artículos 20 TFUE y 21 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, 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.

Firmas