



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. LAILA MEDINA
presentadas el 7 de abril de 2022¹

Asunto C-638/20

MCM

contra

Centrala studiestödsnämnden

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Överklagandenämnden för studiestöd (Consejo Nacional de Apelación en Materia de Ayudas al Estudiante, Suecia)]

«Procedimiento prejudicial — Libre circulación de trabajadores — Igualdad de trato — Ventajas sociales — Artículo 45 TFUE — Reglamento (UE) n.º 492/2011 — Artículo 7, apartado 2 — Ayuda económica para cursar estudios superiores en el extranjero — Requisito de residencia — Requisito de integración social para los estudiantes no residentes — Estudiante que tiene la nacionalidad del Estado que concede la ayuda y que siempre ha residido en el Estado en el que está estudiando — Progenitor que ha prestado sus servicios como trabajador migrante en el Estado en el que su hijo cursa sus estudios»

1. Mediante la presente petición de decisión prejudicial, el Överklagandenämnden för studiestöd (Consejo Nacional de Apelación en Materia de Ayudas al Estudiante, Suecia) solicita que se interpreten el artículo 45 TFUE y 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.² Esta petición se planteó en el marco de un recurso de casación interpuesto por el recurrente en el litigio principal, MCM, contra el Centrala studiestödsnämnden (Consejo Nacional de Financiación de Estudios, Suecia, que es el organismo encargado de la concesión de ayudas financieras a estudiantes; en lo sucesivo, «CSN») en relación con la solicitud presentada por MCM para obtener ayuda financiera del Estado sueco para cursar estudios en España.

I. Hechos que originaron el litigio principal y cuestión prejudicial

2. MCM, de nacionalidad sueca al igual que su padre, ha residido en España desde que nació.

¹ Lengua original: inglés.

² DO 2011, L 141, p. I.

3. En marzo de 2020, MCM presentó ante el CSN una solicitud relativa a una formación universitaria en España que había comenzado en enero de 2020.³ MCM basó su solicitud, en particular, en el hecho de que su padre había residido y trabajado en Suecia desde noviembre de 2011, si bien este previamente había prestado sus servicios como trabajador migrante en España durante aproximadamente 20 años. Por consiguiente, MCM alegó que, como hijo de un trabajador migrante, debería tener derecho a obtener ayuda financiera para cursar sus estudios.

4. El CSN denegó la solicitud de MCM basándose en que este último no cumplía el requisito de residencia en Suecia establecido en el capítulo 3, artículo 23, párrafo primero, de la *studiestödslagen* (1999:1395)⁴ y en que no era posible concederle ayuda financiera con arreglo a ninguna de las excepciones previstas en el capítulo 12, artículo 6 a 6, letra b), del *föreskrifter och allmänna råd om beviljning av studiemedel* del CSN (CSNFS 2001:1).⁵

5. En apoyo de su decisión, el CSN declaró asimismo que no existe base alguna en el Derecho de la Unión que justifique la aplicación de una excepción al requisito de residencia. Consideró que MCM no cumplía el requisito alternativo de estar integrado en la sociedad sueca que exige a aquellas personas que no cumplen el requisito de residencia y que solicitan una ayuda financiera para cursar estudios en otro país de la Unión.

6. Por otro lado, el CSN declaró que MCM no puede deducir derecho alguno a obtener ayuda financiera al estudio del hecho de que su padre haya ejercido previamente, con ocasión de su emigración a España, el derecho a la libre circulación en su condición de trabajador. A este respecto, el CSN consideró que el padre ya no puede ser calificado de trabajador migrante, dado que ha residido y trabajado en Suecia desde 2011.

7. MCM recurrió la citada decisión. En su escrito de recurso, expuso principalmente los hechos que, en su opinión, sustentan sus alegaciones de que debe considerarse que está integrado en la sociedad sueca y que su padre sigue manteniendo un vínculo con España.⁶

8. En sus observaciones formuladas en el marco del recurso interpuesto ante el órgano jurisdiccional remitente, que, en virtud del capítulo 6, artículo 11, párrafo primero, de la Ley de Ayudas Financieras al Estudio, es el órgano de apelación, el CSN confirmó su apreciación anterior. No obstante, el CSN observó que denegar a MCM la ayuda financiera para cursar estudios en el extranjero podría considerarse un obstáculo a la libre circulación del padre, por cuanto, de haber conocido tal consecuencia, quizá nunca habría emigrado a España.

9. Sin embargo, según el CSN, no está claro si la situación examinada sigue comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, dado que ha transcurrido mucho tiempo desde que el padre ejerció su derecho de libre circulación. En este contexto, el CSN también se pregunta si un trabajador migrante que regresa a su país de origen puede, respecto de dicho país y por un período de tiempo indefinido, invocar las garantías aplicables a los trabajadores migrantes y a los miembros de sus familias con arreglo al Reglamento n.º 492/2011.

³ En sus observaciones ante el Tribunal de Justicia, MCM explica que comenzó sus estudios universitarios el 15 de septiembre de 2018 y que actualmente está cursando segundo de Ciencias Políticas. MCM solicitó la ayuda para cursar estudios en el extranjero únicamente a partir de enero de 2020, puesto que no conocía el procedimiento a seguir y que la ayuda no puede solicitarse con carácter retroactivo.

⁴ Ley (1999:1395) de Ayudas Financieras al Estudio, en lo sucesivo, «Ley de ayudas financieras al estudio».

⁵ Reglamento y directrices generales sobre la concesión de ayudas financieras a estudiantes (CSNFS 2001:1).

⁶ Véase el punto 13 de las presentes conclusiones.

10. En estas circunstancias, el Överklagandenämnden för studiestöd (Consejo Nacional de Apelación en Materia de Ayudas al Estudiante) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Puede un Estado miembro (el país de origen), no obstante el artículo 45 TFUE y el artículo 7, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 492/2011, y en atención a sus intereses presupuestarios, exigir que el hijo de un trabajador migrante que ha regresado a dicho país de origen tenga un vínculo con el país de origen al objeto de concederle una ayuda financiera para cursar estudios en otro Estado miembro de la Unión (el país de acogida) en el que el previamente trabajó el progenitor, cuando

- i) tras regresar del país de acogida, el progenitor ha residido y trabajado en el país de origen durante al menos ocho años,
- ii) el hijo no acompañó al progenitor al país de origen, sino que ha permanecido desde que nació en el país de acogida, y
- iii) el país de origen también exige la existencia de un vínculo a otros nacionales suyos que no cumplen el requisito de residencia y que solicitan una ayuda financiera para cursar estudios en otro Estado miembro de la Unión?»

II. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

11. Conforme a lo solicitado por el Tribunal de Justicia, las presentes conclusiones únicamente examinarán el fondo del presente asunto.

12. Han presentado observaciones escritas MCM, los Gobiernos austriaco, danés, noruego y sueco y la Comisión Europea. Ninguna de las partes ha solicitado la celebración de una vista, por lo cual no se ha celebrado.

III. Breve síntesis de las observaciones de las partes

13. MCM afirma que su vínculo con su Estado miembro de origen es suficiente para permitirle obtener ayuda financiera para cursar sus estudios.⁷ Además, el hecho de que su padre resida actualmente en Suecia no desvirtúa en modo alguno su condición de trabajador migrante. Desde 2011, su padre ha visitado España con regularidad, donde cuenta con un alojamiento para poder trabajar también desde allí.⁸

14. El Gobierno sueco alega, en esencia, que es posible establecer una excepción al requisito de residencia, mediante la cual se exige al beneficiario de la ayuda estar integrado en la sociedad sueca. El requisito relativo a la existencia de un vínculo no se aplica, sin embargo, a los hijos de los trabajadores migrantes.

⁷ MCM se refiere al hecho de que tiene nacionalidad sueca, uno de sus progenitores es sueco, otros miembros de su familia son suecos y suele pasar temporadas en Suecia.

⁸ MCM alega que su padre ejerció su derecho de libre circulación entre Estocolmo (Suecia) y Barcelona (España), donde pasaba cada mes entre cuatro y catorce días. MCM aduce que no cabe considerar estos períodos como «vacaciones», dado que cada uno de ellos correspondía a un cierto número de días hábiles (teletrabajo), que es la razón por la que su padre ha mantenido un alojamiento en España.

15. Los Gobiernos danés y sueco aducen, en primer lugar, que el padre de MC no ha ejercido su derecho de libre circulación desde que volvió a Suecia y que, por lo tanto, procede considerar que ha perdido su condición de trabajador migrante. Por lo que se refiere a la condición de antiguo trabajador migrante, el Gobierno sueco arguye que, en el presente asunto, en la medida en que la ayuda financiera para cursar estudios en el extranjero no se concede a los trabajadores o a sus hijos *como consecuencia de su relación laboral*, el trabajador en cuestión ya no puede invocar tales derechos al amparo del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011 o del artículo 45 TFUE.

16. En segundo lugar, el Gobierno sueco reconoce, no obstante, que el ámbito de aplicación del artículo 45 TFUE excede del ámbito de aplicación del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011, lo que tiene como consecuencia que no cabe excluir totalmente que una restricción en forma de requisito de residencia pueda disuadir a algunos progenitores o futuros progenitores de ejercer su libertad de circulación.

17. El Gobierno danés alega, en primer lugar, que el artículo 45 TFUE y el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011 no son aplicables en el litigio principal.

18. El Gobierno danés considera que las normas relativas a la libre circulación de los trabajadores no son aplicables *ratione materiae*. Afirma que la normativa sueca en materia de ayuda financiera debe entenderse en el sentido de que un estudiante que no reside en Suecia podrá beneficiarse de dicha ayuda financiera en el caso de que pueda acreditar su condición de hijo de trabajador migrante o el vínculo que mantiene con la sociedad sueca.

19. En segundo lugar, aun cuando hubiera una restricción, el Gobierno danés estima que, en el presente asunto, esta estaría justificada por una razón imperiosa de interés general.

20. El Gobierno austriaco aduce, en esencia, en relación con el artículo 45 TFUE, que la normativa nacional no se opone en absoluto a que los hijos de los trabajadores migrantes puedan obtener ayuda financiera para cursar sus estudios, si bien les concede la misma ayuda que reciben los hijos de los trabajadores que permanecen en Suecia, con la única diferencia de que el requisito de residencia se sustituye por el requisito del vínculo con la sociedad sueca. En cualquier caso, el Gobierno austriaco considera que la normativa nacional en cuestión ofrece la flexibilidad necesaria que exige la jurisprudencia a la hora de apreciar el grado de vinculación y, en consecuencia, debe considerarse proporcionada al objetivo de integración.

21. El Gobierno noruego considera, en esencia, que la normativa controvertida en el litigio principal está, en principio, justificada con arreglo al artículo 45 TFUE.

22. La Comisión sostiene que, puesto que MCM no tiene la condición de trabajador y no ha abandonado el Estado miembro en el que vive, no está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 45 TFUE ni del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011. En cuanto al padre de MCM, la Comisión estima que en el presente asunto no existe restricción alguna a la libre circulación de los trabajadores.

IV. Apreciación

A. Introducción

23. El presente asunto tiene dos características que lo distinguen de los asuntos anteriores, que examinaré a continuación: en primer lugar, el trabajador migrante regresó (desde España) a su país de origen (Suecia) hace más de ocho años; y, en segundo lugar, su hijo, que solicita ayuda financiera a Suecia para cursar estudios en el extranjero (en España, que es su país de nacimiento y de residencia), no ha residido nunca en dicho país de origen.

24. Antes de nada, debe recordarse que «el artículo 45 TFUE, apartado 2, establece que la libre circulación de los trabajadores supone la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo».⁹

25. Con arreglo al artículo 7, apartados 1 y 2, del Reglamento n.º 492/2011, el trabajador nacional de un Estado miembro se beneficiará —en el territorio de otros Estados miembros— de las mismas ventajas sociales y fiscales que los trabajadores nacionales.

26. Esta disposición es «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, y ha de ser interpretado del mismo modo que este último precepto».¹⁰

27. Según reiterada jurisprudencia, una ayuda concedida para la manutención y para la formación al objeto de seguir estudios universitarios sancionados por una cualificación profesional constituye una ventaja social, en el sentido del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011.¹¹

28. El Tribunal de Justicia ha declarado también que la ayuda financiera para cursar estudios concedida por un Estado miembro a los hijos de los trabajadores constituye, para un trabajador migrante, una ventaja social, en el sentido del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011, cuando este continúe sufragando los gastos de manutención del hijo.¹²

29. El Tribunal de Justicia ha precisado, por otra parte, que los miembros de la familia de un trabajador migrante son beneficiarios indirectos de la igualdad de trato concedida a este trabajador por el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011. Por consiguiente, ya que la

⁹ Sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, en lo sucesivo, «sentencia Giersch», EU:C:2013:411), apartado 34. Véase, en relación con dicha sentencia, Michel, V., *Travailleurs frontaliers*, Europe, n.º 8, agosto de 2013; Carlier, J.-Y., *La libre circulation des personnes dans l'Union européenne*, Chroniques, Journal de droit européen, n.º 208 — 4/2014, p. 170, y O'Leary, S., *The Curious Case of Frontier Workers and Study Finance: Giersch*, CMLR, 51, p. 601 (donde se afirma que las justificaciones objetivas permitidas por el Tribunal de Justicia en el ámbito de la asistencia sanitaria —el riesgo de perjuicio grave para el equilibrio financiero del sistema de seguridad social o para el objetivo de garantizar una atención hospitalaria y médica equilibrada— parecen ser una herramienta más apropiada que la prueba de un vínculo real para sufragar los gastos relacionados con la movilidad del estudiante y otros gastos relacionados controvertidos en asuntos como el que dio lugar a la sentencia Giersch). A este respecto, véanse también las conclusiones del Abogado General Slynn presentadas en el asunto Humbel y Edel (263/86, no publicadas, EU:C:1988:151), p. 5380.

¹⁰ Véase la sentencia Giersch, apartado 35. Esta sentencia se refiere al 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 (edición especial en español, DO 1968, L 257, p. 2, EE 05/01, p. 77). Puesto que el artículo 7, apartado 2, de este Reglamento es idéntico al artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre la disposición anterior resulta de aplicación *mutatis mutandis* a la disposición posterior.

¹¹ Véase la sentencia Giersch, apartado 38. Véase también la sentencia de 10 de julio de 2019, Aubriet (C-410/18, EU:C:2019:582), apartado 25 (véanse, en relación con esta sentencia, Rigaux, A., *Bourse d'enseignement supérieur*, Europe, n.º 10, octubre de 2019, p. 24, y Lhernould, J.-Ph., *Comment établir le degré de rattachement des travailleurs frontaliers à leur Etat de travail ?*, RJS, 2011/19, p. 770).

¹² Véase la sentencia Giersch, apartado 39.

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.¹³

30. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «el principio de igualdad de trato recogido tanto en el artículo 45 TFUE como en el artículo 7 del Reglamento n.º 492/2011 prohíbe no solo las discriminaciones directas, basadas en la nacionalidad, sino también cualquier forma de discriminación indirecta que, aplicando otros criterios de diferenciación, conduzca de hecho al mismo resultado».¹⁴

31. El Tribunal de Justicia ya ha declarado que el artículo 7 del Reglamento n.º 492/2011 se aplica a las prestaciones de seguridad social del Estado miembro del que el trabajador es nacional, en la medida en que dicho trabajador perdería tales prestaciones como consecuencia de su empleo en otro Estado miembro.¹⁵

32. A continuación demostraré que de la jurisprudencia antes citada se desprende que ni el artículo 45 TFUE ni el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011 se oponen a que se establezcan disposiciones como las controvertidas en el litigio principal.

B. En función de los hechos, en el presente asunto se planteará un escenario u otro

33. El órgano jurisdiccional remitente tendrá que decidir cuál de los siguientes escenarios se ajusta a los hechos controvertidos en el litigio principal: a) el padre, un (antiguo) trabajador migrante, continúa sufragando los gastos de manutención del hijo, MCM, de modo que la ayuda financiera para cursar estudios en cuestión constituye una ventaja social para el padre, lo que significa que está comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 45 TFUE y/o del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011 («escenario A»), o b) el padre ya no sufraga los gastos de manutención de MCM, lo que tiene como consecuencia que ninguno de estos dos artículos se aplica en el presente asunto («escenario B»).

34. Considero, al igual que la Comisión, que la ayuda financiera sueca para cursar estudios constituye, sobre todo, una ventaja social para el propio estudiante. MCM es quien solicita y, en su caso, quien recibe dicha ayuda. No se tiene en cuenta el contexto familiar, como los ingresos de los padres. En caso de que el presente asunto se ajuste al «escenario B», el propio estudiante, MCM, no estará comprendido *a priori* en el ámbito de aplicación del artículo 45 TFUE o del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011 por lo que se refiere a la solicitud relativa a la ayuda financiera para cursar estudios. En efecto, MCM no es un (antiguo) trabajador migrante y tampoco ha abandonado por otras razones (ni parece que tenga intenciones de abandonar) el Estado miembro en el que ha nacido y donde ha vivido toda su vida (España).

35. El tenor del artículo 7, apartado 2, de dicho Reglamento es inequívoco y se dirige a los «trabajadores» (o antiguos trabajadores¹⁶), pero no a los «estudiantes».

36. A resultas de ello, creo que el Tribunal de Justicia no debe ampliar el ámbito de aplicación *ratione personae* de dicho artículo a los estudiantes de enseñanza superior.

¹³ Véase la sentencia Giersch, apartado 40.

¹⁴ Sentencia de 10 de julio de 2019, Aubriet (C-410/18, EU:C:2019:582), apartado 26.

¹⁵ Sentencia de 2 de abril de 2020, PF y otros (C-830/18, EU:C:2020:275), apartados 22 a 24.

¹⁶ Véase la sentencia de 6 de octubre de 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794), apartados 45 a 55.

37. El Gobierno danés y la Comisión también hacen referencia al artículo 10 del Reglamento n.º 492/2011. Basta con señalar que dicho artículo se refiere al acceso de los hijos de un nacional de un Estado miembro que esté o haya estado empleado en el territorio de otro Estado miembro a los cursos de «enseñanza general» de dicho Estado y no a los cursos de enseñanza superior como los seguidos por MCM en el asunto controvertido en el litigio principal. Además, este artículo no es objeto de la cuestión prejudicial planteada en el presente asunto.

38. En cambio, si el presente asunto se ajusta al «escenario A», la ayuda financiera para cursar estudios también constituirá una ventaja social para el (antiguo) trabajador migrante (el padre de MCM), si bien con la condición de que continúe sufragando los gastos de manutención de su hijo.¹⁷ Solo en este supuesto la ayuda financiera para cursar estudios reducirá las obligaciones financieras del padre.

39. Lamentablemente, la escasa información que figura en la resolución de remisión no permite que pueda conocerse con claridad la situación del asunto controvertido en el litigio principal. Por ejemplo, no queda claro si el padre, el (antiguo) trabajador migrante, continúa o no sufragando los gastos de manutención del hijo, MCM.

40. En Suecia, como señaló la Comisión, con arreglo al capítulo 7, artículo 1, del Föräldrabalken (1949: 381) (Código de Familia), la obligación legal de los progenitores de sufragar los gastos de manutención de un hijo que cursa estudios universitarios deja de existir cuando este cumple 18 años. El órgano jurisdiccional remitente no ha indicado si la solicitud relativa a la ayuda financiera para cursar estudios se refería a un período en el que MCM era menor de 18 años. De la resolución de remisión tampoco se desprende si el padre de MCM sigue siendo responsable, por otros motivos, de sufragar los gastos de manutención de MCM después de que este haya cumplido 18 años, como puede ser: que esté previsto en Derecho español, que así lo estipule un contrato de Derecho civil o que asuma voluntariamente el pago de una ayuda periódica por un importe determinado.

41. Como he señalado en el punto 34 de las presentes conclusiones, si estamos ante el «escenario B», la ayuda financiera para cursar estudios no constituirá una ventaja social para el padre y, por lo tanto, no estará comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 45 TFUE o del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011.

42. A resultas de ello, habría de darse una respuesta negativa a la cuestión prejudicial.

43. No obstante, si el padre continúa sufragando los gastos de manutención de MCM y, en consecuencia, la ayuda financiera para cursar estudios en cuestión también constituye una ventaja social para el primero, será necesario, antes de nada, determinar si el (antiguo) trabajador migrante está comprendido tanto en el ámbito de aplicación del artículo 45 TFUE como en el del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar este extremo sobre la base de los hechos del asunto controvertido en el litigio principal.

44. He de señalar que «las disposiciones nacionales que impidan o disuadan a un trabajador nacional de un Estado miembro de abandonar su Estado de origen para ejercer su derecho a la libre circulación constituyen obstáculos a dicha libertad aun cuando se apliquen con

¹⁷ Véase la sentencia Giersch, apartado 39.

independencia de la nacionalidad de los trabajadores afectados». ¹⁸ Para que pueda calificarse una medida como indirectamente discriminatoria «no es necesario que tenga como efecto favorecer a todos los nacionales del Estado miembro interesado o desfavorecer solo a los nacionales de los otros Estados miembros, con exclusión de los primeros». ¹⁹

45. Conforme a esta misma jurisprudencia, «en efecto, el conjunto de disposiciones del Tratado FUE relativas a la libre circulación de personas y las disposiciones del Reglamento n.º 492/2011 tienen por objeto facilitar a los nacionales de los Estados miembros el ejercicio de cualquier tipo de actividad profesional en el territorio de la Unión, y se oponen a las medidas nacionales que pudieran colocar a estos nacionales en una situación desfavorable en el supuesto de que desearan ejercer una actividad económica en el territorio de otro Estado miembro». ²⁰

46. En este contexto, «los nacionales de los Estados miembros disfrutan, en particular, del derecho, directamente reconocido en el Tratado, a abandonar su Estado miembro de origen para desplazarse al territorio de otro Estado miembro y residir en él con el fin de ejercer un empleo. En consecuencia, el artículo 45 TFUE se opone a cualquier medida nacional que pueda obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio, por parte de los nacionales de la Unión, de la libertad fundamental garantizada por este artículo». ²¹

47. El padre de MC se trasladó, en un primer momento, de Suecia a España y posteriormente regresó a Suecia; en ambos casos, lo hizo por motivos laborales. Los nacionales de un Estado miembro pueden invocar el artículo 45 TFUE frente al país de origen en relación con las medidas que impidan o disuadan a esos nacionales de abandonar dicho país. ²²

48. Contrariamente a la posición de los Gobiernos danés y sueco, considero que el hecho de que haya transcurrido un tiempo considerable (más de ocho años) desde que el padre de MCM ejerció tal derecho no incide, en principio, en si dicho artículo (o el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011) resulta aplicable. Un trabajador migrante debe tener la posibilidad de invocar el derecho a la igualdad de trato incluso en una situación en la que haya dejado de ejercer una actividad profesional en el Estado miembro de acogida. En efecto, el Tribunal de Justicia ha aceptado que la condición de antiguo trabajador migrante puede producir efectos tras la extinción de la relación laboral. ²³

49. La cuestión de si es posible acceder o no a la ayuda financiera sueca para cursar estudios universitarios en el extranjero, con arreglo al párrafo primero del artículo 23 del capítulo 3 de la Ley de Ayudas Financieras al Estudio, en una situación como la controvertida en el litigio principal depende de una amplia gama de acontecimientos futuros e hipotéticos: que el trabajador tenga más hijos en el futuro, que estos hijos (que pueda llegar a tener) decidan permanecer en el Estado miembro de acogida aunque el padre regrese a Suecia y que no estén integrados en la sociedad sueca o que no puedan invocar otros motivos excepcionales para beneficiarse de dicha ayuda.

¹⁸ Sentencia de 5 de diciembre de 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken (C-514/12, EU:C:2013:799), apartado 30.

¹⁹ Sentencia de 5 de diciembre de 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken (C-514/12, EU:C:2013:799), apartado 31.

²⁰ Sentencia de 5 de diciembre de 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken (C-514/12, EU:C:2013:799), apartado 32.

²¹ Sentencia de 10 de octubre de 2019, Krah (C-703/17, EU:C:2019:850), apartado 41.

²² Sentencia de 15 de diciembre de 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463), apartado 96.

²³ Sentencia de 19 de junio de 2014, Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007), apartado 35.

50. Como señalaron el Gobierno danés y la Comisión, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia,²⁴ en el presente asunto la cadena de acontecimientos es demasiado incierta y su posible incidencia en la decisión del trabajador de ejercer su libertad de circulación es demasiado indirecta como para considerar que dicha disposición nacional puede obstaculizar la libre circulación de trabajadores.

51. A resultas de ello, no puede considerarse que las disposiciones en cuestión constituyen una restricción a la libre circulación de los trabajadores.²⁵

52. A este respecto, procede distinguir el presente asunto del asunto en el que recayó la sentencia Prinz y Seeberger,²⁶ en el que los requisitos en cuestión podían disuadir a *los propios demandantes en esos asuntos* de ejercitar su derecho a circular y residir en otro Estado miembro y de establecer su residencia en otro Estado miembro, habida cuenta de la incidencia que el ejercicio de dicha libertad podía tener sobre el derecho a obtener la ayuda a la formación controvertida en dichos asuntos acumulados. En cambio, en el presente asunto, los hechos controvertidos en el litigio principal no se refieren a la acción personal del beneficiario, sino al comportamiento futuro de otra persona que aún no existe, es decir, a *los hijos (que pueda llegar a tener) el trabajador*.

53. A continuación, se plantea la cuestión de si el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011, que reconoce el derecho de libre circulación a todos los trabajadores migrantes (incluidos los trabajadores de temporada y fronterizos; véase el considerando 5 de dicho Reglamento²⁷), se aplica únicamente a los trabajadores migrantes *de otro Estado miembro* en lo que atañe a las normas del Estado miembro de acogida o si también puede ser invocado, como sucede en el presente asunto, por un nacional del Estado miembro de origen que se trasladó a otro Estado miembro y que posteriormente regresó a su país de origen.

54. ¿Puede invocar un (antiguo) trabajador migrante y/o su hijo que cursa estudios universitarios el principio de igualdad de trato establecido en el artículo 7, apartado 2, de dicho Reglamento, *no* frente a las autoridades del *Estado miembro de acogida*, sino, como sucede en el presente asunto, frente a las autoridades de su *Estado miembro de origen*?

55. Considero que debe darse una respuesta negativa a esta pregunta.

56. A mi leal saber y entender, el Tribunal de Justicia nunca ha ampliado la posibilidad de invocar dicho artículo en relación con el Estado miembro de origen del (antiguo) trabajador migrante o con el Estado miembro de origen de su hijo. Más bien, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que dicho artículo *tiene por objeto garantizar la igualdad de trato* entre los (antiguos) trabajadores migrantes y los trabajadores nacionales *en el Estado miembro de acogida*.²⁸

²⁴ Sentencia de 13 de marzo de 2019, Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach (C-437/17, EU:C:2019:193), apartado 40.

²⁵ Sentencias de 27 de enero de 2000, Graf (C-190/98, EU:C:2000:49), apartados 24 y 25, y de 13 de marzo de 2019, Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach (C-437/17, EU:C:2019:193), apartado 40.

²⁶ Sentencia de 18 de julio de 2013 (C-523/11 y C-585/11, EU:C:2013:524).

²⁷ «[El derecho de todos los trabajadores de los Estados miembros a ejercer la actividad de su elección dentro de la Unión] debe reconocerse indistintamente a los trabajadores permanentes, de temporada, fronterizos o que ejerzan sus actividades con ocasión de una prestación de servicio.»

²⁸ Véanse, por ejemplo, las sentencias de 27 de marzo de 1985, Hoeckx, (249/83, EU:C:1985:139), apartado 20, y de 6 de octubre de 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, EU:C:2020:794), apartado 72: «El artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011, al que pueden acogerse las personas que gocen de un derecho de residencia basado en el artículo 10 de este Reglamento, [...] dispone, en esencia, que el trabajador nacional de un Estado miembro se beneficiará en el Estado miembro de acogida, incluso cuando hubiera quedado en situación de desempleo, de las mismas ventajas sociales y fiscales que los trabajadores nacionales.»

57. En efecto, el objeto de las normas de la UE en materia de libre circulación es, ante todo, garantizar protección frente a las discriminaciones que los estudiantes, hijos de (antiguos) trabajadores migrantes, puedan sufrir en el *Estado miembro de acogida* más que frente a los obstáculos que puedan surgir en el *Estado miembro de origen* en una situación en la que el ciudadano desee obtener de su propio Estado miembro ayuda financiera para cursar estudios a fin de ejercer su derecho de libre circulación. Esta opinión se ve confirmada asimismo por la doctrina jurídica.²⁹

58. Mi interpretación es coherente con el objetivo del Reglamento n.º 492/2011, cuyo considerando 6³⁰ describe la eliminación de obstáculos en lo referente a las condiciones de integración de la familia del trabajador en el país de acogida.

C. Conclusión provisional: no existe una restricción a la libre circulación de trabajadores

59. De las consideraciones anteriores se desprende que ni el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011 ni el artículo 45 TFUE se oponen a disposiciones nacionales como las controvertidas en el presente asunto, extremo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente en relación con los hechos del asunto controvertido en el litigio principal.

D. En aras de la exhaustividad: aun cuando hubiera una restricción, estaría justificada

60. En el supuesto de que el Tribunal de Justicia no estuviera de acuerdo con lo anteriormente expuesto y llegase a la conclusión de que las citadas disposiciones nacionales constituyen una restricción a la libre circulación de trabajadores, explicaré a continuación que, en cualquier caso, dicha restricción estaría justificada.

61. Las disposiciones controvertidas en el litigio principal prevén que un estudiante que no reside en Suecia podrá beneficiarse de la ayuda financiera para cursar estudios en el extranjero en el caso de que pueda acreditar el *vínculo que mantiene con la sociedad sueca* o su condición de *hijo de trabajador migrante procedente de otro Estado miembro* que trabaja en Suecia. Por lo tanto, todos los nacionales suecos que residen fuera de Suecia están sujetos al requisito relativo al vínculo con la sociedad sueca cuando solicitan una ayuda financiera para cursar estudios en otro Estado miembro, con independencia de si el progenitor ha ejercido o no su derecho de libre circulación. Considero que está justificado que se exija a MCM acreditar tal vínculo. En efecto, si no se exigiese acreditar dicho vínculo, el solicitante se encontraría en una situación más favorable que la de los estudiantes cuyos progenitores no han ejercido el derecho de libre circulación. Esto sobrepasaría el objetivo perseguido por las normas en materia de libre circulación, cuya finalidad es garantizar, ante todo, que los trabajadores disfruten de las mismas condiciones en el Estado miembro de acogida y que no se vean disuadidos de trasladarse a otro Estado miembro y aceptar un empleo en el mismo.

62. En lo que atañe a la cuestión de si constituye una discriminación imponer un requisito de residencia a MCM procede comparar la situación en cuestión con una situación en la que el requisito de residencia no se cumple y se aplica el Derecho de la Unión, es decir, la situación en la

²⁹ Martin, D., «Arrêts “Giersch” et “Prinz”: les différents statuts de l’étudiant», *Journal de droit européen*, 2013, p. 273.

³⁰ «Para poder ejercitarlo en condiciones objetivas de libertad y dignidad, el derecho de libre circulación exige que la igualdad de trato en todo cuanto se relaciona con el ejercicio mismo de una actividad por cuenta ajena y con el acceso a la vivienda, quede garantizada de hecho y de derecho, y asimismo que se eliminen los obstáculos que se oponen a la movilidad de los trabajadores, sobre todo en lo referente a las condiciones de integración de la familia del trabajador en el país de acogida.»

que un nacional sueco, al no cumplir el requisito de residencia como consecuencia de su traslado de Suecia a España para trabajar en dicho país, solicita posteriormente ayuda financiera a fin de continuar sus estudios allí (en el país de acogida). Es evidente que en ambos casos se requiere acreditar un vínculo con la sociedad sueca. A resultas de ello, no existe una discriminación directa.

63. Por otra parte, aunque el Tribunal de Justicia estimase que en el presente asunto existe una discriminación indirecta (*quod non*), considero que el requisito relativo al vínculo está justificado, puesto que persigue un objetivo legítimo y es adecuado y proporcionado.³¹

64. El Tribunal de Justicia ha declarado que «corresponde a las autoridades nacionales, al adoptar una medida que supone una excepción a un principio reconocido por el Derecho de la Unión, probar, en cada caso, que dicha medida es adecuada para garantizar la consecución del objetivo invocado y que no excede de lo necesario para alcanzarlo. Las razones justificativas que puede invocar un Estado miembro deben ir acompañadas de un examen de la idoneidad y de la proporcionalidad de la medida adoptada por dicho Estado y de datos precisos en los que pueda sustentarse su alegación».³²

65. En este sentido, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la promoción de la movilidad de los estudiantes puede constituir una razón imperiosa de interés general susceptible de justificar una restricción, siempre que los criterios adoptados sean apropiados y proporcionados.³³ Un criterio basado en la residencia, o, si este da lugar a una situación contraria al Derecho de la Unión, un requisito que exija acreditar un vínculo suficiente con la sociedad sueca, pretende garantizar que dichos estudiantes regresen a Suecia después de cursar sus estudios en el extranjero y adquieran sus conocimientos para ponerlos en última instancia a disposición del mercado laboral y de la economía suecos.³⁴ El Tribunal de Justicia ha declarado asimismo que el requisito relativo a dicho vínculo puede estar justificado cuando se pretenda garantizar un elevado nivel de formación de su población residente.³⁵

66. A este respecto, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que los Estados miembros siguen siendo libres de establecer las condiciones que rijan el vínculo de sus propios nacionales con la sociedad de dicho Estado miembro a fin de conceder financiación para cursar estudios en otro Estado miembro, pudiendo supeditar la concesión de tal financiación a la presentación de una prueba que acredite un vínculo auténtico con el Estado miembro que concede la financiación, si bien «la prueba exigida [...] no debe tener un carácter demasiado excluyente, atribuyendo indebidamente prioridad a un elemento que no es necesariamente representativo del grado real y efectivo de vinculación entre el solicitante y dicho Estado miembro, con exclusión de cualquier otro elemento representativo».³⁶ Esta jurisprudencia, que se refiere a los artículos 20 TFUE y 21 TFUE, es aplicable igualmente al supuesto de la libre circulación de trabajadores, dado que el objeto de protección es el mismo. Si la situación de MCM estuviera comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 21 TFUE —lo que no puedo determinar sobre la base de la información

³¹ Sentencia de 5 de diciembre de 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken (C-514/12, EU:C:2013:799), apartado 36.

³² Sentencia de 14 de junio de 2012, Comisión/Países Bajos (C-542/09, EU:C:2012:346), apartado 81. Véase, asimismo, el apartado 82 de dicha sentencia.

³³ Véase la sentencia Giersch, apartados 53 a 56.

³⁴ Véase, para un razonamiento similar, la sentencia Giersch, apartados 67 y 68.

³⁵ Véase la sentencia de 14 de diciembre de 2016, Bragança Linares Verruga y otros (C-238/15, EU:C:2016:949), apartado 46.

³⁶ Sentencias de 18 de julio de 2013, Prinz y Seeberger (C-523/11 y C-585/11, EU:C:2013:524), apartados 37 y 38, y de 24 de octubre de 2013, Thiele Meneses (C-220/12, EU:C:2013:683), apartado 36.

sucinta que figura en la resolución de remisión—, a fin de establecer si existe una restricción a la libre circulación de personas, la apreciación de si la medida está justificada y es proporcionada y apropiada sería idéntica a la realizada con arreglo al artículo 45 TFUE.

67. Habida cuenta de que el derecho a obtener la ayuda financiera para cursar estudios controvertida en el litigio principal no se basa exclusivamente en un período mínimo de residencia en Suecia, sino que también puede basarse en un vínculo suficiente con la sociedad sueca, la normativa sueca se ajusta a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En mi opinión, dicha normativa ofrece la flexibilidad necesaria que exige la jurisprudencia del Tribunal de Justicia a la hora de apreciar el grado de vinculación del estudiante con la sociedad del Estado miembro que concede la ayuda y, en consecuencia, puede considerarse justificada, proporcionada y apropiada (en línea con la jurisprudencia citada en los puntos 65 y 66 de las presentes conclusiones).

68. En efecto, en la medida en que la resolución de remisión se refiere a la jurisprudencia actual del Tribunal de Justicia,³⁷ la normativa en cuestión se basa en objetivos comparables, ya que tanto la integración de estudiantes como la preocupación por acreditar la existencia de un vínculo pueden constituir objetivos de interés público.³⁸

69. El Tribunal de Justicia ya ha admitido que un Estado miembro puede supeditar la concesión de financiación a que se acredite cierto grado de integración en la sociedad del Estado, a fin de evitar que la concesión de dicha ayuda a los estudiantes de otros Estados miembros se convierta en una carga excesiva que pueda afectar al importe total de la ayuda que debe pagar el Estado.³⁹ Además, el Tribunal de Justicia declaró en dichas sentencias que, en principio, cabe invocar consideraciones análogas por lo que se refiere a la concesión por parte de un Estado miembro de ayudas a estudiantes que deseen proseguir sus estudios en otros Estados miembros.

70. Estoy de acuerdo con el Gobierno danés en que el vínculo con la sociedad sueca refleja, pues, un equilibrio razonable entre dos intereses opuestos, a saber, el interés de los trabajadores en la libre circulación y el objetivo de movilidad de estudiantes en la Unión Europea, por un lado, y el interés de los sistemas de ayudas financieras para cursar estudios previstos por los Estados miembros, por el otro.

71. A pesar de que las disposiciones suecas aplicables no se refieren expresamente al criterio de la integración del estudiante en la sociedad sueca, la jurisprudencia aplicable a estas disposiciones incluye este elemento entre las circunstancias que pueden constituir razones extraordinarias susceptibles de justificar la concesión de financiación para cursar estudios.

72. Aunque los requisitos previstos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia para apreciar la integración social en la sociedad sueca parecen, en principio, haber sido tenidos en cuenta en el presente asunto, corresponde no obstante al órgano jurisdiccional nacional determinar a la luz de los hechos si en el asunto de MCM se han aplicado correctamente dichos criterios.

73. Considero, al igual que la Comisión, que la información que figura en la resolución de remisión no parece mostrar claramente que Suecia es el centro de los intereses MCM.

³⁷ Se hace referencias a la sentencia de 18 de julio de 2013, Prinz y Seeberger (C-523/11 y C-585/11, EU:C:2013:524).

³⁸ Sentencia de 18 de julio de 2013, Prinz y Seeberger (C-523/11 y C-585/11, EU:C:2013:524), apartado 34.

³⁹ Sentencias de 18 de julio de 2013, Prinz y Seeberger (C-523/11 y C-585/11, EU:C:2013:524), apartado 36, y de 24 de octubre de 2013, Thiele Meneses (C-220/12, EU:C:2013:683), apartado 35.

74. Con arreglo al artículo 10 del Reglamento n.º 492/2011, MCM como hijo de un (antiguo) trabajador migrante, tiene derecho a recibir asistencia educativa en España en las mismas condiciones que los nacionales españoles, puesto que el derecho a la financiación previsto en dicho artículo no está supeditado a si el padre continúa sufragando los gastos de manutención de MCM o no.⁴⁰

75. Si bien es posible que las ayudas españolas para cursar estudios sean menos favorables que las suecas, el Derecho de la Unión no puede garantizar a un trabajador que trasladarse a otro Estado miembro sea socialmente neutro para él o para su familia.

76. En efecto, un trabajador que ejerce su derecho de libre circulación no puede esperar neutralidad en materia social, puesto que desplazarse a otro Estado miembro puede ser, según los casos, más o menos ventajoso. El artículo 10 del Reglamento n.º 492/2011 garantiza, a lo sumo, que los (antiguos) trabajadores migrantes están sujetos a las mismas condiciones que los trabajadores del Estado miembro de acogida.⁴¹

V. Conclusión

77. Propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la cuestión prejudicial planteada por el Överklagandenämnden för studiestöd (Consejo Nacional de Apelación en Materia de Ayudas al Estudiante, Suecia):

«Ni el artículo 45 TFUE ni 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 se oponen a que un Estado miembro (el país de origen) exija que el hijo de un (antiguo) trabajador migrante que ha regresado a dicho país de origen tenga un vínculo con el país de origen al objeto de concederle una ayuda financiera para cursar estudios en otro Estado miembro de la Unión (el país de acogida) en el que previamente trabajó el progenitor, cuando

- i) el hijo no ha residido nunca en el país de origen, pero vive desde su nacimiento en el país de acogida, y
- ii) el país de origen también exige la existencia de un vínculo con el país de origen a otros nacionales suyos que no cumplen el requisito de residencia y que solicitan una ayuda financiera para cursar estudios en otro Estado miembro de la Unión.»

⁴⁰ Sentencias de 15 de marzo de 1989, Echternach y Moritz (389/87 y 390/87, EU:C:1989:130), y de 4 de mayo de 1995, Gaal (C-7/94, EU:C:1995:118).

⁴¹ Sentencia de 18 de julio de 2017, Erzberger (C-566/15, EU:C:2017:562), apartados 33 y 34 y jurisprudencia citada.