



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. ELEANOR SHARPSTON
presentadas el 26 de enero de 2016¹

Asunto C-233/14

**Comisión Europea
contra**

Reino de los Países Bajos

«Libre circulación de los ciudadanos de la Unión — Igualdad de trato — Acceso a tarifas preferentes en el transporte público — Estudiantes de la UE, en particular, estudiantes Erasmus — Artículos 18 TFUE, 20 TFUE y 21 TFUE — Artículo 24 de la Directiva 2004/38/CE — Admisibilidad»

1. La Comisión Europea, mediante recurso interpuesto en virtud del artículo 258 TFUE, solicita en esencia al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de los Países Bajos (en lo sucesivo, «Países Bajos»), ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 18 TFUE, 20 TFUE y 21 TFUE, así como del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38/CE,² al ofrecer tarjetas de transporte público con tarifas preferentes (en lo sucesivo, «tarjeta de estudiante TP») a ciudadanos no neerlandeses que cursan sus estudios en los Países Bajos (esto es, estudiantes Erasmus y estudiantes no beneficiarios del programa Erasmus; en lo sucesivo, «estudiantes ordinarios»)³ en condiciones menos favorables que las ofrecidas a los estudiantes nacionales neerlandeses que estudian en los Países Bajos.

Derecho de la Unión

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

2. El párrafo primero del artículo 18 TFUE prohíbe toda discriminación por razón de la nacionalidad «en el ámbito de aplicación de los Tratados, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en los mismos [...]».

3. El artículo 20 TFUE, apartado 1, crea la ciudadanía de la Unión. Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. El artículo 20 TFUE, apartado 2, dispone que los ciudadanos de la Unión «son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados», en particular, «el derecho de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros» [artículo 20 TFUE, apartado 2, letra a)]. Por otro lado, dichos derechos se ejercerán «[...] en las condiciones y dentro de los límites definidos por los Tratados y por las medidas adoptadas en aplicación de éstos».

1 — Lengua original: inglés.

2 — Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO L 158, p. 77, y corrección de errores en el DO L 229, p. 35 y el DO 2007, L 204, p. 28).

3 — Véase el punto 61 *infra*.

4. El artículo 21 TFUE, apartado 1, dispone lo siguiente: «Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.»

5. El artículo 165 TFUE, apartado 1, prevé que «la Unión contribuirá al desarrollo de una educación de calidad fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si fuere necesario, apoyando y completando la acción de éstos», sin perjuicio de las responsabilidades de los Estados miembros «en cuanto a los contenidos de la enseñanza y a la organización del sistema educativo [...]». De conformidad con el artículo 165 TFUE, apartado 2, segundo guion, la acción de la Unión también se encaminará a «favorecer la movilidad de estudiantes». Para contribuir a la realización de los objetivos contemplados en el artículo 165 TFUE, el artículo 165 TFUE, apartado 4, párrafo primero, dispone que el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán medidas de fomento, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. En el artículo 166 TFUE, apartado 4, figura una disposición similar en lo que concierne a la política en materia de formación profesional.

Directiva 2004/38

6. La Directiva 2004/38 es aplicable a «[...] cualquier ciudadano de la Unión que se traslade a, o resida en, un Estado miembro distinto del Estado del que tenga la nacionalidad, así como a los miembros de su familia [...] que le acompañen o se reúnan con él» (artículo 3, apartado 1).

7. Con arreglo al considerando 10 de la Directiva 2004/38, conviene «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 lo que «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».

8. Como norma general, de conformidad con el artículo 16 de la Directiva 2004/38, los ciudadanos de la Unión adquirirán el derecho de residencia permanente en el Estado de acogida cuando hayan residido en éste legalmente durante un período continuado de cinco años. Antes de ello, tienen derecho a residir en el territorio de otro Estado miembro por períodos superiores a tres meses, siempre que concurren determinados requisitos. En particular, el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva 2004/38, prevé la concesión de dicho derecho de residencia por un período superior a tres meses a todo ciudadano de la Unión si «[...] está matriculado 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» y si «[...] cuenta con un seguro de enfermedad que cubre todos los riesgos en el Estado miembro de acogida y garantiza a la autoridad nacional competente, mediante una declaración o por cualquier otro medio equivalente de su elección, 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».⁴

4 — El artículo 1 de la Directiva 90/366/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia de los estudiantes (DO L 180, p. 30), formulaba inicialmente dicha condición en los siguientes términos: «[...] que, mediante declaración o, a elección del estudiante, mediante cualquier otro medio al menos equivalente, garantice a la autoridad nacional correspondiente que dispone de recursos, para evitar que, durante su período de residencia, se conviertan en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida, y siempre que el estudiante esté matriculado en un centro de enseñanza reconocido para recibir, con carácter principal, una formación profesional y dispongan de un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos en el Estado miembro de acogida». Tras la anulación de dicha Directiva (mediante la sentencia del Tribunal de Justicia Parlamento/Consejo, C-295/90, EU:C:1992:294), se adoptó la Directiva 93/96/CEE del Consejo, de 29 de octubre de 1993, relativa al derecho de residencia de los estudiantes (DO L 317, p. 59). En el artículo 1 de dicha Directiva se recogió la referida condición en términos idénticos. Ninguna de las Directivas estableció un derecho al pago de prestaciones de manutención por parte del Estado miembro de acogida (artículo 3). Ambas Directivas establecían que los beneficiarios del derecho no deben suponer una carga excesiva para el erario del Estado miembro de acogida (sexto considerando de la exposición de motivos de la Directiva 93/96; quinto considerando de la exposición de motivos de la Directiva 90/366).

9. A tenor del artículo 24 de la Directiva nº 2004/38:

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

2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, durante los primeros tres meses de residencia o, si procede, el período más largo establecido en la letra b) del apartado 4 del artículo 14, el Estado miembro de acogida no estará obligado a conceder el derecho a prestaciones de asistencia social, ni estará obligado, antes de la adquisición del derecho de residencia permanente, a conceder ayudas de manutención consistentes en becas o préstamos de estudios, incluidos los de formación profesional, a personas que no sean trabajadores por cuenta ajena o propia, personas que mantengan dicho estatuto o miembros de sus familias.»⁵

Legislación de la Unión reguladora del programa Erasmus

10. A través de la Decisión 87/327/CEE del Consejo⁶ se adoptó el «programa Erasmus» para su aplicación a partir del 1 de julio de 1987,⁷ con el objetivo de aumentar significativamente la movilidad de los estudiantes en la (entonces) Comunidad y promover una cooperación más estrecha entre las universidades.⁸ En un anexo de dicha Directiva se establecía el modo en que la Comisión debía aplicar el programa Erasmus.⁹

11. La aplicación del programa Erasmus conllevaba el establecimiento de una red europea para la cooperación universitaria, integrada por las universidades que, en el marco del programa Erasmus, hubieran celebrado acuerdos de intercambio de estudiantes y profesores con universidades de otros Estados miembros y que reconocieran los períodos de estudios así realizados en universidades distintas de las de origen. El objetivo de dichos acuerdos interuniversitarios era proporcionar a los estudiantes de una universidad la oportunidad de emprender un período de estudios plenamente reconocido en al menos otro Estado miembro, como parte integrante de su titulación o cualificación académica. Para cada uno de estos programas comunes, las universidades participantes debían recibir ayudas anuales. La Comunidad también debía crear un sistema de becas Erasmus, administrado por las autoridades competentes de los Estados miembros, para ofrecer ayuda económica directa a los estudiantes participantes en el programa («estudiantes Erasmus»). La concesión de las becas estaba sujeta al cumplimiento de determinados requisitos, entre los que se incluían los que constan a continuación. Las becas debían cubrir los gastos de movilidad (es decir, los gastos de viaje) y, en la medida en que fuera necesario, de preparación lingüística, así como los gastos originados por el coste de vida más elevado del país de destino. La universidad de destino no debía cobrar derechos de matrícula y, en su caso, los titulares de las becas debían continuar pagando derechos de matrícula en la universidad de su país. Las becas de manutención a disposición de los estudiantes en sus respectivos países debían abonarse a los estudiantes participantes en el programa Erasmus durante el período de estudios en la universidad de destino.¹⁰

5 — Véase asimismo el considerando 21 de la exposición de motivos de la Directiva 2004/38.

6 — Decisión de 15 de junio de 1987, por la que se adopta el programa de acción comunitario en materia de movilidad de los estudiantes (Erasmus) (DO L 166, p. 20). Esta Decisión inicial ya no está en vigor. Véanse los puntos 12 a 15 *infra*.

7 — Artículo 1, apartado 3, de la Decisión 87/327.

8 — Artículo 1, apartado 1, de la Decisión 87/327.

9 — Artículo 3, apartado 1, de la Decisión 87/327.

10 — Véanse las acciones 1 y 2 que figuran en el anexo de la Decisión 87/327 del Consejo.

12. Si bien el programa Erasmus ha sido objeto de múltiples modificaciones, sus características esenciales continúan siendo las mismas. En la actualidad, forma parte del programa global llamado «Erasmus+», que es un único programa en el ámbito de la educación, la formación, la juventud y el deporte. El Reglamento (UE) n° 1288/2013 (en lo sucesivo, «Reglamento Erasmus+») ¹¹ creó el Programa Erasmus+, ¹² sobre la base de los artículos 165 TFUE, apartado 4, y 166 TFUE, apartado 4. El Programa Erasmus+ cubre, *inter alia*, «la educación y la formación a todos los niveles, con una perspectiva de aprendizaje permanente», incluida «la educación superior (Erasmus)». ¹³ La «movilidad por motivos de aprendizaje» ¹⁴ es una de las distintas acciones mediante las que dicho Reglamento promueve sus objetivos en el ámbito de la educación y la formación. ¹⁵ El artículo 1, apartado 2, prevé que el Programa se aplicará durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2020.

13. El considerando 40 de la exposición de motivos del Reglamento Erasmus+ establece que «para mejorar el acceso al Programa, las subvenciones destinadas a apoyar la movilidad de las personas deben adaptarse a los costes de vida y de subsistencia del país de acogida».

14. De conformidad con el artículo 7, apartado 1, letra a), del Reglamento Erasmus+, la movilidad de las personas por motivos de aprendizaje comprende «la movilidad de estudiantes en todos los ciclos de la educación superior y de los estudiantes, aprendices y alumnos en la educación y formación profesional [que] podrá consistir en realizar estudios en una institución asociada, periodos de prácticas o experiencia como aprendiz, asistente o becario en otro país» de entre los países del Programa mencionados en el artículo 24, apartado 1. ¹⁶

15. Con arreglo al artículo 18, apartado 7, del Reglamento Erasmus+, los fondos para movilidad por motivos de aprendizaje que vayan a ser gestionados por una o varias agencias nacionales se asignarán en función de la población y el coste de la vida del Estado miembro de que se trate, la distancia entre las capitales de los Estados miembros y el rendimiento.

16. La Carta del estudiante Erasmus es un documento explicativo elaborado por la Comisión para los estudiantes que participan en el Programa Erasmus+. ¹⁷ Explica las normas que regulan la participación en dicho Programa. Todos los estudiantes participantes en el Programa deben firmar i) un acuerdo de beca (aunque no reciban ayuda financiera de fondos de la UE), en principio, con la institución de envío del Estado de origen en el que está matriculado el estudiante y ii) un acuerdo de enseñanza con dicha institución de envío y con la institución destinataria del Estado de acogida. En este segundo acuerdo se establecen los detalles de las actividades del estudiante previstas en el extranjero, incluidos los créditos que pretenden obtener, que serán computados en su expediente académico en el país de origen. La Carta del estudiante Erasmus+ también dispone que la institución de acogida no solicitará el pago de tasas académicas, de matrícula, exámenes, acceso a laboratorios y bibliotecas durante el período en el que el estudiante curse sus estudios en la institución receptora del Estado de acogida. Sin embargo, se podrá solicitar al estudiante el pago de tasas de escasa cuantía en las mismas condiciones que a los estudiantes locales por gastos como los de seguro, asociaciones de estudiantes y uso de material diverso. Por otro lado, deberá mantenerse la beca o el préstamo de su país de origen.

11 — Reglamento (UE) n° 1288/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2013 por el que se crea el programa «Erasmus+», de educación, formación, juventud y deporte de la Unión y por el que se derogan las Decisiones n° 1719/2006/CE, 1720/2006/CE y 1298/2008/CE (DO 2013, L 347, p. 50).

12 — Artículo 1, apartado 1, del Reglamento Erasmus+.

13 — Artículo 1, apartado 3, letra a), del Reglamento Erasmus+.

14 — Definida en el artículo 2, apartado 7, como el «desplazamiento físico a un país distinto del de residencia a fin de cursar estudios, realizar una formación o llevar a cabo un aprendizaje no formal o informal».

15 — Artículo 6, apartado 1, letra a), del Reglamento Erasmus+. Véase también el punto 14 *infra*.

16 — En particular, los Estados miembros y determinados terceros países en virtud de acuerdos separados.

17 — http://ec.europa.eu/education/opportunities/higher-education/doc/charter_en.pdf. A los efectos de las presentes conclusiones, entenderé incluidos a dichos estudiantes en las futuras referencias a los «estudiantes Erasmus».

Derecho neerlandés

17. La Ley relativa a la financiación de estudios de 2000 (*Wet Studiefinanciering 2000*; en lo sucesivo, «Wsf 2000») establece el ámbito de aplicación y las condiciones de la financiación de estudios («financiación de estudios») tanto en los Países Bajos como en el extranjero. Dicha Ley fue desarrollada por la Decisión sobre la financiación de estudios de 2000 (*Besluit studiefinanciering 2000*; en lo sucesivo, «Bsf 2000»). En el artículo 2.1 de la Wsf 2000 se prevé que dichas condiciones se refieren a la nacionalidad (artículo 2.2), la edad (artículo 2.3) y el tipo de educación (secciones 2.2 a 2.4).¹⁸

18. Según el artículo 1.1.1 de la Wsf 2000, por «estudiante» se entenderá una persona que cursa estudios universitarios y que no es un estudiante externo,¹⁹ y por «participante» se entenderá una persona que cursa estudios de formación profesional.²⁰ En lo sucesivo, me referiré a estos dos grupos, respectivamente, como «estudiantes de educación superior» y «estudiantes de formación profesional».

19. Con arreglo al artículo 2.2.1 de la Wsf 2000, las personas que pueden ser beneficiarias de la financiación de estudios son: los estudiantes de educación superior y los estudiantes de formación profesional²¹ de nacionalidad neerlandesa; los ciudadanos no neerlandeses que sean tratados como nacionales neerlandeses en materia de financiación de estudios, de conformidad con un tratado o una decisión de un organismo internacional, y los nacionales no neerlandeses que residan en los Países Bajos y pertenezcan a un grupo de personas que deba recibir, en materia de financiación de estudios, un trato idéntico al que reciben los nacionales neerlandeses. El artículo 2.2.2 de la Wsf 2000 prevé que, en lo que atañe a la segunda categoría, una medida independiente podrá disponer que la aplicación de la igualdad de trato podrá limitarse al importe que cubra los gastos de acceso a la enseñanza.

20. De conformidad con el artículo 2.3 de la Wsf 2000, tanto los estudiantes de formación profesional como los estudiantes de educación superior pueden acogerse en principio a la financiación de estudios entre los 18 y los 30 años de edad.

21. La condición relativa a la educación recogida en el artículo 2.1 c) de la Wsf 2000 hace referencia a la educación que se describe en las secciones 2.2 a 2.4 de la Wsf 2000. Estas secciones versan sobre la formación profesional y la enseñanza universitaria, tanto en los Países Bajos como en el extranjero. De ellos resulta que es preciso que los estudiantes de educación superior y los estudiantes de formación profesional que quieran ser beneficiarios de la financiación de estudios estén matriculados en las instituciones pertinentes.

22. El artículo 3.1.1 de la Wsf 2000 dispone que la financiación de estudios podrá consistir en una beca básica, un préstamo básico y una beca o préstamo adicional. La financiación de estudios para los estudiantes de educación superior (a diferencia de los estudiantes de formación profesional) comprende además un «collegegeldkrediet» o crédito para la matrícula universitaria, que se define en el artículo 1.1.1 de la Wsf 2000 como un préstamo para pagar la matrícula universitaria en la educación superior. De conformidad con el artículo 3.1.2 de la Wsf 2000, la financiación de estudios podrá concederse total o parcialmente en forma de beca, préstamo o «prestatiebeurs» («beca de

18 — Aunque parece que el término «apartado» se emplea para hacer referencia a títulos de secciones de la Wsf 2000, en mis conclusiones utilizaré el término «sección».

19 — En la vista oral, el Gobierno de los Países Bajos explicó que un «estudiante externo» es aquel que puede asistir a algunas clases de forma irregular sin cursar estudios regulares.

20 — La cuestión de dilucidar si la formación profesional contemplada en la Wsf 2000 tiene el mismo significado que la «enseñanza profesional» regulada por el Derecho de la UE no es objeto de análisis. Esta última hace referencia a «[...] cualquier forma de enseñanza que capacita para el ejercicio de una profesión, oficio o empleo determinado, o que confiere la aptitud específica para ejercer tal profesión, oficio o empleo [...] sean cuales fueren la edad y el nivel de formación de los alumnos o estudiantes, aun cuando el programa incluya parte de educación general»: sentencia Comisión/Consejo (242/87, EU:C:1989:217), apartado 24 y jurisprudencia citada.

21 — Dicha disposición es aplicable a todos aquellos que estén cursando estudios o sean «studerende», término que según el artículo 1.1.1 de la Wsf 2000 hace referencia tanto a los estudiantes de formación profesional como a los estudiantes de educación superior.

rendimiento» definida en el artículo 1.1.1 de la Wsf 2000 como un préstamo con intereses que, en determinadas circunstancias, puede convertirse en una beca sin intereses). En el artículo 3.1.3 de la Wsf 2000 se indica que el importe de la financiación de estudios se fijará sobre la base de un presupuesto por mes natural; para los estudiantes de educación superior, también se tomará en consideración el crédito para la matrícula universitaria.

23. Según el artículo 3.2.1 de la Wsf 2000, el presupuesto destinado a un estudiante de formación profesional por mes natural se fija en la suma de los importes que cubren los gastos de manutención, los gastos de matrícula y los gastos de viaje. Según el artículo 3.3.1 de la Wsf 2000, el presupuesto destinado a un estudiante de educación superior es la suma de los importes necesarios para cubrir los gastos de manutención y los gastos de viaje.

24. El artículo 3.6.2 de la Wsf 2000 prevé que, salvo disposición en contrario, el importe de los gastos de viaje está incluido en la beca básica.

25. En lo que respecta a los estudios en los Países Bajos (artículo 3.7.1 de la Wsf 2000), los gastos de viaje se sufragan mediante la concesión del derecho a usar el transporte público gratuitamente o con tarifas reducidas durante parte de la semana. En lo que se refiere a los estudios fuera de los Países Bajos (artículo 3.7.2 de la Wsf 2000), dichos gastos se sufragan mediante el abono de una cantidad de dinero según se establece en los artículos 4.8.1 y 5.3.1 de la Wsf 2000. Estas últimas disposiciones establecen las condiciones en las que se entrega el importe para gastos de viaje a los estudiantes de formación profesional y a los estudiantes de educación superior respectivamente.

26. El artículo 3 de la Wsf 2000 determina qué ciudadanos no neerlandeses deben recibir el mismo trato que los nacionales neerlandeses. Los artículos 3a y 3b de la Bsf 2000, que se refieren (respectivamente) a los estudiantes de formación profesional y a los estudiantes de educación superior, indican qué ciudadanos no neerlandeses deben recibir, sólo en determinados aspectos, el mismo trato que los nacionales neerlandeses. El párrafo primero de ambas disposiciones establece que la igualdad de trato respecto de los nacionales neerlandeses en el sentido del artículo 2.2.2 de la Wsf 2000 se limita a la concesión de un importe que cubra los costes de acceso a la enseñanza a los estudiantes que: i) sean nacionales de un Estado que forme parte del Espacio Económico Europeo («EEE») o nacionales de Suiza (y los miembros de su familia); ii) no sean o hayan sido trabajadores por cuenta ajena o propia, ni lo sean o hayan sido los miembros de su familia; y iii) no hayan adquirido un derecho de residencia permanente en el sentido del artículo 16 de la Directiva 2004/38. En cuanto a los estudiantes universitarios, el artículo 3a.2 de la Bsf 2000 prevé que esa suma de dinero se concederá en forma de beca por un importe equivalente a la beca básica percibida por un estudiante de formación profesional residente en su país. La última frase de dicha disposición dispone asimismo que, *inter alia*, el importe de los gastos de viaje no está incluido en dicha suma. En el caso de los estudiantes de educación superior, el artículo 3b.2 establece que dicha suma de dinero se otorgará en forma de crédito para la matrícula universitaria.

27. El artículo 7.37.2 de la Ley relativa a la educación superior y la investigación científica (Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek) explica qué se entiende por matrícula en una institución educativa reconocida. Un requisito para la matrícula es que se demuestre que los derechos de matrícula adeudados se han abonado o se abonarán.

Procedimiento administrativo previo

28. El 3 de noviembre de 2008, la Comisión recibió una denuncia de un nacional británico criticando que los estudiantes Erasmus que cursan parte de sus estudios en los Países Bajos pagan el precio íntegro en el transporte público interior, mientras que los estudiantes neerlandeses gozan de tarifas preferentes.

29. A continuación, la Comisión envió un escrito de requerimiento con fecha de 19 de marzo de 2009, en el que imputó a los Países Bajos la vulneración, *inter alia*, del artículo 24 de la Directiva 2004/38 y de los artículos 12 CE, 17 CE y 18 CE (actualmente artículos 18 TFUE, 20 TFUE y 21 TFUE).

30. Mediante escrito de 15 de mayo de 2009, los Países Bajos respondieron invocando la excepción recogida en el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38. Además, alegó que los estudiantes Erasmus no son en esencia comparables a los estudiantes ordinarios matriculados en un centro de enseñanza acreditado en los Países Bajos y que concede el mismo trato a los trabajadores emigrantes que a los nacionales neerlandeses.

31. En su dictamen motivado de 28 de enero de 2010, la Comisión mantuvo su alegación de que los Países Bajos habían vulnerado el artículo 18 TFUE y el artículo 24 de la Directiva 2004/38. Asimismo adujo que la tarjeta de estudiante TP no está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, si bien aceptó que la misma cubre los gastos de manutención. Se instó a los Países Bajos a adoptar las medidas necesarias para cumplir el dictamen motivado en el plazo de dos meses desde su recepción.

32. En su escrito de contestación de 28 de mayo de 2010, los Países Bajos reiteraron que en virtud del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, estaba facultado para denegar la concesión de la tarjeta de estudiante TP a los estudiantes Erasmus. En el caso de que se considerara que el régimen de financiación de estudios era indirectamente discriminatorio, dicha discriminación estaba justificada.

33. La Comisión remitió al Gobierno neerlandés otro dictamen motivado con fecha de 26 de enero de 2012. En dicho dictamen, la Comisión señaló que su crítica se refería a todos los estudiantes no neerlandeses que cursaban sus estudios en los Países Bajos, no sólo a los estudiantes Erasmus. La Comisión afirmó que la legislación controvertida conduce a una discriminación directa. Asimismo, rechazó la justificación aportada por los Países Bajos en relación con su legislación indirectamente discriminatoria.

34. El Gobierno neerlandés, al que de nuevo se instó a adoptar las medidas necesarias para cumplir el segundo dictamen motivado en el plazo de dos meses desde su recepción, contestó mediante un escrito de 27 de marzo de 2012. Recalcó la necesidad de distinguir entre los estudiantes Erasmus y los estudiantes ordinarios y se opuso a la alegación de la Comisión de que los estudiantes Erasmus están matriculados en centros de enseñanza neerlandeses.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

35. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que, al limitar el acceso a las tarjetas de transporte público con tarifas preferentes (esto es, las tarjetas de estudiantes TP) para los estudiantes que cursan sus estudios en los Países Bajos únicamente i) a los estudiantes neerlandeses que estén inscritos en los Países Bajos en un centro de enseñanza público o privado y ii) a los estudiantes procedentes de otros Estados miembros que estén económicamente activos o que hayan adquirido un derecho de residencia permanente, los Países Bajos han incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 18 TFUE (en relación con los artículos 20 TFUE y 21 TFUE), así como del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38/CE. La Comisión solicita asimismo al Tribunal de Justicia que condene en costas a los Países Bajos.

36. Los Países Bajos solicitan al Tribunal de Justicia que declare la inadmisibilidad del recurso de la Comisión en la medida en que se refiere a la discriminación indirecta y a los estudiantes neerlandeses que residen fuera de los Países Bajos. Asimismo, sostiene que los requisitos a los que supedita la obtención de la tarjeta de estudiante TP no constituyen una forma de discriminación entre los estudiantes neerlandeses y los restantes estudiantes de la Unión. Los Países Bajos solicitan asimismo que se condene en costas a la Comisión.

Alegaciones de las partes

37. Tal como expongo más adelante,²² se plantean importantes problemas en relación con la admisibilidad del recurso de la Comisión. En parte, dichos problemas surgen por la forma en que la Comisión presentó su recurso. Dicha presentación afecta también a mi exposición, especialmente en lo que concierne a las alegaciones de la Comisión.

Admisibilidad

38. Los Países Bajos subrayan que en el marco del procedimiento establecido por el artículo 258 TFUE, el recurso y el dictamen motivado deben fundarse en los mismos motivos y alegaciones y exponer las imputaciones de manera coherente y precisa. El recurso de la Comisión no cumple estos requisitos.

39. En una parte de su recurso, la Comisión parece criticar que los estudiantes Erasmus neerlandeses que cursan sus estudios en los Países Bajos sufren una discriminación indirecta en comparación con los estudiantes no neerlandeses que cursan sus estudios en los Países Bajos. Sin embargo, en el resto de su recurso censura la diferencia de trato dispensado a los estudiantes Erasmus no neerlandeses. Los Países Bajos sostienen que la Comisión no ha identificado adecuadamente el o los grupos de estudiantes a quienes los Países Bajos supuestamente discriminan y en qué forma. La documentación de la fase administrativa previa es asimismo imprecisa y confusa y sugiere que la imputación de discriminación indirecta, que la Comisión aduce en su recurso, es nueva.

40. En cuanto a la imputación de la Comisión acerca del trato dispensado a los estudiantes neerlandeses que residen en el extranjero, los Países Bajos señalan que una sección del recurso de la Comisión lleva por título «Estudiantes distintos de los estudiantes Erasmus — estudiantes ordinarios extranjeros, incluidos los estudiantes neerlandeses residentes en el extranjero». Los Países Bajos no pueden identificar cuál es la postura de la Comisión en relación con dichos estudiantes ni en qué se basa para alegar la supuesta discriminación. En aras de la exhaustividad, los Países Bajos indican que los estudiantes neerlandeses que residen en el extranjero pueden optar a la financiación de estudios (incluida la tarjeta de estudiante TP) siempre que se encuentren matriculados en los Países Bajos en un curso a tiempo completo en un centro de enseñanza reconocido y sean menores de 30 años de edad en la fecha en que presentan su solicitud de financiación de estudios.

41. Los Países Bajos alegan que la falta de claridad de la imputación de la Comisión en cuanto a la discriminación indirecta hace que sea difícil, si no imposible, que ejerza su defensa: la imputación no está redactada de manera coherente y precisa y las consideraciones presentadas en el dictamen motivado no se corresponden con las recogidas en el recurso.

42. La Comisión replica que tanto su primer dictamen motivado como el dictamen motivado adicional demuestran que, durante la fase administrativa previa, la Comisión no excluyó la posibilidad de que la legislación neerlandesa también pudiera constituir una discriminación indirecta. La postura que defiende la Comisión en su recurso no es más que una exposición ampliada de la postura que defendió durante la fase administrativa previa; no cabe entenderla como una imputación nueva.

43. A la luz de la aclaración de los Países Bajos de que los estudiantes neerlandeses que residen en el extranjero y se matriculan para cursar estudios a tiempo completo en un centro de enseñanza neerlandés y cumplen el requisito de edad tienen derecho a la financiación de sus estudios, incluida la tarjeta de estudiante TP, la Comisión acepta que no existe discriminación contra dichos estudiantes. Aunque la Comisión ha desistido de esta imputación, mantiene la imputación relativa a los estudiantes ordinarios no neerlandeses.

22 — Véanse los puntos 63 a 79 *infra*.

Fondo del litigio

44. La Comisión alega que los Países Bajos dispensan un trato directamente discriminatorio a los estudiantes no neerlandeses (o los miembros de su familia) que no son trabajadores por cuenta ajena ni por cuenta propia, y que no mantienen ese estatuto, y que no residen de manera permanente en los Países Bajos. A diferencia de los estudiantes neerlandeses, tales estudiantes no pueden solicitar la tarjeta de estudiante TP. El hecho de que para obtener dicha tarjeta, todos los estudiantes deban cumplir además otros dos requisitos, no modifica dicha discriminación directa.

45. Al denegar la tarjeta de estudiante TP a los estudiantes Erasmus no neerlandeses residentes en los Países Bajos (mientras se concede dicha tarjeta a los estudiantes neerlandeses que residen en los Países Bajos), los Países Bajos han vulnerado el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38. La Comisión invoca los apartados 61, 62 y 64 de la sentencia del Tribunal de Justicia Comisión/Austria,²³ que se dictó el 4 de octubre de 2012, esto es, una vez finalizada la fase administrativa previa.

46. Si bien la Comisión admite que los estudiantes Erasmus están y continúan estando matriculados en la institución educativa de envío, considera que este hecho carece de pertinencia. La Carta del estudiante Erasmus+ exige que todos los alumnos deben recibir por parte de la institución de acogida el mismo trato dispensado a sus propios alumnos. Ciertamente, los estudiantes Erasmus no abonan derechos de matrícula en la institución de acogida. Sin embargo, durante todo el período en el que cursan sus estudios en el extranjero, sí disfrutan de todos los servicios inherentes a la matriculación en dicha institución, tales como seminarios, matrícula, exámenes, acceso a laboratorios y bibliotecas. Por ello, la Comisión estima que los estudiantes Erasmus se encuentran *de facto* matriculados en los Países Bajos y, por consiguiente, reúnen los requisitos necesarios para que se les conceda la tarjeta de estudiante TP. En respuesta a la alegación de los Países Bajos de que los estudiantes Erasmus no son objetivamente comparables a los estudiantes ordinarios, la Comisión invoca el apartado 61 de la sentencia Comisión/Austria (C-75/11, EU:C:2012:605) para argumentar que los estudiantes son objetivamente comparables si el estudiante demuestra que existe un vínculo real con el Estado miembro de acogida.

47. En su recurso, la Comisión manifiesta que, habida cuenta de que los Países Bajos son los únicos que conceden este tipo de prestación o ventaja, no hay riesgo de que un estudiante reciba ayuda financiera para gastos de viaje tanto del país de origen como del país de acogida. Sin embargo, en la vista oral, la Comisión indicó que en un número significativo de Estados miembros se prevén tarjetas similares, pero que, por una razón o por otra, no se conceden.

48. La Comisión alega asimismo que un estudiante neerlandés que se matricula en un centro educativo extranjero, pero decide llevar a cabo parte de sus estudios como estudiante Erasmus en los Países Bajos, no se encuentra en una situación comparable a la del estudiante Erasmus no neerlandés «estándar» que mencionó la Comisión. El primero de ellos tiene derecho a recibir financiación para sus estudios en el extranjero («meeneembare studie financiering» o «MNSF»), esto es, un tipo de financiación de estudios «portátil», que comprende una cantidad correspondiente al importe de la tarjeta de estudiante TP. El segundo estudiante no percibe dicha cantidad. Sobre la base de las consideraciones anteriores, la Comisión estima que existe una «clara» discriminación directa por razón de la nacionalidad, que es contraria al artículo 21 TFUE y al artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38. En la vista oral, en respuesta a la cuestión relativa concretamente a esa parte de su recurso, la Comisión declaró que la parte de su escrito de contestación en la que desistía de su imputación de discriminación contra los estudiantes neerlandeses que residen en el extranjero y se matriculan en una institución de enseñanza para cursar estudios en los Países Bajos también cubría este punto.

23 — Sentencia Comisión/Austria, C-75/11 (EU:C:2012:605).

49. En la parte de su recurso titulada «Estudiantes Erasmus — discriminación indirecta», la Comisión señala que los Países Bajos mantienen la postura de que no existe discriminación indirecta contra los estudiantes Erasmus no neerlandeses porque los estudiantes Erasmus neerlandeses matriculados para estudiar en el extranjero y que cursan estudios en los Países Bajos en el marco del programa Erasmus tampoco tienen derecho a percibir cantidad alguna por gastos de viaje. La Comisión considera que, en el número limitado de casos en los que un nacional neerlandés que estudia en el extranjero decide cursar un programa Erasmus en los Países Bajos, dicho estudiante no percibirá cantidad alguna en concepto de gastos de viaje porque también percibe financiación de estudios portátil para cursar sus estudios en el extranjero, que incluye un elemento para sufragar los gastos de viaje. Dado que los estudiantes Erasmus no neerlandeses no tienen derecho a percibir una cantidad en concepto de gastos de viaje, los Países Bajos dispensan un trato indirectamente discriminatorio a dichos estudiantes, contrario al artículo 21 TFUE y al artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38.

50. La Comisión censura asimismo el trato de los Países Bajos a los estudiantes ordinarios. En respuesta a la tesis de los Países Bajos según la cual el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38 comprende la tarjeta de estudiante TP, la Comisión invoca los apartados 53 a 55 de la sentencia Comisión/Austria (C-75/11, EU:C:2012:605), de la que (afirma) se desprende que el Tribunal de Justicia ha aceptado que las reducciones de las tarifas de transporte concedidas a los estudiantes i) no son becas o préstamos en el sentido del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, sino que ii) constituyen otro tipo de ayudas de manutención en el sentido de dicha disposición. El hecho de que los gastos de viaje se concedan inicialmente como un préstamo condicional no implica que esa ventaja quede comprendida automáticamente en la excepción prevista en el artículo 24, apartado 2 de la citada Directiva. Dado que el préstamo sólo se debe devolver en determinadas circunstancias limitadas, la ventaja debería ser considerada como una beca condicional que no está incluida en el ámbito de aplicación de ese artículo.

51. Los Países Bajos alegan que la imputación relativa a los estudiantes ordinarios no neerlandeses y los estudiantes Erasmus es infundada.

52. En lo que atañe a los estudiantes no neerlandeses ordinarios, los Países Bajos invocan el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38. Es pacífico que la tarjeta de estudiante TP es una ayuda de manutención, y los Países Bajos sostienen que constituye una beca o préstamo de estudios. Carece de pertinencia el hecho de que la tarjeta de estudiante TP sea considerada como un préstamo condicional o, tal como propone la Comisión, como una beca condicional. En cualquiera de los casos, los Países Bajos pueden invocar la excepción contenida en el artículo 24, apartado 2. La Comisión basó inadecuadamente sus alegaciones en la sentencia Comisión/Austria (C-75/11, EU:C:2012:605). Dicho asunto versaba sobre reducciones de tarifas de transporte concedidas a los estudiantes cuyos padres percibían prestaciones familiares austríacas por hijos; no guardaba relación alguna con la financiación de estudios. En sus observaciones escritas, los Países Bajos alegan que este argumento de defensa es asimismo aplicable, pero sólo con carácter subsidiario, a los estudiantes Erasmus no neerlandeses. No obstante, en la vista oral, el Gobierno neerlandés invocó, también en relación con este grupo, en primer lugar el artículo 24, apartado 2, y a continuación el artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2004/38.

53. Los Países Bajos solicitan al Tribunal de Justicia que desestime la imputación de discriminación directa contra los estudiantes Erasmus no neerlandeses por infundada. Este grupo de estudiantes no es objetivamente comparable a los estudiantes neerlandeses. Durante su estancia en el extranjero en el marco del programa Erasmus, permanecen matriculados en el centro de enseñanza de su país de origen y no están obligados a pagar derechos de matrícula en el centro de enseñanza del Estado de destino. Su Estado miembro de origen sigue siendo responsable de proporcionarles la ayuda financiera. Así pues, ningún estudiante Erasmus, con independencia de su nacionalidad, percibe financiación de estudios de los Países Bajos (incluida la tarjeta de estudiante TP). Por otro lado, los

estudiantes Erasmus reciben de su Estado miembro de origen una beca Erasmus destinada a financiar los gastos adicionales que les supone cursar sus estudios en el extranjero. La cuantía de la beca depende, *inter alia*, del nivel de los gastos de manutención en el Estado miembro de acogida. Por lo tanto, según los Países Bajos, no existe discriminación.

54. Los Países Bajos también se muestran disconformes con la alegación de la Comisión de que los estudiantes Erasmus están matriculados *de facto* en un centro de enseñanza de los Países Bajos. Si bien es cierto que los estudiantes Erasmus deben cumplir ciertas formalidades, éstas son meramente administrativas y no bastan para que un estudiante Erasmus pueda optar a la financiación de sus estudios.

55. A la luz de la respuesta de la Comisión, los Países Bajos alegan asimismo que la Comisión ha interpretado erróneamente los apartados 61 a 64 de la sentencia Comisión/Austria (C-75/11, EU:C:2012:605). El artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38 no exige que se demuestre la existencia de un vínculo real con el Estado miembro de acogida a través de la matriculación en una institución educativa de dicho Estado. En cualquier caso, dichos apartados de la mencionada sentencia se refieren a la justificación de la discriminación indirecta controvertida en dicho asunto. No abordan los criterios aplicables para determinar si existe o no discriminación (directa).

56. Según los Países Bajos, la Comisión aplica una metodología errónea para determinar qué categorías de estudiantes son comparables. Lo importante no es determinar en qué medida son o no comparables los grupos, sino dilucidar si, desde el punto de vista de la legislación nacional controvertida, existe una situación comparable. En el caso de autos, la legislación controvertida es la que regula la financiación de estudios. Los estudiantes Erasmus no son objetivamente comparables con el grupo de estudiantes que han abonado tasas académicas en los Países Bajos, se encuentran allí matriculados en un centro de enseñanza y, por ello, tienen derecho a la financiación de estudios. Con carácter subsidiario, en caso de que el Tribunal de Justicia considere que ambos grupos son comparables, los Países Bajos invocan de nuevo el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38.

57. Por último, en respuesta a las cuestiones formuladas en la vista oral, tanto la Comisión como los Países Bajos indicaron que consideran que los estudiantes Erasmus residen en los Países Bajos en virtud del artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva 2004/38.

Análisis

Observaciones preliminares

58. En esencia, para que prospere su recurso, la Comisión deberá demostrar que los Países Bajos tratan de modo menos favorable a los estudiantes no neerlandeses que a los estudiantes neerlandeses en situación comparable en lo que respecta a la tarjeta de estudiante TP. Esta tarjeta de estudiante TP es un instrumento para administrar el sistema de tarifas de transporte (público) reducidas, ya que acredita el derecho de un estudiante a acogerse a dichas tarifas. La Wsf 2000 define el valor monetario correspondiente de la tarjeta.

59. En sus pretensiones (recogidas en la última página de su recurso), la Comisión solicita que se declare que, al limitar el acceso a las tarjetas de estudiante TP a los estudiantes neerlandeses que estén matriculados en los Países Bajos en un centro de enseñanza público o privado y a los estudiantes procedentes de otros Estados miembros que estén económicamente activos o que hayan adquirido un derecho de residencia permanente en los Países Bajos, los Países Bajos han incumplido las obligaciones que les incumben en virtud de los artículos 18 TFUE, 20 TFUE y 21 TFUE, así como

del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38/CE.²⁴ En este texto se identifica a los receptores de la tarjeta y no a aquellos que no la reciben. No obstante, la Comisión reprocha la existencia de una discriminación contra los estudiantes de otras nacionalidades que están matriculados en un centro de enseñanza público o privado (presuntamente en los Países Bajos) y, en términos más generales, contra todos los estudiantes de otras nacionalidades (con independencia de la matriculación en un centro de enseñanza, pero que también cursan sus estudios presuntamente en los Países Bajos) que no sean económicamente activos o no tengan el derecho de residencia permanente en los Países Bajos.

60. Esta formulación difiere de la descripción del objeto de la demanda indicado en la portada del escrito de recurso de la Comisión y recogido también en el apartado 1, de su escrito de recurso y de contestación. En dicha descripción, la Comisión señala en esencia que los Países Bajos conceden la tarjeta de estudiante TP únicamente a los estudiantes neerlandeses y a los estudiantes de otras nacionalidades que residen en los Países Bajos, son económicamente activos o han adquirido el derecho de residencia permanente en los Países Bajos. A la luz de esta redacción, podría parecer que la Comisión censura la discriminación contra estudiantes de otras nacionalidades (independientemente de su matriculación en un centro de enseñanza, si bien presuntamente cursando sus estudios en los Países Bajos) que no residen en los Países Bajos (y, por tanto, no han adquirido un derecho de residencia permanente) y no son económicamente activos. Ese grupo de estudiantes parece ser al mismo tiempo más amplio (no se hace referencia alguna a la matriculación en un centro de enseñanza) y más reducido (se refiere únicamente a estudiantes que no tienen ningún tipo de residencia en los Países Bajos) que el grupo delimitado en las pretensiones formuladas por la Comisión. En definitiva, lo importante son las pretensiones presentadas en el recurso.

61. En el curso del procedimiento, la Comisión desistió de parte de sus imputaciones.²⁵ Así pues, en su recurso, la Comisión desistió de la imputación de discriminación contra los estudiantes neerlandeses que residen en el extranjero, pero están matriculados en un curso a tiempo completo en un centro de enseñanza acreditado en los Países Bajos. La Comisión acepta que dichos estudiantes reciben el mismo trato que los estudiantes neerlandeses que residen y cursan sus estudios en los Países Bajos. (No está claro si ello implica que la Comisión estuviera inicialmente criticando una discriminación entre estudiantes neerlandeses por razón de la nacionalidad, si bien este extremo no resulta pertinente para el caso de autos). En la vista oral, cuando se le pidió que aclarara la parte de su recurso relativa al trato dispensado a los estudiantes Erasmus no neerlandeses y a los nacionales neerlandeses matriculados en un centro de enseñanza en el extranjero pero que cursan parte de sus estudios en los Países Bajos en el marco del programa Erasmus, la Comisión respondió que también había desistido de su imputación de discriminación en la medida en que afectaba a dichos estudiantes neerlandeses. En consecuencia, a mi parecer, se solicita en definitiva al Tribunal de Justicia que analice el recurso de la Comisión únicamente en la medida en que alega discriminación por razón de la nacionalidad contra los estudiantes ordinarios no neerlandeses y los estudiantes Erasmus en los Países Bajos.

62. En este contexto examinaré en primer lugar la admisibilidad del recurso de la Comisión.

Admisibilidad

63. Es bien sabido que toda demanda presentada con arreglo al artículo 258 TFUE debe contener la cuestión objeto del litigio y la exposición sumaria de los motivos invocados, y esta indicación debe ser suficientemente clara y precisa para permitir a la parte demandada preparar su defensa y al Tribunal de Justicia ejercer su control.²⁶ Los fundamentos de hecho y de derecho deben estar indicados de manera coherente e inteligible en el propio recurso y las pretensiones deben redactarse de manera

24 — Véanse además el punto 89 y la nota al pie 42 *infra*.

25 — Véanse los puntos 43 y 48 *supra*.

26 — Sentencia Comisión/Francia (C-237/12, EU:C:2014:2152), apartado 48 y jurisprudencia citada.

inequívoca.²⁷ Por otro lado, dicho recurso sólo debe examinarse en relación con las pretensiones contenidas en el escrito de interposición del recurso. Dichas pretensiones deben ser formuladas de manera inequívoca para que el Tribunal de Justicia no resuelva *ultra petita* o bien omita pronunciarse sobre una pretensión.²⁸ El objeto del litigio queda también delimitado en el escrito de requerimiento y el dictamen motivado y no puede ser ampliado con posterioridad.²⁹ El dictamen motivado y el recurso deben basarse en las mismas imputaciones.³⁰

64. En el caso de autos, los Países Bajos solicitan al Tribunal de Justicia que declare la inadmisibilidad del recurso de la Comisión en la medida en que sostiene la existencia de una discriminación indirecta. Procede recordar que, en cualquier caso, aun cuando no se haya propuesto ninguna excepción de inadmisibilidad por ninguna de las partes, el incumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 258 TFUE constituye un motivo de inadmisión de la demanda y el Tribunal de Justicia puede examinarlo de oficio.³¹

65. Coincido con los Países Bajos en lo que concierne a la imputación de discriminación indirecta y abordaré en primer lugar la admisibilidad de dicha imputación. Efectivamente, estimo que el Tribunal de Justicia debe declarar de oficio la inadmisibilidad de esa parte del recurso por motivos que no se limitan a dicha imputación.

66. La discriminación indirecta por razón de la nacionalidad se produce cuando una disposición de Derecho nacional, por su propia naturaleza, pueda afectar más a los nacionales de otros Estados miembros que a los propios nacionales e implique por consiguiente el riesgo de perjudicar a los primeros, a menos que esté justificada objetivamente y sea proporcionada al objetivo perseguido.³² En consecuencia, cuando se formula tal imputación, es esencial *identificar* un criterio distinto del de la nacionalidad cuya aplicación, sin embargo, se traduzca en la existencia de discriminación por razón de la nacionalidad.

67. La Comisión no procedió así.

68. En respuesta a la excepción de inadmisibilidad formulada por los Países Bajos, la Comisión aduce simplemente que su imputación de discriminación indirecta no es nueva y que en virtud de los dos dictámenes motivados debería haber quedado claro que no excluyó la posibilidad de que una discriminación indirecta.

69. En uno de los puntos de dichos dictámenes motivados, la Comisión declaró que el requisito de la residencia permanente previsto en la legislación neerlandesa conduce a una discriminación indirecta hacia los ciudadanos de la UE no neerlandeses en general (no sólo hacia los estudiantes Erasmus no neerlandeses), que es directamente contraria al artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, y que de ello se desprende que la limitación del acceso a la tarjeta de estudiante TP a las personas económicamente activas y a los beneficiarios del derecho de residencia permanente en el país se opone a los artículos 18 TFUE, 20 TFUE y 21 TFUE, así como al artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38. En otro punto, la Comisión alegó únicamente una discriminación directa. Sin embargo, otra parte de los dictámenes motivados versaba sobre la posible justificación de la discriminación indirecta. Por último, en su escrito de requerimiento, la Comisión alegó discriminación por razón de la nacionalidad, pero no identificó el criterio causante de dicha discriminación. Simplemente se centró en el hecho (no cuestionado) de que los estudiantes no neerlandeses deben pagar las tarifas completas del transporte público, mientras que los estudiantes neerlandeses disfrutaban

27 — Sentencia Comisión/España (C-67/12, EU:C:2014:5), apartados 41 y 42 y jurisprudencia citada.

28 — Sentencia Comisión/Países Bajos (C-252/13, EU:C:2014:2312), apartados 28 y 29 y jurisprudencia citada.

29 — Sentencia Comisión/Portugal (C457/07, EU:C:2009:531), apartado 55.

30 — Sentencia Comisión/España (C-67/12, EU:C:2014:5), apartado 52 y jurisprudencia citada.

31 — Sentencia Comisión/Italia (C-68/11, EU:C:2012:815), apartado 49 y jurisprudencia citada.

32 — Véase, por ejemplo, la sentencia Bressol y otros (C-73/08, EU:C:2010:181), apartado 41 y jurisprudencia citada.

de tarifas reducidas. Seguidamente, concluyó que el principio de igualdad de trato debe aplicarse a todos los ciudadanos de la Unión comprendidos en el ámbito de aplicación, *inter alia*, de la Directiva 2004/38 y que cursen sus estudios en el Estado miembro de acogida, con independencia de si tienen allí su residencia permanente.

70. Dejando a un lado la cuestión de determinar si se notificó adecuadamente a los Países Bajos que el recurso de la Comisión (de interponerse) incluiría la discriminación indirecta, la Comisión no ha indicado en ningún momento cuál es el criterio utilizado y cuál la disposición del Derecho nacional en que se halla dicho criterio que conduce a la discriminación indirecta en el caso de autos.

71. No puede tratarse de un requisito de nacionalidad como tal. Ello se debe a que la Comisión aduce que, en lo que se refiere a la discriminación directa, los Países Bajos tratan de un modo menos favorable a los ciudadanos no neerlandeses que a sus propios nacionales. Para obtener la tarjeta de estudiante TP, los primeros han de cumplir los requisitos de encontrarse económicamente activos y/o ser beneficiarios del derecho de residencia permanente, mientras que los segundos no. Por consiguiente, la imputación de discriminación directa presentada por la Comisión implica necesariamente la afirmación de que existe una diferencia de trato por razón de la nacionalidad, que estriba en que un estudiante tenga o no la obligación de demostrar su derecho a la residencia permanente. Pero si es así, no cabe interpretar el recurso de la Comisión en el sentido de que sostiene que el requisito de residencia permanente también conduce a una forma de discriminación indirecta. Ello sólo sería posible si la legislación neerlandesa (*quod non*) aplicara el requisito de la residencia permanente a todos los estudiantes solicitantes de financiación de estudios, incluida la tarjeta de estudiante TP.

72. En la vista oral, en respuesta a las preguntas del Tribunal de Justicia, la Comisión señaló el artículo 7.37 de la Ley relativa a la educación superior y la investigación científica y el artículo 3(a)(2) de la Bsf 2000 como las disposiciones discriminatorias. No especificó si su aplicación conducía a una discriminación directa o indirecta.

73. En cuanto a la discriminación indirecta, la Comisión, por consiguiente, pareció sugerir —sin entrar en más detalles— que tanto el requisito de la matrícula como el de la residencia permanente (en la medida en que se aplica a los estudiantes de formación profesional) entrañan una discriminación indirecta. Debe declararse claramente la inadmisibilidad de esta imputación contenida en el recurso de la Comisión. La Comisión no ha señalado el supuesto criterio discriminatorio de forma coherente, suficiente y oportuna. Cabe añadir que si se permitiera que la Comisión identificara, por primera vez en la fase de la vista oral, el elemento de la legislación de un Estado miembro que supone una presunta discriminación indirecta, se estaría tergiversando por completo el procedimiento previsto en el artículo 258 TFUE.

74. En lo que se refiere a la discriminación directa, ya he observado la falta de coherencia en el recurso de la Comisión y en la fase administrativa previa con respecto al criterio de la nacionalidad. Sin embargo, los Países Bajos aceptan que tratan de un modo diferente a los estudiantes neerlandeses y a los estudiantes procedentes, *inter alia*, de otros Estados miembros de la UE en materia de financiación de estudios, incluida la tarjeta de estudiante TP, al exigir a estos últimos que sean económicamente activos o sean residentes permanentes. En su escrito de alegaciones citaron a este respecto el artículo 3(a)(1) y (2) de la Bsf 2000.

75. En mi opinión, de ello no se desprende necesariamente que sea admisible la imputación de la Comisión de discriminación directa hacia todos los nacionales no neerlandeses. Procederé ahora a examinar con más detenimiento las dos disposiciones de la legislación nacional citadas por la Comisión durante la vista.

76. El artículo 7.37 de la Ley relativa a la educación superior y la investigación científica define el concepto de matrícula en una institución educativa reconocida. Exige que se demuestre que los derechos de matrícula adeudados han sido o serán abonados. No hace referencia alguna a la nacionalidad. Por consiguiente, no alcanzo a entender cómo dicha disposición podría generar por sí misma una discriminación directa.

77. Tampoco la Comisión señaló que esa disposición fuera directamente discriminatoria en su recurso ni en ninguna otra fase del procedimiento. Las disposiciones invocadas en la sección del recurso de la Comisión dedicada a la discriminación directa fueron los artículos 2.2(1)(b) y 3.6(2) de la Wsf 2000 y el artículo 3(a) de la Bsf 2000. En la sección de su escrito de contestación sobre el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, la Comisión invocó el artículo 3.2(1) de la Wsf 2000 (que establece el presupuesto mensual de un estudiante de formación profesional, aunque el resto de las alegaciones de la Comisión en dicha sección parece versar sobre la posición de los estudiantes de educación superior).

78. El artículo 3(a)(2) de la Bsf 2000 versa sobre los estudiantes de formación profesional. Al citar dicha disposición verbalmente (y, efectivamente, en su escrito de alegaciones), la Comisión pareció limitar su imputación de discriminación directa a los estudiantes de formación profesional. Cuando en la vista oral se preguntó a la Comisión si así era, contestó que no. Los estudiantes de educación superior también estaban cubiertos. Aun así, la Comisión siguió sin señalar la o las disposiciones legales nacionales que ocasionan una discriminación directa hacia los estudiantes de educación superior.

79. Además, aunque esos preceptos de la legislación neerlandesa se refieren también a los nacionales de un Estado del EEE o de Suiza, así como a los ciudadanos de la Unión, no hay nada en el recurso de la Comisión que apunte a una imputación de trato discriminatorio contra personas que no son ciudadanos de la Unión. De ello se desprende que si la imputación de discriminación directa de la Comisión se refiere, no obstante, a los estudiantes de educación superior y a los estudiantes nacionales de un Estado del EEE o de Suiza, también debe declararse inadmisibles.

80. Concluyo que la única parte admisible de la imputación de discriminación directa de la Comisión es la referente a los estudiantes de formación profesional no neerlandeses que son ciudadanos de la Unión, incluidos los estudiantes Erasmus.

Fondo del litigio

Aplicación de la Directiva 2004/38

81. El artículo 18 TFUE prohíbe toda discriminación por razón de la nacionalidad en las situaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de los Tratados. Sin embargo, sólo está destinado a aplicarse de manera autónoma en situaciones que se rijan por el Derecho de la Unión y para las que el Tratado no prevea normas específicas que prohíban la discriminación.³³ El artículo 21 TFUE se refiere a la situación específica en la que un ciudadano de la UE ejerce su libertad de circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros.³⁴ Dicha situación comprende la de un estudiante ciudadano de la UE que se desplaza a otro Estado miembro para cursar estudios universitarios en dicho Estado.³⁵ Sin embargo, dicho derecho a la libre circulación está sujeto a las limitaciones y condiciones previstas en

33 — Véase la sentencia Hervis Sport- és Divatkereskedelmi (C-385/12, EU:C:2014:47), apartado 25 y jurisprudencia citada.

34 — Véase la sentencia Bressol y otros (C-73/08, EU:C:2010:181), apartado 31 y jurisprudencia citada.

35 — Véase, por ejemplo, la sentencia Förster (C-158/07, EU:C:2008:630), apartado 38.

los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación, incluida la Directiva 2004/38.³⁶ El artículo 24 de la Directiva 2004/38 es una expresión específica del principio de igualdad de trato previsto en general en el artículo 18 TFUE respecto de los ciudadanos de la UE que se encuentran comprendidos en el ámbito de aplicación de dicha Directiva.³⁷

82. En el caso de autos, la Comisión alega una discriminación por razón de la nacionalidad contra los estudiantes no neerlandeses que han ejercido su derecho a la libre circulación para cursar estudios en los Países Bajos y que, por tanto, se encuentran comprendidos en el ámbito de aplicación del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38.

83. Con arreglo al artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2004/38, todos los ciudadanos de la Unión que residen en el Estado miembro de acogida en base a dicha Directiva deben recibir el mismo trato, en lo que se refiere a cuestiones comprendidas en el ámbito de aplicación de los Tratados, que el dispensado a los propios nacionales de dicho Estado. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al acceso a las prestaciones sociales pone de manifiesto que dicha expresión del principio de igualdad de trato sólo es aplicable a los estudiantes que residen legalmente en el Estado miembro de acogida, lo que significa que su estancia en dicho Estado se ajusta a los requisitos establecidos en la Directiva 2004/38.³⁸

84. No obstante, el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, permite a los Estados miembros optar por no aplicar dicho principio con respecto a las «[...] ayudas de manutención consistentes en becas o préstamos de estudios, incluidos los de formación profesional, a personas que no sean trabajadores por cuenta ajena o propia, personas que mantengan dicho estatuto o miembros de sus familias» que no hayan adquirido aún el derecho de residencia permanente. El artículo 24, apartado 2, por consiguiente, habilita expresamente al Estado miembro para eximirse en casos concretos y durante un período de tiempo limitado del cumplimiento del principio de igualdad de trato.³⁹ El Tribunal de Justicia ha sostenido que dicha excepción debe interpretarse en sentido restrictivo y de conformidad con las disposiciones del Tratado, incluidas las relativas a la ciudadanía de la Unión y a la libertad de circulación.⁴⁰

85. Los Estados miembros sólo pueden invocar el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38 si es aplicable el artículo 24, apartado 1 —que, en el caso de autos, implica el cumplimiento por los estudiantes controvertidos de los requisitos establecidos en la Directiva 2004/38 con respecto a la residencia—. ⁴¹ Ambas partes coinciden en considerar que los estudiantes cubiertos por el recurso de la Comisión residen en los Países Bajos en virtud del artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva 2004/38. En consecuencia, es evidente que el artículo 24, apartado 1, es aplicable.

86. En la vista oral, se preguntó a la Comisión si cabía aplicar el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva 2004/38, dado que dicha disposición se refiere a los ciudadanos de la UE que «están matriculados en un centro público o privado, reconocido o financiado por el Estado miembro de acogida» y los estudiantes Erasmus permanecen por definición matriculados en su Estado miembro de origen. La Comisión contestó en sentido afirmativo, pero no aportó más aclaraciones.

36 — Véase, por ejemplo, la sentencia Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), apartados 46 y 47 y jurisprudencia citada.

37 — Véanse las sentencias Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), apartado 61; N. (C-46/12, EU:C:2013:97), apartado 33 y jurisprudencia citada, y Comisión/Austria (C-75/11, EU:C:2012:605), apartados 49 y 54 y jurisprudencia citada.

38 — Sentencia Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), apartado 49 y jurisprudencia citada.

39 — Sentencia Vatsouras y Koupatantze (C-22/08 y C-23/08, EU:C:2009:344), apartado 34.

40 — Véanse, por ejemplo, las sentencias N. (C-46/12, EU:C:2013:97), apartado 33 y Comisión/Austria (C-75/11, EU:C:2012:605), apartado 54.

41 — Sentencia Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), apartado 51. Asimismo, de ello se desprende que cuando un Estado miembro invoca el artículo 24, apartado 2, no es preciso determinar previamente la existencia de discriminación (y, por consiguiente, que existe una diferencia de trato entre categorías de ciudadanos de la UE comparables).

87. A mi parecer, el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva 2004/38 no armoniza la definición de estudiante ni las condiciones concretas en las que un Estado miembro puede inscribir a una persona como estudiante. De hecho, la matrícula depende de la legislación o de la práctica administrativa del Estado miembro de acogida. Lo importante es que un ciudadano de la UE ha ejercido el derecho a la libre circulación para residir en otro Estado miembro y se ha matriculado en un centro público o privado, reconocido o financiado por el Estado miembro de acogida, con la finalidad de cursar estudios. El artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva 2004/38, no exige al estudiante que esté matriculado a efectos de obtener un diploma o un título académico en dicho centro, aun cuando normalmente así sea. Lo que importa es que la matrícula en el Estado miembro de acogida se lleve a cabo «con la finalidad principal de cursar estudios» y, por consiguiente, permita al ciudadano de la Unión acceder a dichos estudios. El hecho de que los estudiantes Erasmus sigan matriculados en un centro de otro Estado miembro no excluye la posibilidad de que «se matriculen» también en otro lugar a efectos del artículo 7, apartado 1, letra c).

88. Por último, ningún elemento de las alegaciones presentadas por la Comisión indica que las imputaciones también se refieran a los estudiantes (de formación profesional) cuya residencia en los Países Bajos no se base en la Directiva 2004/38 o no se ajuste a la misma. Por tanto, no examinaré las consecuencias del requisito de residencia legal de los estudiantes (de formación profesional) cuya residencia en otro Estado miembro se base en la legislación nacional o en alguna norma del Derecho de la Unión distinta de la Directiva 2004/38.

Artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38

89. La Comisión solicita que se declare que los Países Bajos vulneraron el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38,⁴² ya que no concurren los requisitos exigidos por esa disposición. En caso de que la Comisión haya interpretado erróneamente el artículo 24, apartado 2, resultará innecesario dilucidar si en las pretensiones formuladas se solicita también implícitamente que se declare que los Países Bajos vulneraron el principio de igualdad de trato establecido en el artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2004/38.

90. La cuestión de determinar si el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38 es aplicable depende de si la prestación constituye una «ayuda de manutención» concedida en forma de «beca de estudios» o de «préstamo de estudios».

91. El Tribunal de Justicia ya ha aceptado 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, entra en el ámbito de aplicación del TFUE. Los gastos de transporte constituyen una forma de gastos de manutención.⁴³

92. Entiendo que de ese modo, el Tribunal de Justicia también ha aceptado que las «ayudas de manutención» en el sentido del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, no se limitan a prestaciones en metálico. También cubren las tarifas reducidas, que tienen por efecto que no tengan que pagarse por el transporte cantidades de dinero que de lo contrario sí se adeudarían. Por consiguiente, las ayudas para cubrir los gastos de transporte del estudiante, ya sean concedidas en forma de prestación en metálico o en forma de tarifas reducidas, constituyen ayudas de manutención.

42 — Véanse el recurso y el escrito de contestación de la Comisión en su versión neerlandesa. El hecho de que la Comisión haga referencia al artículo 24 de la Directiva 2004/38 en la portada de su recurso y de su escrito de contestación y en las traducciones al francés del escrito de requerimiento contenido en dichos documentos no puede alterar las imputaciones.

43 — Véase la sentencia Comisión/Austria (C-75/11, EU:C:2012:605), apartados 43 y 55.

93. No alcanzo a entender por qué una prestación en metálico concedida para una finalidad concreta (como el transporte, el alojamiento o los gastos de manutención en general) debe estar comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38 y, en cambio, no deba estar comprendida una prestación en especie. Desde el punto de vista de los estudiantes, es idéntico el valor de las ayudas de manutención que el de la asistencia que se les brinda a través de dichas ayudas para cubrir sus gastos de manutención. En cambio, desde la perspectiva del Estado, ofrecer tarifas reducidas (potencialmente, negociadas a un precio rebajado con el proveedor de servicios) en lugar de conceder una suma de dinero destinada a cubrir gastos de manutención en general o gastos de transporte en particular puede resultar menos gravoso y también puede conllevar menos gastos de ejecución (porque no es preciso comprobar si una prestación en metálico destinada a cubrir gastos de transporte ha sido utilizada con el fin para el que estaba concebida). Sin embargo, otorgar dicha prestación constituye una carga para el Estado. Si se acepta que la carga de las prestaciones en metálico se contabilice como una carga financiera del Estado que justifica la excepción prevista en el artículo 24, apartado 2, lo mismo debería ocurrir con las prestaciones en especie. Efectivamente, si procediera interpretar que la excepción cubre únicamente las prestaciones en metálico, los Estados miembros podrían verse obligados a optar entre otorgar prestaciones en metálico menos eficientes en función de los costos que podrían quedar comprendidas en el alcance de la excepción del artículo 24, apartado 2, y otorgar prestaciones en especie más eficientes que no quedarían amparadas por dicha excepción. Dicho desenlace sería perverso.

94. El objetivo de la excepción confirma que procede entender que las «ayudas de manutención» previstas en el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38 cubren las prestaciones en especie, incluido el derecho a beneficiarse de reducciones en las tarifas de transporte público. El contenido de dicha excepción coincide en sustancia con el del artículo 7, apartado 1, letra c), de esa misma Directiva. Los ciudadanos de la UE tienen derecho a residir en otro Estado miembro por más de tres meses con la finalidad principal de cursar estudios en dicho Estado siempre que cumplan determinados requisitos que garantizan que no supondrán una carga para el sistema de la seguridad social del Estado miembro de acogida durante su estancia.⁴⁴ Dicha carga se origina, en parte, por los gastos en que incurriría ese Estado miembro si el principio de igualdad de trato fuera plenamente aplicable. El hecho de que la fuente de dichos gastos sean los pagos en metálico o la concesión de prestaciones en especie no debe resultar relevante. Ambos tipos de prestaciones deben quedar cubiertos por la excepción establecida en el artículo 24, apartado 2.

95. Tampoco el hecho de que las «becas de estudios» y los «préstamos de estudios» sean las únicas formas de ayudas de manutención relacionadas con los estudios cubiertas por la excepción establecida en el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38⁴⁵ implica la exclusión automática de las prestaciones en especie del alcance de dicha excepción. Las ayudas de manutención relacionadas con los estudios en forma de prestación en especie también pueden ser otorgadas en forma de beca o de préstamo. Si se otorgan como beca, el receptor de la prestación (ya sea en metálico o en especie) disfrutará de la misma sin necesidad de devolverla, sin perjuicio de las sanciones que puedan aplicarse en caso de uso inapropiado. Si se otorgan como préstamo, el receptor de la prestación disfrutará de ésta temporalmente y, transcurrido un plazo determinado, deberá devolverla con o sin intereses. En caso de que las ayudas de manutención se otorguen en forma de prestación en metálico y deban devolverse, será preciso reembolsar el valor monetario correspondiente a dicha prestación. Ello no modifica su condición de préstamo. Debo añadir que si bien la redacción del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, delimita el alcance de la excepción en ciertos aspectos, no fija el importe máximo de la prestación.

44 — Véase la sentencia *Dano* (C-333/13, EU:C:2014:2358), apartados 77 a 79. Véase asimismo la exposición de motivos que acompaña a la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 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 (COM(2001) 257 final — COD 2001/0111), explicación en el artículo 21.

45 — Sentencia *Comisión/Austria* (C-75/11, EU:C:2012:605), apartado 55.

96. Por consiguiente, discrepo de las conclusiones presentadas por la Abogado General Kokott en el marco del asunto Comisión/Austria de que «[...] se desbordaría el término “beca” si en éste se incluyeran también las tarifas de transporte reducidas» y que el legislador quería que el artículo 24, apartado 2, cubriera únicamente las prestaciones de un cierto volumen que persiguen cubrir los gastos vinculados a una formación universitaria.⁴⁶ Yo interpreto, al contrario, el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38 en el sentido de que las «ayudas de manutención» cubren tanto las prestaciones en especie como las prestaciones en metálico. En principio, por tanto, también cubren la tarjeta de estudiante TP, que es en esencia una tarjeta que demuestra que se cumplen los requisitos para pagar tarifas reducidas al utilizar el transporte público.

97. Las partes han debatido acerca de si la tarjeta de estudiante TP es una beca condicional o un préstamo provisional. Por cuanto el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, es aplicable tanto a los préstamos como a las becas, en mi opinión, la respuesta a dicha cuestión resulta irrelevante.

98. La Comisión se basa en gran medida en la sentencia Comisión/Austria (C-75/11 (EU:C:2012:605)). Sin embargo, a mi juicio, la tarjeta de estudiante TP es distinta de las tarifas reducidas controvertidas en el asunto sobre el que recayó dicha sentencia. En efecto, aunque el Tribunal de Justicia recalcó en la referida sentencia que sólo las ayudas de manutención relacionadas con los estudios consistentes en becas o préstamos de estudios quedan cubiertas por el ámbito de aplicación del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38,⁴⁷ no explicó el fundamento en que basó (implícitamente) su conclusión de que las reducciones en las tarifas de transporte *no* constituyen becas o préstamos de estudios. No cabe hallar dicho fundamento en el objetivo de la prestación, por cuanto el Tribunal de Justicia aceptó que las reducciones en las tarifas de transporte afectan a los gastos de manutención.

99. En cambio, el asunto Comisión/Austria, versaba concretamente sobre las reducciones de las tarifas de transporte a las que podían acogerse los estudiantes únicamente si sus *padres* percibían prestaciones familiares del Estado austriaco.⁴⁸ En este sentido, la concesión de la prestación dependía en primer lugar de que los padres del estudiante tuvieran derecho a percibir una prestación por hijos menores de edad y por hijos mayores de edad de menos de 26 años que cursaran una formación profesional o que recibieran una formación continua en una escuela especializada en relación con la profesión que habían aprendido, siempre que dicha formación fuera incompatible con el ejercicio de su profesión.

100. No cabía incluir las reducciones en las tarifas de transporte controvertidas en el asunto Comisión/Austria (C-75/11 (EU:C:2012:605)), en el ámbito de aplicación del artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, por cuanto dicha excepción es únicamente aplicable a la idoneidad para recibir becas y préstamos para la cual es preciso que *el solicitante tenga la condición de estudiante* y que dichas becas y préstamos se utilicen para cubrir gastos de manutención relacionados únicamente con sus estudios.

101. Por último, cabe señalar que la financiación de estudios de los Países Bajos establecida en la Wsf 2000 (y, por consiguiente, integrada por los mismos elementos, incluida la tarjeta de estudiante TP) fue una cuestión controvertida en el asunto Förster.⁴⁹ Si bien la Directiva 2004/38 (aún) no era aplicable a los hechos controvertidos en dicho asunto, el Tribunal de Justicia examinó el artículo 24, apartado 2, y pareció aceptar que los Países Bajos podían limitar la concesión de financiación de estudios siempre que dichos estudiantes no hubieran obtenido el derecho de residencia permanente. Al alcanzar dicha conclusión, ¿aceptó el Tribunal de Justicia que el artículo 24, apartado 2, es efectivamente aplicable a la tarjeta de estudiante TP que forma parte integrante de dicha financiación de estudios?

46 — Conclusiones de la Abogado General Kokott presentadas en el asunto Comisión/Austria (C-75/11, EU:C:2012:536), punto 70.

47 — Sentencia Comisión/Austria (C-75/11, EU:C:2012:605), apartado 55.

48 — Sentencia Comisión/Austria (C-75/11, EU:C:2012:605), apartado 24.

49 — Sentencia Förster (C-158/07, EU:C:2008:630), apartados 55 a 59.

102. Por consiguiente, concluyo que la tarjeta de estudiante TP está comprendida en las «ayudas de manutención» en el sentido de la excepción al principio de igualdad de trato recogida en el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38. De ello se desprende que los Países Bajos no vulneraron dicha disposición al no dispensar el mismo trato a los estudiantes (de formación profesional) no neerlandeses (tanto estudiantes ordinarios como estudiantes Erasmus) que a los estudiantes (de formación profesional) neerlandeses con respecto a los requisitos para obtener la tarjeta de estudiante TP. Por consiguiente, concluyo que procede desestimar por infundada la imputación de discriminación directa hacia los nacionales no neerlandeses presentada por la Comisión.

103. En caso de que el Tribunal de Justicia así lo entienda, a la luz de las pretensiones basta dicha conclusión para que el Tribunal de Justicia desestime el recurso. En caso de que el Tribunal de Justicia considere que el escrito de requerimiento incluye además implícitamente la pretensión de que se declare que los Países Bajos han vulnerado el artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2004/38, examinaré por último si la Comisión ha demostrado que los Países Bajos cometieron discriminación directa contra los estudiantes no neerlandeses en relación con la tarjeta de estudiante TP.

Artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2004/38

104. La legislación de la UE no exige que los Estados miembros prevean un régimen de financiación de estudios superiores, ya sea en centros de enseñanza de su propio territorio o de otro Estado miembro. Sin embargo, cuando los Estados miembros ejercen las competencias que se les otorgan con arreglo al artículo 165 TFUE, apartado 1, para conceder ambos sistemas de financiación o cualquiera de ellos, deben hacerlo en respeto del Derecho de la UE.⁵⁰

105. Según reiterada jurisprudencia, una discriminación sólo puede consistir en la aplicación de normas distintas a situaciones comparables o en la aplicación de la misma norma a situaciones diferentes.⁵¹ Por consiguiente, en el caso de autos, corresponde a la Comisión demostrar que los estudiantes (de formación profesional) neerlandeses y no neerlandeses se encuentran en una situación comparable en lo que respecta al trato dispensado controvertido, a través de la aplicación de un criterio basado en elementos objetivos, fácilmente identificables, y que tome en consideración el objeto de la normativa que establece la diferencia de trato.⁵² A estos efectos, no basta simplemente con afirmar que todos los estudiantes son semejantes en todos los aspectos. Por ejemplo, aun cuando el Tribunal de Justicia concluya que los estudiantes (de formación profesional) Erasmus y ordinarios no se encuentran en situaciones comparables en lo que respecta a la tarjeta de estudiante TP, puede que su situación sí sea comparable en otros aspectos y en lo que respecta a otras formas de tratamiento.

106. Los Países Bajos no parecen negar que los estudiantes ordinarios (de formación profesional) no neerlandeses son comparables a los estudiantes neerlandeses. Por consiguiente, el artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2004/38, exige que se aplique el principio de igualdad de trato entre ellos. Los Países Bajos no lo han hecho. Tanto la Wsf 2000 como la Bsf 2000 realizan una distinción en función de la nacionalidad y exige a los nacionales no neerlandeses el cumplimiento de unos requisitos no aplicables a los nacionales neerlandeses. En caso de que el Tribunal de Justicia llegara a examinar el artículo 24, apartado 1, sin tomar en consideración el artículo 24, apartado 2, deberá, por tanto, concluir que, en lo que respecta a dichos estudiantes, los Países Bajos han vulnerado el artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2004/38.

50 — Sentencia Martens (C-359/13, EU:C:2015:118), apartados 23 y 24 y jurisprudencia citada. Véase, por ejemplo, la sentencia Bressol y otros (C-73/08, EU:C:2010:181), apartados 28 y 29 y jurisprudencia citada.

51 — Véase, por ejemplo, la sentencia Comisión/Países Bajos (C-542/09, EU:C:2012:346), apartado 41 y jurisprudencia citada.

52 — Véanse, por ejemplo, las sentencias Comisión/Países Bajos (C-542/09, EU:C:2012:346), apartado 42, y Kleist (C-356/09, EU:C:2010:703), apartado 34 y jurisprudencia citada.

107. La cuestión que se plantea es si los estudiantes (de formación profesional) Erasmus no neerlandeses son comparables a los estudiantes (de formación profesional) neerlandeses que cursan sus estudios en los Países Bajos.

108. La Comisión alega que así es. Defiende la postura de que, por cuanto los estudiantes (de formación profesional) Erasmus están de algún modo matriculados en la institución de destino (aun cuando sigan oficialmente matriculados en la institución de envío), es preciso presumir que tienen un vínculo real con los Países Bajos a los efectos de la obtención de la tarjeta de estudiante TP.

109. La principal premisa en que se basa la Comisión es que los estudiantes (de formación profesional) se encuentran en una situación comparable cuando demuestran la existencia de un vínculo real con los Países Bajos. Afirma que la sentencia Comisión/Austria respalda su postura. Sin embargo, las partes de la sentencia en las que se basa la Comisión versan sobre la justificación de la discriminación. Dicho análisis se fundamenta necesariamente en una conclusión previa de que dos grupos de ciudadanos de la UE comparables reciben un trato desigual por razón de la nacionalidad. En la sentencia Comisión/Austria, el Tribunal concluyó que se había producido un trato desigual entre los estudiantes austriacos que cursaban sus estudios en Austria y los estudiantes de otras nacionalidades de la UE que también los cursaban en Austria por cuanto resultaba más fácil para los primeros cumplir el requisito relativo a la concesión de prestaciones familiares del Estado austriaco para obtener reducciones en las tarifas de transporte.⁵³ Por consiguiente, el Tribunal de Justicia presumió que, en lo que respecta a la prestación controvertida en dicho asunto, la situación de los estudiantes austriacos era comparable a la de los estudiantes de otras nacionalidades de la UE. Sin embargo, en mi opinión, no cabía basar dicha conclusión en el vínculo real existente entre todos estos estudiantes y el Estado austriaco. Si todos ellos hubieran establecido ya dicho vínculo, el Estado austriaco no habría tenido motivo alguno para aplicar una disposición precisamente con el fin de establecer dentro de dicho grupo una distinción entre los estudiantes que podían demostrar la existencia de dicho vínculo y los estudiantes que no podían hacerlo.

110. La segunda premisa en que se basa la Comisión parece ser que la situación de los estudiantes Erasmus (de formación profesional) es comparable a la de los estudiantes neerlandeses por cuanto están *de facto* matriculados en la institución de destino (aun cuando sigan oficialmente matriculados en la institución de envío). En consecuencia, los Países Bajos no pueden denegarles la tarjeta de estudiante TP en base a que el artículo 2.1(c) de la Wsf 2000 supedita la obtención de dicha tarjeta a la matrícula académica. Esencialmente, se trata de un análisis de discriminación indirecta: la aplicación de un requisito «neutro» (matrícula) en perjuicio de un grupo en comparación con el otro.

111. No obstante, ya he explicado que la imputación de discriminación indirecta de la Comisión es inadmisibile.⁵⁴ La Comisión no ha presentado ninguna alegación admisible en cuanto al trato indirectamente discriminatorio dispensado por los Países Bajos a los estudiantes Erasmus (de formación profesional) no neerlandeses al no incluir a éstos en el sentido del artículo 2.1(c) de la Wsf 2000. Por consiguiente, en el caso de autos no es controvertida la cuestión de saber si está justificado que los Países Bajos no traten a los estudiantes Erasmus como estudiantes matriculados en el sentido del artículo 2.1(c) de la Wsf 2000.

112. Así pues, en mi opinión, la Comisión no ha demostrado sus alegaciones.

113. La Comisión podría haber presentado sus alegaciones en forma distinta. Por ejemplo, podría haber aducido que los estudiantes Erasmus y los estudiantes ordinarios son comparables porque, con independencia de la matrícula y las fuentes alternativas de financiación (pública o privada), gracias a la tarjeta de estudiante TP, los estudiantes (de formación profesional) que cursan sus estudios en los

53 — Sentencia Comisión/Austria (C-75/11, EU:C:2012:605), apartado 50 y jurisprudencia citada.

54 — Véanse los puntos 66 a 73 *supra*.

Países Bajos disfrutaban de reducciones en las tarifas del transporte público en los Países Bajos y todos los estudiantes (de formación profesional) tienen un interés comparable en acceder a un transporte público más barato. De este modo, habría recaído sobre los Países Bajos la carga de probar (por ejemplo) que, a diferencia de los estudiantes ordinarios, los estudiantes Erasmus siempre obtienen financiación, que los estudiantes neerlandeses que pueden obtener la tarjeta de estudiante TP en condiciones más favorables no tienen otro medio de financiación y que ello afecta a su grado de interés por obtener dicha tarjeta.

114. No expongo mi opinión en cuanto al posible desenlace de ese recurso y dicha defensa. El hecho es que la Comisión no optó por presentar de este modo sus alegaciones en el recurso interpuesto.

Conclusión

115. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia:

- Desestimar el recurso de la Comisión, y
- Condenar en costas a la Comisión Europea.