



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MELCHIOR WATHELET
presentadas el 2 de junio de 2016¹

Asunto C-238/15

**Maria do Céu Bragança Linares Verruga,
Jacinto Manuel Sousa Verruga,
André Angelo Linares Verruga**

contra

Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal administratif (Tribunal Contencioso-Administrativo, Luxemburgo)]

«Procedimiento prejudicial — Libre circulación de personas — Igualdad de trato — Ventajas sociales — Reglamento (UE) n.º 492/2011 — Artículo 7, apartado 2 — Ayuda económica para estudios superiores — Requisito — Duración ininterrumpida del trabajo — Discriminación indirecta — Justificaciones»

I. Introducción: observación preliminar sobre una paradoja

1. Las ayudas económicas a los estudios superiores y los requisitos de su concesión ya han sido objeto de una abundante jurisprudencia. Este asunto se halla, una vez más, en el centro de la presente petición de decisión prejudicial.

2. En efecto, la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal administratif (Tribunal Contencioso-Administrativo, Luxemburgo) versa sobre la compatibilidad de una normativa nacional que supedita la concesión de una ayuda económica para estudios superiores a los estudiantes no residentes en el territorio del Estado miembro en cuestión al requisito de que sean hijos de trabajadores que hayan desarrollado una actividad laboral por cuenta ajena o bien una actividad profesional en dicho Estado miembro durante un período ininterrumpido de, al menos, cinco años en el momento de solicitar la ayuda económica.

3. En un mundo cada vez más competitivo, la formación de los jóvenes es una prioridad para la Unión Europea y los Estados miembros.² En un mundo cuyo modelo económico dominante ha mostrado sus límites, los condicionantes presupuestarios se han convertido en una realidad cotidiana.

4. Desde el origen del «proyecto europeo», la libertad de circulación figura entre las libertades fundamentales. Su importancia ha venido subrayada todavía en mayor medida con el reconocimiento y el consiguiente desarrollo, de una ciudadanía europea de la que los estudiantes se benefician manifiestamente.

¹ — Lengua original: francés.

² — Véase, a este respecto, la comunicación de la Comisión y las Conclusiones del Consejo de la Unión Europea citadas por el Abogado General Mengozzi en sus conclusiones presentadas en el asunto Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:70), puntos 42 a 44.

5. Esta libertad de circulación es hoy puesta en cuestión, socavada. La normativa en materia de concesión de ayudas económicas a los estudios superiores son una nueva manifestación de este fenómeno. Entre, por un lado, el mantenimiento del reconocimiento de una igualdad sólida que pueda entrañar una disminución de las cantidades concedidas a cada beneficiario y, por otro lado, la erosión de dicha igualdad vinculada a la posibilidad de mantener ayudas sustanciales que promuevan un aprendizaje y una formación de un número aún más restringido de ciudadanos, ¿cuáles son hoy las exigencias del Derecho de la Unión?

6. En definitiva, esta es la cuestión que se plantea.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Reglamento (UE) n.º 492/2011

7. En su petición de decisión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita la interpretación del artículo 7, apartado 2, del Reglamento (CEE) n.º 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad,³ en su versión modificada por la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004.⁴

8. No obstante, este Reglamento fue derogado y sustituido con efectos a partir del 15 de junio de 2011 por el Reglamento (UE) n.º 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión.⁵

9. A tenor del artículo 41, párrafo primero, de este último Reglamento, las referencias al Reglamento n.º 1612/68 se entenderán hechas al Reglamento n.º 492/2011. De forma más precisa, ha de señalarse que los apartados 1 y 2 del artículo 7 no han sido modificados. Por tanto, me referiré únicamente al Reglamento n.º 492/2011.

10. El artículo 7 de este Reglamento dispone:

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

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

[...]»

3 — DO 1968, L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77.

4 — DO 2004, L 158, p. 77; corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35.

5 — DO 2011, L 141, p. 1.

2. Directiva 2004/38

11. Según el artículo 24 de la Directiva 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.»

B. Derecho luxemburgués

12. La loi du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures (Ley de 22 de junio de 2000 relativa a las ayudas económicas del Estado para estudios superiores; en lo sucesivo, «Ley de 22 de junio de 2000») fue modificada por una Ley de 26 de julio de 2010 (*Mémorial* A 2010, p. 2040). El artículo 2 de la Ley de 22 de junio de 2000 disponía:

«Beneficiarios de la ayuda económica Tendrán derecho a la ayuda económica del Estado para estudios superiores los estudiantes admitidos para cursar estudios superiores y que cumplan uno de los requisitos siguientes:

- a) ser nacional luxemburgués o miembro de la familia de un nacional luxemburgués y tener su domicilio en el Gran Ducado de Luxemburgo, o
- b) ser nacional de otro Estado miembro de la Unión Europea o de uno de los otros Estados parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo[de 2 de mayo de 1992 (DO 1994, L 1, p. 3),] y de la Confederación Helvética y residir, de conformidad con el capítulo 2 de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration [Ley modificada de 29 de agosto de 2008 sobre la libre circulación de personas y la inmigración], en el Gran Ducado de Luxemburgo como trabajador por cuenta ajena o propia, persona que mantenga dicho estatuto o miembro de la familia de una persona perteneciente a las anteriores categorías, o haber adquirido el derecho de residencia permanente [...] [...]»

13. A raíz de la sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), el artículo 1, apartado 1, de la Ley de 19 de julio de 2013 (*Mémorial* A 2013, p. 3214) incluyó en la Ley de 22 de junio de 2000 un artículo 2 *bis* con el tenor siguiente:

«El estudiante que no resida en el Gran Ducado de Luxemburgo también tendrá derecho a la ayuda económica para estudios superiores, siempre que sea hijo de un trabajador por cuenta ajena o propia que a su vez sea nacional luxemburgués, de la Unión Europea, de otro Estado que sea parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de la Confederación Helvética, cuando dicho progenitor esté empleado en Luxemburgo o ejerza su actividad en ese país y, en el momento de solicitarse la ayuda económica para estudios superiores para el estudiante, haya estado empleado o

ejerciendo su actividad en Luxemburgo durante un período ininterrumpido de al menos cinco años. El empleo ejercido en Luxemburgo deberá alcanzar, al menos, la mitad de la duración de la jornada laboral normal que sea aplicable en la empresa en virtud de la ley o del convenio colectivo de trabajo que, en su caso, se encuentre en vigor. En el caso de trabajadores por cuenta propia, éstos deberán haber sido objeto de afiliación obligatoria y continua en el Gran Ducado de Luxemburgo en virtud del artículo 1, punto 4, del code de la sécurité sociale [Código de Seguridad Social] durante los cinco años anteriores a la solicitud de la ayuda económica para estudios superiores.»

14. No obstante, la Ley de 22 de junio de 2000, en su versión modificada por la Ley de 19 de julio de 2013, fue derogada rápidamente por la loi du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures (Ley de 24 de julio de 2014 relativa a la ayuda económica del Estado para estudios superiores) (*Mémorial* A 2014, p. 2188).

15. En la actualidad, el artículo 3 de esta última Ley establece:

«Tendrán derecho a la ayuda económica del Estado para estudios superiores los estudiantes y alumnos definidos en el artículo 2, en lo sucesivo denominados “estudiante”, y que cumplan uno de los requisitos siguientes:

[...]

(5) para los estudiantes no residentes en el Gran Ducado de Luxemburgo:

- a) ser trabajador luxemburgués o nacional de la Unión Europea o de otro Estado que sea parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de la Confederación Helvética que esté empleado en el Gran Ducado de Luxemburgo o ejerza su actividad en dicho país en el momento de su solicitud de ayuda económica para estudios superiores, o
- b) ser hijo de un trabajador luxemburgués o nacional de la Unión Europea o de otro Estado que sea parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de la Confederación Helvética, cuando dicho progenitor esté empleado en el Gran Ducado de Luxemburgo o ejerza su actividad en dicho país en el momento de la solicitud por el estudiante de ayuda económica para estudios superiores, siempre que ese trabajador siga contribuyendo al mantenimiento del estudiante y que, en el momento de la solicitud de ayuda económica para estudios superiores para el estudiante, dicho trabajador haya estado empleado o ejerciendo su actividad en el Gran Ducado de Luxemburgo durante un período de, al menos, cinco años, en un período referencia de los siete anteriores a la fecha de la solicitud de obtención de la ayuda económica para estudios superiores o que, como excepción a la regla anterior, la persona que mantenga el estatuto de trabajador haya cumplido el criterio de cinco años de siete fijado *supra* en el momento de la interrupción de la actividad.»

III. Hechos del litigio principal

16. El Sr. André Angelo Linares Verruga reside con sus progenitores, la Sra. Maria do Céu Bragança Linares Verruga y el Sr. Jacinto Manuel Sousa Verruga, en Longwy (Francia).

17. La Sra. Bragança Linares Verruga trabaja en el Gran Ducado de Luxemburgo por cuenta ajena desde el 15 de mayo de 2004, con una única interrupción durante el período comprendido entre el 1 de noviembre de 2011 y el 15 de enero de 2012. El Sr. Sousa Verruga ha trabajado por cuenta ajena en ese Estado miembro durante el período comprendido entre el 1 de abril de 2004 y el 30 de septiembre de 2011 y durante el período comprendido entre el 4 de diciembre de 2013 y el 6 de enero de 2014. Desde el 1 de febrero de 2014, trabaja en dicho país por cuenta propia.

18. El Sr. Linares Verruga, estudiante matriculado en la Universidad de Lieja (Bélgica), solicitó al Estado luxemburgués la concesión de una ayuda económica para estudios superiores para el semestre de invierno del curso universitario 2013/2014.

19. Mediante resolución de 28 de noviembre de 2013, el Ministro denegó esta solicitud de ayuda económica alegando que no se cumplían los requisitos establecidos en el artículo 2 *bis* de la Ley de 22 de junio de 2000, en su versión modificada por la Ley de 19 de julio de 2013.

20. El 23 de diciembre de 2013, el Sr. Linares Verruga y sus padres (en lo sucesivo, «familia Verruga») interpusieron un recurso administrativo de reposición contra esta decisión. Mediante resolución de 14 de enero de 2014, el Ministro desestimó dicho recurso.

21. El Sr. Linares Verruga también solicitó al Estado luxemburgués la concesión de una ayuda económica para estudios superiores para el semestre de verano del curso universitario 2013/2014. Mediante resolución de 24 de marzo de 2014, el Ministro denegó esta solicitud de ayuda económica por motivos idénticos a los indicados en su resolución de 28 de noviembre de 2013.

22. El 15 de abril de 2014, la familia Verruga interpuso ante el Tribunal administratif (Tribunal Contencioso-Administrativo) un recurso dirigido a la reforma o anulación de las resoluciones del Ministro de 28 de noviembre de 2013, de 14 de enero de 2014 y de 24 de marzo de 2014. Se declaró la admisibilidad de dicho recurso en la medida en que está dirigido a la anulación de dichas resoluciones.

23. Ante dicho órgano jurisdiccional, la familia Verruga alegó, con carácter principal, que la ayuda económica del Estado para estudios superiores constituye una prestación familiar en el sentido del Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social,⁶ en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 1244/2010 de la Comisión, de 9 de diciembre de 2010,⁷ a la que tiene derecho todo trabajador. Con carácter subsidiario, la familia Verruga adujo que esta ayuda constituye una ventaja social en el sentido del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011, de tal suerte que su concesión está sujeta al principio de igualdad de trato establecido en dicha disposición.

IV. Petición de decisión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

24. Invocando la sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), el Tribunal administratif (Tribunal Contencioso-Administrativo) parte del principio de que, en la medida en que la financiación de estudios que concede un Estado miembro a los hijos de trabajadores constituye, para un trabajador migrante, una ventaja social en el sentido del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011, esta disposición es aplicable al litigio del asunto principal.

25. En este marco, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si no resulta excesivo el requisito establecido en el artículo 2 *bis* de la Ley de 22 de junio de 2000 en su versión modificada por la Ley de 19 de julio de 2013, que exige que el estudiante que solicita una ayuda económica de estudios superiores que no reside en Luxemburgo sea hijo de un trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia que a su vez sea nacional luxemburgués o nacional de la Unión y supedita la concesión de dicha ayuda a que ese trabajador haya estado empleado o ejerciendo su actividad en Luxemburgo durante un período ininterrumpido de, al menos, cinco años en el momento de la solicitud de la ayuda.

6 — DO 2004, L 166, p. 1; corrección de errores en DO 2004, L 200, p. 1, DO 2007, L 204, p. 30 y DO 2013, L 188, p. 10.

7 — DO 2010, L 338, p. 35.

26. Mediante resolución de 20 de mayo de 2015, recibida en el Tribunal de Justicia el 22 de mayo de 2015, el Tribunal administrativo (Tribunal Contencioso-Administrativo) decidió, por consiguiente, suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia, al amparo del artículo 267 TFUE, la cuestión prejudicial siguiente:

«El requisito que impone a los estudiantes que no residen en el Gran Ducado de Luxemburgo el artículo 2 *bis* de la [Ley de 22 de junio de 2000, en su versión modificada por la Ley de 19 de julio de 2013], que no tiene en cuenta ningún otro criterio de conexión de dichos estudiantes, y que consiste en que sean hijos de un trabajador que, en el momento de solicitarse la ayuda económica, lleve empleado o ejerciendo su actividad en Luxemburgo durante un período ininterrumpido de, al menos, cinco años, ¿está justificado por las consideraciones de política educativa y presupuestaria invocadas por el Estado luxemburgués, y resulta adecuado, es decir proporcionado, teniendo en cuenta los objetivos que persigue, a saber, fomentar el incremento de la proporción de personas que poseen un título de educación superior, y, al mismo tiempo, garantizar que, tras haber gozado de la posibilidad que ofrece el sistema de ayudas de que se trata de financiar sus estudios, seguidos, en su caso, en el extranjero, tales personas vuelvan a Luxemburgo con el fin de poner los conocimientos que hubieran así adquirido al servicio del desarrollo de la economía de dicho Estado miembro?»

27. Han presentado observaciones escritas la familia Verruga, los Gobiernos luxemburgués y danés y la Comisión Europea. Además, todos ellos formularon observaciones orales en la vista que tuvo lugar el 14 de abril de 2016. El Gobierno noruego, que no había presentado observaciones escritas, también expuso sus alegaciones en dicha vista.

V. Análisis

A. Evolución de la jurisprudencia: ¿se ha convertido la libre circulación del «trabajador» en una quimera?

1. Distinción entre «trabajadores» y «no activos»

28. La libre circulación de los trabajadores está garantizada por el artículo 45 TFUE. Esta libertad supone la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la remuneración y las demás condiciones de trabajo.⁸

29. El concepto de «trabajador» en el sentido del artículo 45 TFUE ha sido definido de forma constante por el Tribunal de Justicia. Debe considerarse trabajador «cualquier persona que ejerza actividades reales y efectivas, con exclusión de aquellas actividades realizadas a tan pequeña escala que tengan un carácter meramente marginal y accesorio. Según esta jurisprudencia, la característica de la relación laboral radica en la circunstancia de que una persona realice, durante un cierto tiempo, en favor de otra y bajo la dirección de ésta, determinadas prestaciones a cambio de las cuales percibe una retribución».⁹

8 — Si bien la legislación controvertida versa tanto sobre los trabajadores por cuenta ajena como sobre los trabajadores por cuenta propia, la petición de decisión prejudicial se centra en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011. Por consiguiente, los debates han versado únicamente sobre la situación de los «trabajadores por cuenta ajena». Ahora bien, considero que el razonamiento que voy a seguir puede aplicarse *mutatis mutandis* a la situación de los trabajadores por cuenta propia. En efecto, el principio de igualdad de trato entre los trabajadores nacionales y los nacionales de otros Estados miembros (en particular en cuanto atañe a la concesión de ventajas sociales) también se aplica a los trabajadores por cuenta propia (en este sentido, véase la sentencia de 14 de enero de 1988, Comisión/Italia, 63/86, EU:C:1988:9, apartados 12 a 16). Véase, asimismo, Barnard, C.: *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, 4.ª ed., Oxford University Press, 2013, p. 313.

9 — Véase la sentencia de 7 de septiembre de 2004, Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488), apartado 15. La exigencia de prestaciones reales y efectivas y su corolario, la exclusión de prestaciones puramente marginales y accesorias, aparecieron muy pronto en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de marzo de 1982, Levin, 53/81, EU:C:1982:105, apartado 17).

30. Según el Tribunal de Justicia, el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011 no es más que «la expresión particular, en el ámbito específico de la concesión de ventajas sociales, del principio de igualdad de trato consagrado en el artículo 45 TFUE, apartado 2»¹⁰ y también se aplica a los trabajadores transfronterizos.

31. En efecto, una interpretación contraria vulneraría el texto del Reglamento n.º 492/2011, puesto que el considerando 5 del mismo prevé, de manera expresa, que el derecho a la libre circulación debe reconocerse «indistintamente a los trabajadores “permanentes”, de temporada, *fronterizos* o que ejerzan sus actividades con ocasión de una prestación de servicios»¹¹ y que su artículo 7 se refiere, sin reservas, «al trabajador nacional de un Estado miembro».¹²

32. El Tribunal de Justicia ha deducido de ello que un Estado miembro «no puede supeditar la concesión de una ventaja social, en el sentido del apartado 2 del artículo 7 del Reglamento [n.º 492/2011], al requisito de que los beneficiarios de la ventaja tengan su residencia en el territorio nacional de ese Estado».¹³

33. El Tribunal de Justicia rechazó inequívocamente supeditar la concesión de una ventaja social a una duración mínima de la actividad profesional en virtud del carácter «comunitario» del concepto de «trabajador». Según esta jurisprudencia, dictada en concreto a propósito de una ayuda para la manutención y la formación para cursar estudios superiores, los Estados miembros «no pueden condicionar unilateralmente la concesión de las ventajas sociales previstas en el apartado 2 del artículo 7 de[l] Reglamento [n.º 492/2011] a un determinado período de actividad profesional».¹⁴

34. En paralelo se desarrolló una jurisprudencia relativa a los nacionales de Estados miembros que ejercitaban su libertad de circulación sin ser económicamente activos. El Tribunal de Justicia reconoció la posibilidad de que los Estados miembros exigieran la prueba de un cierto nivel de integración en el Estado miembro de acogida antes de conceder a la persona en cuestión el beneficio de las ventajas sociales,¹⁵ en particular mediante las sentencias 11 de julio de 2002, D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432), y de 15 de marzo de 2005, Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169). Este vínculo podía demostrarse mediante un vínculo real (anterior) con el mercado de trabajo del Estado miembro de acogida o mediante un período de residencia en dicho Estado.

35. Existía, pues, una diferencia clara y precisa entre los ciudadanos de la Unión económicamente activos y los otros. Los primeros disfrutaban de una igualdad de trato total con los nacionales desde el primer día de trabajo en el Estado miembro de acogida. En cambio, para los segundos se seguía un planteamiento más matizado de la igualdad, basado en la duración de la residencia en el Estado miembro de acogida y en la efectiva integración en la sociedad de dicho Estado.¹⁶

10 — Véase la sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), apartado 35. Véase, también, la sentencia de 11 de septiembre de 2007, Hendrix (C-287/05, EU:C:2007:494), apartado 53.

11 — El subrayado es mío.

12 — Véanse, en este sentido, a propósito del Reglamento n.º 1612/68 (cuyo cuarto considerando era idéntico al quinto considerando del Reglamento n.º 492/2011), las sentencias de 27 de noviembre de 1997, Meints (C-57/96, EU:C:1997:564), apartado 50, y de 8 de junio de 1999, Meeusen (C-337/97, EU:C:1999:284), apartado 21.

13 — Véase la sentencia de 27 de noviembre de 1997, Meints (C-57/96, EU:C:1997:564), apartado 51 y punto 3 del fallo. Véase, asimismo, la sentencia de 8 de junio de 1999, Meeusen (C-337/97, EU:C:1999:284), apartado 21 y punto 2 del fallo.

14 — Véase la sentencia de 21 de junio de 1988, Lair (39/86, EU:C:1988:322), apartado 42. Véase asimismo la sentencia de 6 de junio de 1985, Frascogna (157/84, EU:C:1985:243), apartado 25, dictada tres años antes a propósito de una solicitud de subsidio especial de vejez.

15 — Véase, a este respecto, Pataut, E.: «La détermination du lien d’intégration des citoyens européens», *RTD Eur.*, 2012, pp. 623 y ss.

16 — Véase, en este sentido, Barnard, C.: «Case C-209/03, R (on the application of Danny Bidar) v. London Borough of Ealing, Secretary of State for Education and Skills, judgment of the Court (Grand Chamber) 15 march 2005, not yet reported», *CML Rev.*, 42, 2005, pp. 1465 a 1489, especialmente p. 1488.

2. La exigencia a los trabajadores de una integración suficiente

36. No obstante, a mediados de la década del dos mil, el Tribunal de Justicia difuminó esta clara distinción introduciendo en su jurisprudencia en materia de trabajadores el concepto de integración suficiente o de vínculo real con el Estado miembro de acogida.¹⁷

37. Recordando la aplicabilidad del artículo 7 del Reglamento n.º 492/2011 a los trabajadores fronterizos,¹⁸ el Tribunal de Justicia admitió que los Estados miembros podían supeditar la concesión de una ventaja social a la existencia de un vínculo de conexión *suficiente* con el Estado miembro interesado.¹⁹ Así, se consideró que «constituye una justificación lícita para denegar la ventaja social controvertida» el hecho de que el trabajador que no reside en el Estado miembro de que se trate no tenga una actividad profesional *suficientemente significativa* en el Estado miembro de acogida.²⁰

38. Sin embargo, se introdujo una aclaración con ocasión de la sentencia de 14 de junio de 2012, Comisión/Países Bajos (C-542/09, EU:C:2012:346). En efecto, en dicha sentencia, el Tribunal de Justicia recordó a los Estados miembros que «aunque la facultad que el Tribunal reconoce a los Estados miembros, sin perjuicio de que se cumplan determinados requisitos, de exigir a los nacionales de otros Estados miembros cierto nivel de integración en sus sociedades para poder beneficiarse de ventajas sociales, como las ayudas económicas a la educación, no se limita a las situaciones en las que los solicitantes de la ayuda de que se trata son ciudadanos económicamente inactivos, el exigir un requisito de residencia [...] para demostrar la integración exigida es, *en principio*, inadecuado tratándose de trabajadores migrantes y fronterizos».²¹

39. En efecto, para éstos, «el hecho de haber accedido al mercado laboral de un Estado miembro crea, en principio, el vínculo de integración suficiente en la sociedad de ese Estado que les permite beneficiarse del principio de igualdad de trato en relación con los trabajadores nacionales con respecto a las ventajas sociales».²²

3. Necesidad de interpretar restrictivamente la exigencia de integración suficiente de los trabajadores

40. Esta reseña histórica de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la interpretación del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011 debe conducir a concebir de forma restrictiva la posibilidad de supeditar la concesión de una ventaja social a un trabajador migrante o fronterizo a la prueba de su integración suficiente en el Estado miembro de acogida.

41. Las normas adoptadas por el legislador de la Unión sobre la base del artículo 45 TFUE refuerzan esta posición.

17 — Véase, en este sentido, O'Leary, S.: «The curious case of frontier workers and study finance: *Giersch*», *CML Rev.*, 51, 2014, pp. 601 a 622, especialmente p. 609. Véase, asimismo, el comentario de Martin, D., que escribe, a propósito de la sentencia de 18 de julio de 2007, Hartmann (C-212/05, EU:C:2007:437): «Not only the acceptance of a social policy cause of justification in the field of free movement is a *reversal of a consistent case-law*» [Martin, D., «Comments on *Jia v. Migrationsverket* (Case C-1/05 of 9 January 2007), *Hartmann v. Freistaat Bayern* (Case C-213/05 of 18 July 2007) and *Hendrix v. Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen* (Case C-287/05 of 11 September 2007)», *European Journal of Migration and Law*, 9, 2007, pp. 457 a 471, en particular p. 467; el subrayado es mío].

18 — Véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de julio de 2007, Hartmann (C-212/05, EU:C:2007:437), apartado 24; de 18 de julio de 2007, Geven (C-213/05, EU:C:2007:438), apartado 15; Comisión/Países Bajos (C-542/09, EU:C:2012:346), apartado 33, y de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), apartado 37.

19 — Véase, en este sentido, Cavallini, J.: «Subordonner l'octroi d'une allocation à une condition de résidence peut caractériser une discrimination indirecte», *JCP/La Semaine Juridique — Édition sociale*, n.º 40, 2007, pp. 32 a 34.

20 — Sentencias de 18 de julio de 2007, Hartmann (C-212/05, EU:C:2007:437), apartado 36, y de 18 de julio de 2007, Geven (C-213/05, EU:C:2007:438), apartado 26.

21 — Sentencia de 14 de junio de 2012, Comisión/Países Bajos (C-542/09, EU:C:2012:346), apartado 63. El subrayado es mío. La ley nacional controvertida en este asunto supeditaba la financiación de estudios superiores cursados fuera del Estado miembro interesado al requisito de haber residido en el territorio de dicho Estado al menos tres años durante los seis años anteriores a su matriculación como estudiante.

22 — Sentencia de 14 de junio de 2012, Comisión/Países Bajos (C-542/09, EU:C:2012:346), apartado 65.

42. En primer lugar, el principio de no discriminación en la concesión de ventajas sociales entre los trabajadores migrantes o los trabajadores fronterizos y los trabajadores nacionales viene confirmado en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011.

43. Por consiguiente, esta disposición es, de conformidad con el artículo 288 TFUE, párrafo segundo, obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en todos los Estados miembros. Por tanto, éstos no disponen, en principio, de ningún margen de maniobra en la aplicación del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011.²³

44. En segundo lugar, la existencia de una distinción entre los trabajadores migrantes y los miembros de su familia, por un lado, y los ciudadanos de la Unión que solicitan ayudas sin ser económicamente activos, por otro, se desprende del artículo 24 de la Directiva 2004/38.

45. En efecto, «aunque este último precepto dispone, en su apartado 1, que todos los ciudadanos de la Unión que residan en el Estado miembro de acogida con base en dicha Directiva gozarán de igualdad de trato “en el ámbito de aplicación del Tratado”, precisa, en su apartado 2, que un Estado miembro podrá limitar, tratándose de personas *que no sean trabajadores por cuenta ajena o propia, personas que mantengan dicho estatuto o miembros de sus familias*, la concesión de ayudas de manutención consistentes en becas o préstamos de estudios a los estudiantes que no hayan adquirido el derecho de residencia permanente».²⁴

B. Sobre la cuestión prejudicial

46. Como ya se ha indicado en la exposición del marco jurídico, a raíz de la sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), se modificó en dos ocasiones la legislación luxemburguesa relativa a las ayudas económicas del Estado para estudios superiores. Por consiguiente, no puede prescindirse de dicha sentencia para responder a la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente.

1. Evolución de la legislación luxemburguesa relativa a las ayudas económicas del Estado para estudios superiores

47. Según la Ley de 22 de junio de 2000, la concesión de una ayuda económica del Estado para estudios superiores estaba supeditada al domicilio o a la residencia del estudiante en el territorio luxemburgués.

48. A raíz de la sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), la Ley de 19 de julio de 2013 modificó la Ley de 22 de junio de 2000 para extender el beneficio de las ayudas económicas del Estado al estudiante que no reside en Luxemburgo «siempre que sea hijo de un trabajador por cuenta ajena o propia que a su vez sea nacional luxemburgués, de la Unión Europea, [...] cuando dicho progenitor esté empleado en Luxemburgo o ejerza su actividad en ese país y, en el momento de solicitarse la ayuda económica para estudios superiores para el estudiante, haya estado empleado o ejerciendo su actividad en Luxemburgo durante un período ininterrumpido de, al menos, cinco años».²⁵

23 — Véase, en este sentido, Martin, D.: «Comments on *Jia v. Migrationsverket* (Case C-1/05 of 9 January 2007), *Hartmann v. Freistaat Bayern* (Case C-213/05 of 18 July 2007) and *Hendrix v. Raad van Bestuur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen* (Case C-287/05 of 11 September 2007)», *European Journal of Migration and Law*, 9, 2007, pp. 457 a 471, en particular p. 467.

24 — Sentencia de 14 de junio de 2012, Comisión/Países Bajos (C-542/09, EU:C:2012:346), apartado 64. El subrayado es mío.

25 — Artículo 2 *bis* de la Ley de 22 de junio de 2000, introducido por el artículo 1, número 1, de la Ley de 19 de julio de 2013.

49. Sin embargo, esta ley fue rápidamente derogada por la Ley de 24 de julio de 2014, que prevé que el requisito del trabajo del progenitor del estudiante no residente ha de entenderse referido a «un período de, al menos, cinco años, en un período referencia de los siete años anteriores a la fecha de la solicitud de obtención de la ayuda económica para estudios superiores».²⁶

2. Sentencia Giersch y otros

50. Varias consideraciones formuladas por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), siguen siendo pertinentes tras la modificación de la legislación producida en el curso de 2013.

51. En primer lugar, «la financiación de estudios concedida por un Estado miembro a los hijos de los trabajadores constituye, para un trabajador migrante [que continúe sufragando los gastos de manutención del hijo] una ventaja social en el sentido [del] artículo 7, apartado 2, del Reglamento [n.º 492/2011]».²⁷

52. En segundo lugar, los miembros de la familia de un trabajador migrante son beneficiarios indirectos de la igualdad de trato reconocida a este trabajador por el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011. «Por consiguiente, ya que la concesión de la financiación de los estudios al hijo de un trabajador migrante constituye para este último una ventaja social, el hijo puede invocar por sí mismo dicho precepto para obtener esa financiación si, conforme al Derecho nacional, la misma se concede directamente al estudiante».²⁸

53. En tercer lugar, la exigencia de un requisito de residencia en el territorio luxemburgués, como la que establecía la norma en cuestión en el asunto que dio lugar a la sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), puede actuar en detrimento principalmente de los nacionales de Estados miembros distintos del Estado miembro de acogida, en la medida en que los no residentes son, en la mayor parte de los casos, no nacionales.²⁹ «La desigualdad de trato que resulta del hecho de que se exija un requisito de residencia a los estudiantes hijos de trabajadores fronterizos es, por ende, una discriminación indirecta, en principio, prohibida, salvo que esté objetivamente justificada».³⁰ Para estarlo, debe ser adecuada para garantizar la consecución del objetivo legítimo y no debe ir más allá de lo que es necesario para alcanzarlo.³¹

54. En quinto lugar, «una acción realizada por un Estado miembro para garantizar un elevado nivel de formación de su población residente y de promover el desarrollo de su economía persigue un objetivo legítimo que puede justificar una discriminación indirecta sobre la base de la nacionalidad».³²

26 — Artículo 3 de la Ley de 24 de julio de 2014 relativa a las ayudas económicas del Estado para estudios superiores. Esta ley no es objeto de debate en el presente asunto.

27 — Sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), apartado 39.

28 — Sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), apartado 40 y jurisprudencia citada.

29 — Véase, en este sentido, la sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), apartado 44.

30 — Sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), apartado 46.

31 — Véase, en este sentido, la sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), apartado 46 y jurisprudencia citada.

32 — Sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), apartado 56.

3. Sobre la existencia de una eventual discriminación objetivamente justificada

a) Sobre la existencia de una discriminación

55. Según el artículo 2 *bis* de la Ley de 22 de junio de 2000, en su versión modificada por la Ley de 19 de julio de 2013, «el estudiante que *no resida* en el Gran Ducado de Luxemburgo también tendrá derecho a la ayuda económica para estudios superiores, siempre que sea hijo de un trabajador por cuenta ajena o propia que a su vez sea nacional luxemburgués, de la Unión Europea, [...] y, en el momento de solicitarse la ayuda económica para estudios superiores para el estudiante, haya estado empleado o ejerciendo su actividad en Luxemburgo durante un período ininterrumpido de, al menos, cinco años».³³

56. Por consiguiente, si bien esta condición se aplica indistintamente a los nacionales luxemburgueses y a los nacionales de otros Estados miembros, al igual que la normativa en cuestión en el asunto que dio lugar a la sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), constituye no obstante una distinción por razón de la residencia.

57. Según se aplica al litigio del asunto principal, la normativa nacional supedita la concesión de una ayuda económica para los estudios superiores a los estudiantes no residentes en el territorio luxemburgués al requisito de ser hijos de trabajadores que hayan estado empleados o ejerciendo su actividad profesional en dicho Estado miembro durante un período ininterrumpido de, al menos, cinco años en el momento de la solicitud de ayuda económica.

58. Este requisito no se prevé para los estudiantes que residen en el territorio luxemburgués, pues el objetivo perseguido por dicho Estado miembro es el de fomentar el aumento de la proporción de residentes titulares de un título de enseñanza superior.

59. Me parece evidente que tal distinción puede actuar con mayor motivo en detrimento de los nacionales de otros Estados miembros, puesto que, como señaló el Tribunal de Justicia en la sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), apartado 44, los no residentes son, en la mayor parte de los casos, no nacionales. Por tanto, a mi juicio, constituye una discriminación indirecta por razón de la nacionalidad que sólo podría admitirse si estuviera objetivamente justificada.

b) Sobre la existencia de un objetivo legítimo

60. En sus observaciones escritas, el Gobierno luxemburgués sostiene que el objetivo perseguido por la nueva normativa luxemburguesa es idéntico al objetivo «social» que se invocaba para justificar la legislación aplicable en el asunto que dio lugar a la sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411).

61. No me parece que quepa poner en cuestión esta afirmación. En efecto, de la exposición de motivos del proyecto de ley n.º 6585,³⁴ que dio lugar a la Ley de 19 de julio de 2013, se desprende que la modificación del régimen de ayudas económicas del Estado luxemburgués para estudios superiores estaba manifiestamente destinada en exclusiva a «extraer las consecuencias» de la sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411).

33 — El subrayado es mío.

34 — Proyecto de ley n.º 6585 por el que se modifica la Ley, de 22 de junio de 2000, relativa a las ayudas económicas del Estado para estudios superiores (documento 6585 de 5 de julio de 2013, p. 2, disponible en el sitio Internet del Congreso de Diputados del Gran Ducado de Luxemburgo —Chambre des députés du Grand-Duché de Luxembourg— en la dirección siguiente: <http://www.chd.lu/wps/portal/public/RoleEtendu?action=doDocpaDetails&id=6585#>).

62. Pues bien, este objetivo, que consiste en incrementar de manera significativa en Luxemburgo la proporción de los residentes que poseen un título de enseñanza superior,³⁵ ha sido reconocido por el Tribunal de Justicia como un objetivo de interés general reconocido a escala de la Unión.³⁶

63. En efecto, el Tribunal de Justicia declaró que la acción realizada por un Estado miembro para garantizar un elevado nivel de formación de su población residente y de promover el desarrollo de su economía persigue un objetivo legítimo que puede justificar una discriminación indirecta sobre la base de la nacionalidad.³⁷

64. En estas circunstancias, considero que no procede poner en cuestión este objetivo de la normativa litigiosa ni su carácter legítimo.

c) Sobre el carácter adecuado del requisito de la duración del trabajo mínima e ininterrumpida

65. No resulta ocioso recordar una vez más que los trabajadores migrantes y fronterizos, al haber accedido al mercado laboral de un Estado miembro, han creado, en principio, un vínculo de integración suficiente en la sociedad de ese Estado que les permite beneficiarse en él del principio de igualdad de trato en relación con los trabajadores nacionales y con los trabajadores residentes con respecto a las ventajas sociales.³⁸

66. El vínculo de integración resulta, en particular, del hecho de que los trabajadores migrantes contribuyen a la financiación de las políticas sociales del Estado miembro de acogida con las cotizaciones fiscales y sociales que pagan en dicho Estado en virtud de la actividad laboral que en él ejercen. Por consiguiente, deben poder beneficiarse de ello en las mismas condiciones que los trabajadores nacionales.³⁹

67. Ciertamente, el Tribunal de Justicia ha admitido ciertos motivos que pueden justificar normas que establezcan una distinción entre los residentes y los no residentes que ejercen una actividad en el Estado miembro en cuestión, en función de su grado de integración en la sociedad de dicho Estado o de su vínculo de conexión con el mismo.⁴⁰

68. Sin embargo, he de reiterar mis reticencias frente a esta evolución jurisprudencial.⁴¹ En efecto, «por lo que respecta a los trabajadores migrantes y fronterizos, el hecho de haber accedido al mercado laboral de un Estado miembro crea, *en principio*, el vínculo de integración suficiente en la sociedad de ese Estado que les permite beneficiarse del principio de igualdad de trato en relación con los trabajadores nacionales con respecto a las ventajas sociales».⁴² La exigencia relativa a la prueba de una integración concreta para estas personas constituye, pues, una excepción a la regla y, por tanto, debe aplicarse de forma restrictiva.

69. En cualquier caso, existe una *presunción* de integración del trabajador migrante o fronterizo en el Estado miembro en el que trabaja y al que paga impuestos y cotizaciones sociales que contribuyen a la financiación de las políticas sociales de tal Estado.⁴³

35 — Sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), apartado 48.

36 — Sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), apartado 53.

37 — Sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), apartado 56 y fallo.

38 — Véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de junio de 2012, Comisión/Países Bajos (C-542/09, EU:C:2012:346), apartado 65, y de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), apartado 63.

39 — Véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de junio de 2012, Comisión/Países Bajos (C-542/09, EU:C:2012:346), apartado 66, y de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), apartado 63.

40 — Véanse a este respecto las observaciones formuladas en la sección A de las presentes conclusiones.

41 — Véase el punto 40 de las presentes conclusiones.

42 — Sentencia de 14 de junio de 2012, Comisión/Países Bajos (C-542/09, EU:C:2012:346), apartado 65. El subrayado es mío.

43 — Véase, en tal sentido, O'Leary, S.: «The curious case of frontier workers and study finance: *Giersch*», *CML Rev.*, 51, 2014, pp. 601 a 622, especialmente p. 610.

70. Por tanto, si bien cabe admitir «que puede presumirse que la probabilidad de establecerse en Luxemburgo y de integrarse en el mercado laboral luxemburgués al término de los estudios superiores, incluso cuando tales estudios se hayan realizado en el extranjero, es más importante por lo que respecta a los estudiantes residentes en Luxemburgo en el momento en que inician sus estudios superiores que en lo que atañe a los estudiantes no residentes»,⁴⁴ tengo mis reservas sobre la incidencia que pueda tener a este respecto la duración del trabajo en el territorio del Estado miembro de acogida de uno de los progenitores del estudiante.

71. Además, en su jurisprudencia inicial, el Tribunal de Justicia rechazaba firmemente la posibilidad de supeditar la concesión de una ventaja social a una duración mínima de la actividad profesional.⁴⁵

72. Por consiguiente, convengo con la Comisión en que el requisito vinculado a la integración suficiente de uno de los progenitores del estudiante en el mercado de trabajo del Estado miembro de acogida no parece guardar relación alguna con el objetivo perseguido, a saber, aumentar de forma significativa en el Gran Ducado de Luxemburgo la proporción de los residentes que poseen un título de enseñanza superior.⁴⁶

73. No obstante, el requisito relativo a la duración del trabajo de uno de los progenitores del estudiante en el territorio del Estado miembro de acogida parece haber sido sugerido por el propio Tribunal de Justicia, aun cuando lo hiciera a título ejemplificativo. En efecto, en su examen del carácter *necesario* del requisito de residencia aplicable en el asunto que dio lugar a la sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), el propio Tribunal de Justicia consideró que parecía posible que una conexión suficiente entre el estudiante y el Gran Ducado de Luxemburgo que permita concluir que existe una probabilidad razonable de que los beneficiarios de la ayuda vuelvan a establecerse en Luxemburgo y se pongan a disposición del mercado laboral de dicho Estado miembro, se derivase «igualmente del hecho de que ese estudiante resida solo o con sus padres en un Estado miembro fronterizo [...] y que, desde hace mucho tiempo, sus padres trabajen en Luxemburgo y vivan cerca de este Estado miembro».⁴⁷

74. Este planteamiento no se cohonesta con el tradicionalmente seguido por el Tribunal de Justicia en relación con la movilidad de los estudiantes. En efecto, en la sentencia Prete (C-367/11, EU:C:2012:668), ¿no consideró acaso acertadamente el Tribunal de Justicia que no cabía acoger la argumentación expuesta por el Gobierno belga según la cual una persona que reside cerca de la

44 — Sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), apartado 67.

45 — Véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de junio de 1988, Lair (39/86, EU:C:1988:322), apartado 42, y de 6 de junio de 1985, Frascogna (157/84, EU:C:1985:243), apartado 25.

46 — Véanse las observaciones escritas de la Comisión (apartado 44). Los dos ejemplos expuestos por la Comisión en la vista de 14 de abril de 2016 resultan bastante esclarecedores a este respecto. Según la normativa controvertida, un hijo lituano cuyo padre, de la misma nacionalidad, hubiera estado residiendo y trabajando en Luxemburgo solamente un mes tendría en principio derecho a la ayuda económica para estudios superiores. En cambio, el hijo cuyo padre fuera un trabajador transfronterizo belga que trabaja en Luxemburgo desde hace más de 15 años con un período de interrupción en los cinco últimos años, no tendría derecho a la ayuda antes mencionada aun cuando su hijo hubiera cursado toda su formación escolar en dicho país. El requisito del trabajo ininterrumpido se aplica igualmente del mismo modo al hijo de un trabajador transfronterizo belga que hubiera vivido siempre con su otro progenitor en Chipre —y, por tanto, no tendría probablemente la intención de establecerse en Luxemburgo tras sus estudios— y al hijo de un trabajador transfronterizo belga que viviera con este último en Bélgica y que hubiera cursado toda su formación escolar en Luxemburgo.

47 — Sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), apartado 78. El reconocimiento de este elemento de justificación aparece igualmente en la parte dispositiva de esta sentencia: «si bien el objetivo de incrementar la proporción de residentes poseedores de un título de enseñanza superior con el fin de promover el desarrollo de la economía del mismo Estado miembro constituye un objetivo legítimo que puede justificar tal diferencia de trato y si un requisito de residencia, como el previsto en la normativa nacional controvertida en los asuntos principales, es adecuado para garantizar la consecución de ese objetivo, tal requisito excede, no obstante, de lo necesario para alcanzar el objetivo que persigue, en la medida en que impide que se tengan en cuenta otros elementos potencialmente representativos del grado real de conexión entre el solicitante de esa ayuda económica y la sociedad o el mercado laboral del Estado miembro en cuestión, como el hecho de que uno de los progenitores, que continúa sufragando la manutención del estudiante, sea un trabajador fronterizo, que ocupa un puesto de trabajo duradero en dicho Estado miembro y que ya haya trabajado en éste desde hace mucho tiempo» (el subrayado es mío).

frontera del Estado miembro en el que cursó sus estudios tiene una inclinación más natural a acceder al mercado laboral de este último Estado, con el que tiene un vínculo de conexión?⁴⁸ En efecto, «los conocimientos adquiridos por un estudiante durante sus estudios por lo general no le destinan a un mercado geográfico laboral determinado».⁴⁹

75. La realidad de los estudiantes me parece más cercana a esta afirmación. Por consiguiente a la vista de tal afirmación y de las consideraciones que preceden, considero que el requisito de la duración mínima e ininterrumpida del trabajo del progenitor del estudiante me parece inadecuado para alcanzar el objetivo perseguido.

76. No obstante, ha de reconocerse igualmente que el Tribunal de Justicia ha admitido, *de facto y de iure*, que la ocupación de un empleo por los progenitores durante un período significativo en el Estado miembro que concede la ayuda solicitada podía resultar adecuada para demostrar el grado real de vinculación con la sociedad o el mercado de trabajo de dicho Estado.

77. Para el supuesto de que el Tribunal de Justicia confirme este análisis, examinaré, pues, con carácter subsidiario el carácter necesario del requisito de duración mínima e ininterrumpida del trabajo.

d) Sobre el carácter necesario del requisito de duración mínima e ininterrumpida del trabajo

78. Para ajustarse al Derecho de la Unión, el requisito relativo a la duración mínima e ininterrumpida del trabajo en el momento de la solicitud de ayuda económica no debe ir más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido.

79. La situación que ha dado lugar al litigio en el asunto principal es esclarecedora. En efecto, se negó el beneficio de la ayuda económica al Sr. Linares Verruga pese a que sus dos progenitores han trabajado en Luxemburgo durante un período ininterrumpido de más de cinco años con solamente unas breves interrupciones en el curso de los cinco años que precedieron a la solicitud de ayuda económica.

80. Pues bien, la posibilidad de establecer excepciones a la aplicación estricta del principio de igualdad de la concesión de ventajas sociales a los trabajadores migrantes y fronterizos, reiterada en el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011, sólo puede ser limitada e interpretarse de forma restrictiva.

81. Una norma como la establecida por la legislación en cuestión en el asunto principal, que supedita la concesión de una ayuda económica para estudios superiores a un requisito de duración mínima e ininterrumpida del trabajo de cinco años con carácter general, sin dejar margen de apreciación a las autoridades competentes en el examen de la situación del solicitante, me parece que va más allá de cuanto es necesario para alcanzar el objetivo legítimo de aumentar la proporción de poseedores de un título de enseñanza superior entre la población residente, al objeto de promover el desarrollo de la economía nacional.⁵⁰

48 — Apartado 45 de esa sentencia.

49 — Sentencia de 25 de octubre de 2012, Prete (C-367/11, EU:C:2012:668), apartado 45. Véase, asimismo, la sentencia de 15 de marzo de 2005, Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169), apartado 58.

50 — A este respecto, me parece que la modificación introducida por la Ley de 24 de julio de 2014 relativa a las ayudas económicas del Estado para estudios superiores, en virtud de la cual la duración del trabajo de cinco años pasa a calcularse durante un período de referencia de siete años, tampoco responde a la exigencia de proporcionalidad. En efecto, en la sentencia de 14 de junio de 2012, Comisión/Países Bajos (C-542/09, EU:C:2012:346), el Tribunal de Justicia consideró que la legislación neerlandesa era contraria al Derecho de la Unión. Pues bien, la ley nacional en cuestión en ese asunto era menos rigurosa que la ley luxemburguesa, pues supeditaba la financiación de estudios superiores cursados fuera de su territorio al requisito de haber residido en el mismo al menos tres de los seis años anteriores a la matriculación del estudiante.

82. A mi juicio, tal norma presenta un carácter excesivamente general y exclusivo en el sentido de una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En efecto, «sobrealora indebidamente un elemento que no es necesariamente representativo del grado real y efectivo de vinculación entre el solicitante de los subsidios [...] y el mercado geográfico laboral, excluyendo cualquier otro elemento representativo».⁵¹ Al hacer tal cosa, va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido.

83. La analogía con el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2004/38 propuesta por el Gobierno luxemburgués no me parece que pueda modificar esta afirmación. Ciertamente, el propio Tribunal de Justicia hace referencia a esta disposición en el apartado 80 de la sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411). Ahora bien, se trata de una simple ilustración del requisito de duración que el Tribunal de Justicia ha considerado plausible con vistas a evitar «que aparezca un “turismo de becas”». ⁵² Sobre todo, como subraya el propio Tribunal de Justicia, este requisito se enmarca «en otro contexto».⁵³

84. En efecto, el artículo 16 de la Directiva 2004/38 prevé un requisito de duración mínima de residencia ininterrumpida al objeto de garantizar la concesión del derecho de residencia permanente a personas establecidas con carácter permanente en el Estado miembro de acogida. Pues bien, tal consideración es por definición inaplicable a la situación de los trabajadores fronterizos.

85. La referencia al artículo 24 de la Directiva 2004/38 no resulta mucho más adecuada. Al contrario, como ya he señalado en mi exposición previa, el artículo 24, apartado 2, de esta Directiva reserva expresamente la posibilidad de establecer excepciones al principio de igualdad de trato a personas que *no sean* los trabajadores por cuenta ajena o propia, las personas que mantengan dicho estatuto o miembros de sus familias.

VI. Conclusión

86. A la vista de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal administratif (Tribunal Contencioso-Administrativo, Luxemburgo) del modo siguiente:

«El artículo 7, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una legislación de un Estado miembro como la examinada en el asunto principal, que supedita la concesión de una ayuda económica a los estudios superiores a un requisito de duración mínima e ininterrumpida del trabajo de cinco años de los progenitores del estudiante en el momento de la solicitud de ayuda económica y establece una diferencia de trato, constitutiva de una discriminación indirecta, entre las personas que residen en el Estado miembro en cuestión y las que, sin residir en dicho Estado miembro, son hijos de trabajadores fronterizos que ejercen una actividad en dicho Estado miembro.»

51 — Sentencia de 11 de julio de 2002, D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432), apartado 39. Véase asimismo, en este sentido, la sentencia de 18 de julio de 2013, Prinz y Seeberger (C-523/11 y C-585/11, EU:C:2013:524), apartado 37 y jurisprudencia citada.

52 — Sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), apartado 80.

53 — Sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), apartado 80.