



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 14 de diciembre de 2016*

«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 impuesto a los estudiantes no residentes en el territorio del correspondiente Estado miembro consistente en ser hijos de trabajadores que hayan estado empleados o hayan ejercido su actividad profesional en ese Estado miembro durante un período ininterrumpido de, al menos, cinco años — Discriminación indirecta — Justificación — Objetivo consistente en aumentar la proporción de las personas residentes en posesión de un título de enseñanza superior — Carácter apropiado — Proporcionalidad»

En el asunto C-238/15,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunal administrativo (Tribunal Contencioso-Administrativo, Luxemburgo), mediante resolución de 20 de mayo de 2015, recibida en el Tribunal de Justicia el 22 de mayo de 2015, en el procedimiento entre

Maria do Céu Bragança Linares Verruga,

Jacinto Manuel Sousa Verruga,

André Angelo Linares Verruga

y

Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. M. Ilešič, Presidente de Sala, y la Sra. A. Prechal, el Sr. A. Rosas (Ponente), la Sra. C. Toader y el Sr. E. Jarašiūnas, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Wathelet;

Secretario: Sr. V. Tourrès, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 14 de abril de 2016;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de la Sra. Bragança Linares Verruga y otros, por M^{es} G. Thomas y L. Urbany, avocats;

* * Lengua de procedimiento: francés.

- en nombre del Gobierno luxemburgués, por la Sra. D. Holderer, en calidad de agente, asistida por M^e P. Kinsch, avocat;
- en nombre del Gobierno danés, por la Sra. M. Wolff y el Sr. C. Thorning, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno noruego, por la Sra. I. Jansen y los Sres. C. Anker y M. Schei, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. M. Van Hoof, M. Kellerbauer y D. Martin, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 2 de junio de 2016;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del 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 (DO 2011, L 141, p. 1).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre la Sra. Maria do Céu Bragança Linares Verruga y los Sres. Jacinto Manuel Sousa Verruga y André Angelo Linares Verruga, por una parte, y el ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (Ministro de Enseñanza Superior e Investigación, Luxemburgo), por la otra, en relación con la negativa de este último a conceder al Sr. Linares Verruga la ayuda económica del Estado para estudios superiores.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 El 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 (DO 1968, L 257, p. 2; EE 05/01, p. 77), en su versión modificada por la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004 (DO 2004, L 158, p. 77; corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 1612/68»), quedó derogado, con efectos a partir del 16 de junio de 2011, por el Reglamento (UE) n.º 492/2011.
- 4 A tenor del artículo 41, párrafo segundo, de este último Reglamento, las referencias al Reglamento n.º 1612/68 se entenderán hechas al Reglamento n.º 492/2011.
- 5 El artículo 7 de este último Reglamento, que retomó el tenor del artículo 7 del Reglamento n.º 1612/68, establece lo siguiente:

«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.

[...]»

6 De conformidad con el artículo 16, apartado 1, frase primera, de la Directiva 2004/38, «los ciudadanos de la Unión que hayan residido legalmente durante un período continuado de cinco años en el Estado miembro de acogida tendrán un derecho de residencia permanente en éste».

7 El artículo 24 de dicha Directiva establece:

«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.»

Derecho luxemburgués

8 La ayuda económica del Estado para estudios superiores se encuentra regulada por la loi du 22 juin 2000 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures (*Mémorial* A 2000, p. 1106) (Ley de 22 de junio de 2000 relativa a las ayudas económicas del Estado para estudios superiores; en lo sucesivo, «Ley relativa a las ayudas económicas del Estado para estudios superiores»), la cual ha sido modificada en diferentes ocasiones.

9 Dicha ayuda económica se concede en forma de beca o de préstamo y puede solicitarse cualquiera que sea el Estado en el que el solicitante tenga previsto cursar sus estudios superiores.

10 Tras las modificaciones introducidas por el artículo 1, apartado 2, de la Ley de 26 de julio de 2010 (*Mémorial* A 2010, p. 2040), el artículo 2 de la Ley relativa a las ayudas económicas del Estado para estudios superiores definía a los beneficiarios de estas ayudas del siguiente modo:

«Tendrán derecho a la ayuda económica del Estado para estudios superiores los estudiantes que posean la capacitación necesaria para cursar estudios superiores y que reúnan uno de los dos requisitos siguientes:

a) ser nacional luxemburgués o miembro de la familia de un nacional luxemburgués y estar domiciliado 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),] o 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 [...]

[...]»

- 11 La normativa aplicable en la fecha de los hechos del litigio principal es la resultante de la modificación de la Ley relativa a las ayudas económicas del Estado para estudios superiores por la Ley de 19 de julio de 2013 (*Mémorial* A 2013, p. 3214) (en lo sucesivo, «Ley de 22 de junio de 2000 modificada»).
- 12 El artículo 2 *bis* de la Ley de 22 de junio de 2000 modificada, introducido por el artículo 1, punto 1, de la Ley de 19 de julio de 2013, dispone lo 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.»
- 13 Posteriormente, la Ley de 22 de junio de 2000 modificada fue derogada por la loi du 24 juillet 2014 concernant l'aide financière de l'État pour études supérieures (*Mémorial* A 2014, p. 2188) (Ley de 24 de julio de 2014 relativa a la ayuda económica del Estado para estudios superiores), que no estaba en vigor en el momento de los hechos del litigio principal. En particular, el requisito de que el progenitor del estudiante no residente haya trabajado durante cinco años ininterrumpidos en el momento en que se solicita la ayuda económica fue remplazado por el requisito de que el progenitor del estudiante no residente haya trabajado durante, al menos, cinco años dentro de un período de referencia que comprende los siete años anteriores a la fecha de la solicitud de ayuda económica.

Litigio principal y cuestión prejudicial

- 14 El Sr. Linares Verruga, estudiante en la Universidad de Lieja (Bélgica), reside con sus padres, la Sra. Bragança Linares Verruga y el Sr. Sousa Verruga, en Longwy (Francia). La Sra. Bragança Linares Verruga trabaja por cuenta ajena en Luxemburgo desde el 15 de mayo de 2004, con una única interrupción producida 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. Tras crear, el 1 de febrero de 2014, una empresa en Luxemburgo, trabaja por cuenta propia en la misma desde esa fecha.
- 15 El Sr. Linares Verruga solicitó, en su condición de estudiante, la concesión para el semestre de invierno del curso universitario 2013/2014 de una ayuda económica del Estado luxemburgués para estudios superiores en relación con la obtención de un título académico.
- 16 Mediante resolución de 28 de noviembre de 2013, el Ministro de Enseñanza Superior e Investigación 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 modificada.

- 17 El 23 de diciembre de 2013, el Sr. Linares Verruga y sus padres interpusieron un recurso administrativo de reposición contra esta resolución. Mediante resolución de 14 de enero de 2014, el Ministro de Enseñanza Superior e Investigación desestimó dicho recurso.
- 18 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 de Enseñanza Superior e Investigación denegó esta solicitud de ayuda económica por motivos idénticos a los indicados en su resolución de 28 de noviembre de 2013.
- 19 El 15 de abril de 2014, el Sr. Verruga y sus padres interpusieron ante el Tribunal administrativo (Tribunal Contencioso-Administrativo, Luxemburgo) un recurso dirigido a la reforma o anulación de las resoluciones del Ministro de Enseñanza Superior e Investigación de 28 de noviembre de 2013, 14 de enero de 2014 y 24 de marzo de 2014.
- 20 Ante dicho órgano jurisdiccional, el Sr. Verruga y sus padres alegaron, 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 (DO 2004, L 166, p. 1), a la que tiene derecho todo trabajador. Con carácter subsidiario, adujeron que esta ayuda constituye una ventaja social en el sentido del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 1612/68, de tal suerte que su concesión está sujeta al principio de igualdad de trato establecido en dicha disposición.
- 21 El Gobierno luxemburgués alega que la mencionada ayuda no constituye una prestación familiar en el sentido del Reglamento n.º 883/2004 y niega que sea aplicable el Reglamento n.º 1612/68 al litigio principal. Sostiene, igualmente, que la condición de trabajador de uno de los progenitores del estudiante que no reside en Luxemburgo no basta por sí sola para conferir a éste el derecho a la ayuda económica del Estado para estudios superiores. Según ese Gobierno, la sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), faculta al legislador nacional para supeditar la concesión de tal ayuda al cumplimiento del requisito de que el trabajador transfronterizo haya trabajado en el correspondiente Estado miembro durante un período de tiempo significativo. Pues bien, en el asunto principal, los esposos Verruga no cumplen ese requisito.
- 22 El Tribunal administrativo (Tribunal Contencioso-Administrativo) rechaza, en primer lugar, la alegación del Sr. Linares Verruga y de sus padres de que la ayuda económica del Estado para estudios superiores constituye una prestación familiar en el sentido del Reglamento n.º 883/2004. A este respecto, observa que ese Reglamento se refiere a las prestaciones asociadas a las contribuciones obligatorias de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia, y que una prestación únicamente está comprendida en su ámbito de aplicación cuando cubre un riesgo social. Pues bien, el mencionado tribunal estima que la ayuda económica del Estado para estudios superiores no tiene por objeto cubrir un riesgo de ese tipo.
- 23 Según ese órgano jurisdiccional, dicha ayuda económica no puede considerarse como la contrapartida de la supresión de los subsidios familiares para estudiantes mayores de 18 años. A su juicio, al designar a los estudiantes como beneficiarios de la ayuda económica del Estado para estudios superiores, el legislador luxemburgués quiso consagrar el concepto de «autonomía del estudiante», esto es, el derecho de éste a poder cursar los estudios superiores que desee, con independencia de la situación económica y de la voluntad de sus padres, con el fin, en particular, de estimular el aumento de la proporción de personas con un título de enseñanza superior en la población residente en Luxemburgo. El órgano jurisdiccional remitente destaca, a este respecto, que la ayuda económica del Estado para estudios superiores sólo se encuentra supeditada a requisitos académicos y que se concede en forma de beca o de préstamo cuyos importes varían únicamente en función de la situación económica y social personal del estudiante y de los gastos de matriculación que deba asumir.

- 24 Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la argumentación mediante la que el Sr. Linares Verruga y sus padres sostienen que la Ley de 22 de junio de 2000 modificada es incompatible con el Reglamento n.º 1612/68, el Tribunal administratíf (Tribunal Contencioso-Administrativo) considera que, en la medida en que la financiación de los 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, de ese Reglamento, esta disposición es aplicable al litigio principal.
- 25 Ese tribunal observa, asimismo, que, en la sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), el Tribunal de Justicia resolvió que el requisito de residencia establecido en el artículo 2, letra b), de la Ley relativa a las ayudas económicas del Estado para estudios superiores, en su versión modificada por la Ley de 26 de julio de 2010, constituía una discriminación indirecta por razón de nacionalidad entre las personas que residen en Luxemburgo y aquellas que, sin residir en ese Estado miembro, son hijos de trabajadores transfronterizos que desarrollan una actividad en dicho Estado.
- 26 Según el órgano jurisdiccional remitente, si bien en dicha sentencia el Tribunal de Justicia afirmó que el legislador luxemburgués estaba facultado para exigir, a efectos de la concesión de la ayuda en cuestión, que el trabajador transfronterizo, progenitor del estudiante, hubiera trabajado en Luxemburgo durante un período de tiempo mínimo determinado, el Tribunal de Justicia no resolvió, sin embargo, que tal exigencia debiera constituir un requisito exclusivo y que un período de trabajo de cinco años en ese Estado miembro hubiera de ser el único criterio admisible. Considera, por el contrario, que en esa misma sentencia el Tribunal de Justicia hizo hincapié en el carácter excesivamente exclusivo de una regla que atiende a un único criterio a efectos de evaluar el grado de conexión del trabajador transfronterizo con la sociedad luxemburguesa y destacó la pertinencia y la justificación de criterios que permitan hacer pensar que el estudiante regresará a Luxemburgo cuando finalice sus estudios.
- 27 El Tribunal administratíf (Tribunal Contencioso-Administrativo) indica seguidamente que la ayuda económica del Estado para estudios superiores le fue denegada al Sr. Linares Verruga en atención a una interrupción de dos meses y medio en el ejercicio por parte de su madre de una actividad de trabajo por cuenta ajena en Luxemburgo, y a pesar de que ésta había ejercido una actividad de esa índole por un período de tiempo global de casi ocho años, siendo así que, en igualdad de condiciones, no se hubiera denegado esa ayuda a un trabajador residente en dicho Estado miembro.
- 28 En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si el requisito establecido en el artículo 2 *bis* de la Ley de 22 de junio de 2000 modificada resulta excesivo. Debe observarse que una discriminación indirecta está en principio prohibida, salvo que esté objetivamente justificada, esto es, que sea adecuada para garantizar la consecución de un objetivo legítimo y no vaya más allá de lo que es necesario para alcanzarlo. A este respecto, ese tribunal indica que el Gobierno luxemburgués ofreció como justificación la necesidad de garantizar la existencia de un nexo entre el trabajador transfronterizo y la sociedad luxemburguesa que permita presumir que, tras haberse beneficiado de la ayuda del Estado para financiar sus estudios, el estudiante, hijo de un trabajador de esa naturaleza, volverá a Luxemburgo para poner los conocimientos que ha adquirido al servicio del desarrollo de la economía de dicho Estado miembro.
- 29 Según el Tribunal administratíf (Tribunal Contencioso-Administrativo), el Gobierno luxemburgués es consciente del carácter excesivo y discriminatorio del requisito establecido en el artículo 2 *bis* de la Ley de 22 de junio de 2000 modificada, ya que la Ley de 24 de julio de 2014, relativa a la ayuda económica del Estado para estudios superiores, sustituyó el requisito de haber cubierto un período ininterrumpido de cinco años de trabajo por el requisito de haber trabajado un total de cinco años dentro de un período de referencia de siete años, con el fin de tomar en cuenta interrupciones del trabajo debidas, en particular, a períodos de desempleo. Ese órgano jurisdiccional considera, no obstante, que a pesar de ese cambio en los requisitos de concesión de la mencionada ayuda, la

cuestión de la compatibilidad de la Ley de 22 de junio de 2000 modificada con el Reglamento n.º 1612/68 puede seguir teniendo incidencia en el momento de pronunciarse sobre las resoluciones del Ministro de Enseñanza Superior e Investigación objeto del litigio principal.

- 30 En estas circunstancias, el Tribunal administrativo (Tribunal Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«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 modificada], 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?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 31 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, fundamentalmente, si el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una legislación de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, que supedita la concesión de una ayuda económica para estudios superiores a los estudiantes no residentes al cumplimiento del requisito de que al menos uno de sus progenitores haya trabajado en ese Estado miembro durante un período mínimo e ininterrumpido de cinco años en el momento de solicitar la ayuda económica, pero que no contempla tal requisito en relación con los estudiantes que residen en el territorio de dicho Estado miembro, con el fin de estimular el aumento de la proporción de residentes con un título de enseñanza superior.

Observaciones preliminares

- 32 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 Tribunal de Justicia tuvo ocasión de examinar la normativa luxemburguesa relativa a la ayuda económica del Estado para estudios superiores, consistente en ese momento en la Ley relativa a la ayuda económica del Estado para estudios superiores, en su versión modificada por la Ley de 26 de julio de 2010.
- 33 De este modo, se planteó al Tribunal de Justicia la cuestión de la compatibilidad con el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 1612/68 de una normativa nacional que supeditaba la concesión de una ayuda económica para estudios superiores a un requisito de residencia del estudiante, estableciendo así una diferencia de trato entre las personas que residen en Luxemburgo y las que, sin residir en ese Estado miembro, son hijos de trabajadores transfronterizos que ejercen una actividad en ese Estado.
- 34 El Tribunal de Justicia resolvió que la diferencia de trato que resultaba del hecho de que se exigiera un requisito de residencia a los estudiantes hijos de trabajadores transfronterizos constituía una discriminación indirecta por razón de nacionalidad, en principio prohibida, salvo que esté objetivamente justificada (véase, en ese sentido, la sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros, C-20/12, EU:C:2013:411, apartado 46).

- 35 A este respecto, el Tribunal de Justicia juzgó que el requisito de residencia establecido por la Ley relativa a la ayuda económica del Estado para estudios superiores, en su versión modificada por la Ley de 26 de julio de 2010, era adecuado para alcanzar el objetivo de interés general reconocido a nivel de la Unión de promover la realización de estudios superiores y de incrementar, de manera significativa, la proporción de los poseedores de un título de enseñanza superior residentes en Luxemburgo (sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros, C-20/12, EU:C:2013:411, apartados 53, 56 y 68).
- 36 En cambio, al analizar la necesidad del requisito de residencia, el Tribunal de Justicia consideró que éste excedía de lo necesario para alcanzar el objetivo de incrementar la proporción de residentes en posesión de un título de enseñanza superior, en la medida en que impedía que se tuvieran 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 transfronterizo, que ocupa un puesto de trabajo duradero en dicho Estado miembro y que ya ha trabajado en éste durante mucho tiempo (sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros, C-20/12, EU:C:2013:411, apartado 83).
- 37 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 relativa a la ayuda económica del Estado para estudios superiores de forma que se extendiera el beneficio de esta ayuda 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 o de un Estado miembro de la Unión Europea, empleado en Luxemburgo o que ejerce 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.
- 38 Para responder a la cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente, procede examinar si una normativa como la resultante de la citada modificación constituye eventualmente una discriminación y, en ese caso, si está objetivamente justificada.

Sobre la existencia de discriminación

- 39 Según el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011, cuya redacción coincide con la del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 1612/68, el trabajador nacional de un Estado miembro se beneficiará de las mismas ventajas sociales y fiscales que los trabajadores nacionales. Este precepto es aplicable indistintamente tanto a los trabajadores migrantes que residen en un Estado miembro de acogida como a los trabajadores transfronterizos que, pese a ejercer su actividad asalariada en este último Estado miembro, residen en otro Estado miembro (véanse, en este sentido, las sentencias de 27 de noviembre de 1997, Meints, C-57/96, EU:C:1997:564, apartado 50, y de 20 de junio de 2013, Giersch y otros, C-20/12, EU:C:2013:411, apartado 37).
- 40 Resulta de reiterada jurisprudencia que una ayuda concedida para la manutención y para la formación al objeto de cursar estudios universitarios sancionados por una cualificación profesional constituye, para el trabajador migrante, una ventaja social, en el sentido del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 1612/68 (sentencias de 14 de junio de 2012, Comisión/Países Bajos, C-542/09, EU:C:2012:346, apartado 34, y de 20 de junio de 2013, Giersch y otros, C-20/12, EU:C:2013:411, apartado 38), a la que el propio hijo del trabajador migrante puede acogerse si, con arreglo al Derecho nacional, esta ayuda se concede directamente al estudiante (véanse, en ese sentido, las sentencias de 26 de febrero de 1992, Bernini, C-3/90, EU:C:1992:89, apartado 26; de 14 de junio de 2012, Comisión/Países Bajos, C-542/09, EU:C:2012:346, apartado 48, y de 20 de junio de 2013, Giersch y otros, C-20/12, EU:C:2013:411, apartado 40).

- 41 El principio de igualdad de trato recogido tanto en el artículo 45 TFUE como en el artículo 7 del Reglamento n.º 1612/68 prohíbe no sólo 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 (véase la sentencia de 13 de abril de 2010, Bressol y otros, C-73/08, EU:C:2010:181, apartado 40).
- 42 La legislación nacional controvertida en el litigio principal supedita la concesión de una ayuda económica para estudios superiores, bien a un requisito de residencia del estudiante en territorio luxemburgués, bien, respecto de los estudiantes que no residen en ese territorio, al requisito de ser hijos de trabajadores que han estado empleados o han ejercido su actividad profesional en Luxemburgo durante un período ininterrumpido de, al menos, cinco años en el momento en que se solicita la ayuda económica. Aunque se aplique indistintamente a los nacionales luxemburgueses y a los nacionales de otros Estados miembros, ese requisito de haber prestado un trabajo durante un período mínimo e ininterrumpido de tiempo no está previsto respecto de los estudiantes que residen en territorio luxemburgués.
- 43 Tal distinción basada en la residencia puede redundar en perjuicio principalmente de los nacionales de otros Estados miembros, en la medida en que los no residentes son, en la mayor parte de los casos, no nacionales (véanse, en ese sentido, las sentencias de 14 de junio de 2012, Comisión/Países Bajos, C-542/09, EU:C:2012:346, apartado 38, y de 20 de junio de 2013, Giersch y otros, C-20/12, EU:C:2013:411, apartado 44).
- 44 Por tanto, constituye una discriminación indirecta por razón de la nacionalidad que sólo podría admitirse si estuviera objetivamente justificada. Para estarlo, debe ser adecuada para garantizar la consecución de un objetivo legítimo y no debe ir más allá de lo que es necesario para alcanzarlo.

Sobre la existencia de un objetivo legítimo

- 45 En sus observaciones escritas, el Gobierno luxemburgués sostiene que el objetivo perseguido por la Ley de 22 de junio de 2000 modificada es idéntico al objetivo social que fue invocado 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). Este objetivo consiste en aumentar significativamente en Luxemburgo la proporción de residentes con un título de enseñanza superior.
- 46 Pues bien, en los apartados 53 y 56 de la sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), el Tribunal de Justicia consideró que el objetivo social invocado por el Gobierno luxemburgués para justificar la legislación aplicable en el asunto que dio lugar a esa sentencia y consistente en fomentar que se cursen estudios superiores es un objetivo de interés general reconocido a escala de la Unión. Así, una acción emprendida por un Estado miembro para garantizar un elevado nivel de formación de su población residente persigue un objetivo legítimo que puede justificar una discriminación indirecta por razón de nacionalidad.
- 47 Queda por analizar si el requisito de cinco años ininterrumpidos de trabajo en el momento en que se solicita la ayuda de estudios es adecuado y necesario para alcanzar ese objetivo.

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

- 48 Según el Gobierno luxemburgués, cuyo punto de vista suscriben en esencia los Gobiernos danés y noruego, el requisito de un tiempo mínimo de trabajo ininterrumpido de cinco años en Luxemburgo tiene por objeto garantizar que las ayudas económicas se destinen exclusivamente a los estudiantes que mantienen con la sociedad de Luxemburgo un vínculo de conexión tal que existe una alta probabilidad de que se instalen en ese país y se integren en su mercado de trabajo cuando finalicen sus estudios superiores. Considera que ese objetivo se alcanza si el progenitor, trabajador

transfronterizo, ocupa en Luxemburgo un puesto de trabajo estable y ha trabajado en ese país durante un período significativo de tiempo, ya que ello constituye un elemento representativo del grado real de vinculación con la sociedad o con el mercado de trabajo luxemburgueses. A juicio del Gobierno luxemburgués, tales circunstancias permiten presumir que el ejemplo de los padres podrá influir, con un grado de probabilidad suficiente, en la orientación de la carrera profesional del estudiante.

- 49 En primer lugar, es necesario recordar que, según reiterada jurisprudencia, por lo que respecta a los trabajadores migrantes y transfronterizos, 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 (véanse, en ese 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).
- 50 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. En consecuencia, deben poder beneficiarse de esas políticas en las mismas condiciones que los trabajadores nacionales (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).
- 51 No obstante, el Tribunal de Justicia ya ha admitido que una normativa nacional que establece una discriminación indirecta y restringe la concesión a los trabajadores transfronterizos de ventajas sociales en el sentido del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 1612/68 cuando no exista una vinculación suficiente con la sociedad en la que ejercen una actividad sin tener su residencia en ella puede estar objetivamente justificada y ser proporcionada en relación con el objetivo perseguido (véanse, en ese sentido, las sentencias de 18 de julio de 2007, Hartmann, C-212/05, EU:C:2007:437, apartados 30 a 35 y 37; de 18 de julio de 2007, Geven, C-213/05, EU:C:2007:438, apartado 26; de 11 de septiembre de 2007, Hendrix, C-287/05, EU:C:2007:494, apartados 54 y 55, y de 20 de junio de 2013, Giersch y otros, C-20/12, EU:C:2013:411, apartado 64).
- 52 De este modo, en los apartados 26 y 28 a 30 de la sentencia de 18 de julio de 2007, Geven (C-213/05, EU:C:2007:438), el Tribunal de Justicia resolvió que el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 1612/68 no se oponía a una legislación de un Estado miembro que preveía que únicamente podían beneficiarse de una ventaja social en el sentido de esa disposición los trabajadores que, mediante la elección de su residencia, habían establecido un vínculo efectivo con la sociedad de ese Estado miembro, y, en el caso de los trabajadores transfronterizos que ejercían una actividad profesional en ese Estado miembro teniendo su residencia en otro Estado miembro, aquellos que ejercieran una actividad profesional que superara el umbral de un empleo menor, ya que debía considerarse que una contribución objetiva al mercado de trabajo nacional también constituía un elemento válido de integración en la sociedad del correspondiente Estado miembro.
- 53 En la normativa 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 requisito de residencia previa del estudiante en Luxemburgo era considerado como el único requisito que permitía demostrar el vínculo de conexión con ese Estado miembro.
- 54 El Tribunal de Justicia resolvió que ese requisito de residencia era adecuado para alcanzar el objetivo consistente en fomentar que se cursen estudios superiores y en aumentar de forma significativa la proporción de poseedores de un título de enseñanza superior residentes en Luxemburgo, si bien tenía un carácter demasiado exclusivo (sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros, C-20/12, EU:C:2013:411, apartado 76). En efecto, la existencia de una probabilidad razonable de que los beneficiarios de la ayuda vuelvan a establecerse en Luxemburgo y se pongan a disposición del

mercado laboral de este Estado miembro, a fin de contribuir al desarrollo económico del mismo, podría determinarse partiendo de elementos que no consistieran en el mencionado requisito (sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros, C-20/12, EU:C:2013:411, apartado 77).

- 55 Entre esos elementos, el Tribunal de Justicia indicó que la circunstancia de que los padres del estudiante en cuestión llevaran desempeñando durante un período de tiempo significativo un empleo en el Estado miembro que ofrecía la ayuda solicitada podía ser adecuada para demostrar el grado real de conexión a la sociedad o al mercado de trabajo de ese Estado (sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros, C-20/12, EU:C:2013:411, apartado 78).
- 56 Al igual que sucedía 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), en el litigio principal, en primer término, los beneficiarios de la ayuda económica no son los propios trabajadores, sino sus hijos no residentes en Luxemburgo que desean estudiar ya sea en ese Estado o en cualquier otro, y, en segundo término, la conexión con la sociedad luxemburguesa puede manifestarse, a este respecto, con menor intensidad al tratarse de hijos de trabajadores transfronterizos en lugar de hijos de trabajadores migrantes residentes en Luxemburgo.
- 57 En estas circunstancias, parece legítimo que el Estado que ofrece la ayuda intente asegurarse de que el trabajador transfronterizo presente efectivamente un nexo de integración con la sociedad luxemburguesa exigiendo un vínculo suficiente para limitar el riesgo de que surja el «turismo de becas de estudio» invocado por los gobiernos que presentaron observaciones.
- 58 A este respecto, es preciso admitir que el requisito de una duración mínima del trabajo prestado en Luxemburgo por el progenitor trabajador transfronterizo, exigido por la Ley de 22 de junio de 2000 modificada para que los hijos de trabajadores transfronterizos puedan acogerse a la ayuda económica del Estado para estudios superiores, permite demostrar una conexión de esa naturaleza de esos trabajadores con la sociedad luxemburguesa, así como la existencia de una probabilidad razonable de que el estudiante regrese a Luxemburgo tras finalizar sus estudios.

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

- 59 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.
- 60 En el apartado 76 de la sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), el Tribunal de Justicia consideró que, al imponer un requisito de residencia como el analizado en el asunto que dio lugar a esa sentencia, el Gran Ducado de Luxemburgo había dado preferencia a un elemento que no es necesariamente el único representativo del grado real de conexión entre el interesado y ese Estado miembro.
- 61 El Tribunal de Justicia indicó, en este sentido, que una conexión suficiente entre el estudiante y el Gran Ducado de Luxemburgo, que permita llegar a la conclusión de que existe una probabilidad razonable de que vuelva para instalarse en ese Estado miembro y ponerse a disposición del mercado de trabajo de ese Estado, puede también derivarse del hecho de que ese estudiante resida solo o con sus padres en un Estado miembro fronterizo del Gran Ducado de Luxemburgo y que, desde hace mucho tiempo, sus padres trabajen en Luxemburgo y vivan cerca de este Estado miembro (sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros, C-20/12, EU:C:2013:411, apartado 78).
- 62 En relación con las posibilidades ofrecidas al legislador luxemburgués, el Tribunal de Justicia indicó que, en la medida en que la ayuda concedida consiste, por ejemplo, en un préstamo, un sistema de financiación que supeditara la concesión de ese préstamo, incluso del saldo del mismo, o su devolución, al requisito de que el estudiante que se beneficia de él regrese a Luxemburgo tras finalizar

sus estudios en el extranjero, para trabajar y residir en su territorio, podría permitir alcanzar el objetivo perseguido sin perjudicar a los hijos de trabajadores transfronterizos (sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros, C-20/12, EU:C:2013:411, apartado 79).

- 63 Asimismo, con el fin de evitar el riesgo de que aparezca un «turismo de becas de estudios» y de garantizar que el trabajador transfronterizo tenga suficientes vínculos con la sociedad luxemburguesa, el Tribunal de Justicia mencionó, en el apartado 80 de la sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), la posibilidad de supeditar la concesión de la ayuda económica al requisito de que el trabajador transfronterizo, progenitor del estudiante no residente en Luxemburgo, haya trabajado en este Estado miembro durante un período mínimo determinado.
- 64 A este respecto, el Gobierno luxemburgués alega que el legislador nacional utilizó la posibilidad que le ofreció el apartado 80 de la sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), inspirándose, por analogía, en el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, que hace referencia a los requisitos de adquisición de un derecho de residencia permanente, formulados en el artículo 16, apartado 1, de esa Directiva. Pues bien, esta última disposición contempla expresamente la adquisición del derecho de residencia permanente a favor de «los ciudadanos de la Unión que hayan residido legalmente durante un período continuado de cinco años en el Estado miembro de acogida».
- 65 No obstante, como indicó el Abogado General en los puntos 83 a 85 de sus conclusiones, la analogía con el artículo 16, apartado 1, y el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38, sugerida por el Gobierno luxemburgués, no resulta pertinente para justificar la exigencia de un período ininterrumpido de trabajo de cinco años impuesta por la normativa nacional de que se trata en el litigio principal.
- 66 En efecto, el artículo 16 de la Directiva 2004/38, que prevé un requisito de duración mínima de residencia ininterrumpida para garantizar la concesión del derecho de residencia permanente a personas establecidas con carácter permanente en el Estado miembro de acogida, se inscribe, tal como señaló expresamente el Tribunal de Justicia en el apartado 80 de la sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), en un contexto diferente del de la igualdad de trato entre trabajadores nacionales y trabajadores migrantes. Por su parte, el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38 explicita que la posibilidad concedida por esta disposición de negarse a conceder, antes de la adquisición del derecho de residencia permanente, ayudas de manutención para realizar estudios, incluidos los de formación profesional, consistentes en becas o préstamos de estudios, se aplica únicamente a personas que no sean trabajadores por cuenta ajena o propia, personas que mantengan dicho estatuto o miembros de sus familias.
- 67 Así pues, el Tribunal de Justicia se refirió, en el apartado 80 de la sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), al artículo 16, apartado 1, y al artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2004/38 con el único propósito de ilustrar de qué manera el Derecho de la Unión permite, en relación con los ciudadanos de la Unión económicamente inactivos, evitar el riesgo de que surja un «turismo de becas de estudio».
- 68 Debe señalarse que, en el litigio principal, se negó el beneficio de la ayuda económica para estudios superiores al Sr. Linares Verruga pese a que sus padres habían trabajado en Luxemburgo durante un período de tiempo superior a cinco años, con solamente unas breves interrupciones en el curso de los cinco años que precedieron a la solicitud de ayuda económica.
- 69 Una norma como la establecida por la legislación nacional controvertida en el litigio principal, que supedita la concesión de una ayuda económica para estudios superiores a los estudiantes no residentes al cumplimiento del requisito de tener un progenitor que haya trabajado en Luxemburgo durante un período mínimo e ininterrumpido de cinco años en el momento de solicitar la ayuda económica y que no permite que las autoridades competentes concedan esa ayuda cuando, como

sucede en el litigio principal, los padres hayan trabajado en Luxemburgo, con solamente unas breves interrupciones, durante un período de tiempo significativo, casi ocho en el caso de autos, anterior al momento en que se formuló esa solicitud, representa una restricción que va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo legítimo de incrementar el número de titulados superiores dentro de la población residente, en la medida en que esas interrupciones no tienen la entidad suficiente para romper el vínculo de conexión entre el solicitante de la ayuda económica y el Gran Ducado de Luxemburgo.

- 70 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, ha de responderse a la cuestión prejudicial planteada que el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.º 492/2011 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una legislación de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, que supedita la concesión de una ayuda económica para estudios superiores a los estudiantes no residentes al cumplimiento del requisito de que al menos uno de sus progenitores haya trabajado en ese Estado miembro durante un período mínimo e ininterrumpido de cinco años en el momento de solicitar la ayuda económica, pero que no contempla tal requisito en relación con los estudiantes que residen en el territorio de dicho Estado miembro, con el fin de estimular el aumento de la proporción de residentes con un título de enseñanza superior.

Costas

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

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

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 controvertida en el litigio principal, que supedita la concesión de una ayuda económica para estudios superiores a los estudiantes no residentes al cumplimiento del requisito de que al menos uno de sus progenitores haya trabajado en ese Estado miembro durante un período mínimo e ininterrumpido de cinco años en el momento de solicitar la ayuda económica, pero que no contempla tal requisito en relación con los estudiantes que residen en el territorio de dicho Estado miembro, con el fin de estimular el aumento de la proporción de residentes con un título de enseñanza superior.

Firmas