

## DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO

Universidad de Huelva

### ESTATUTO DE TRABAJADOR Y ESTUDIANTE EN ESTADO MIEMBRO DE ACOGIDA. A PROPÓSITO DEL DEVENGO DE VENTAJAS SOCIALES

*Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 21 febrero 2013.  
Asunto L.N. contra Styrelsen for Videregående Uddannelser og  
Uddannelsesstøtte (C-46/12)*

ILUMINADA R. FERIA BASILIO\*

**SUPUESTO DE HECHO:** En marzo de 2009, el demandante, Sr. L.N., de nacionalidad no precisada pero, en todo caso, extranjero comunitario en Dinamarca, Estado Miembro demandado, solicitó admisión en una escuela de negocio de tal país. Entró en territorio danés el 6 de junio de 2009, encontrando empleo a jornada completa cuatro días después, y expidiéndosele a finales de dicho mes el correspondiente certificado de registro como trabajador por cuenta ajena. En agosto de 2009, solicitó ayuda a la formación a partir de septiembre, mes en el que comenzaría sus estudios en la aludida escuela. Así ocurrió, debiendo renunciar a su trabajo pero volviendo a trabajar poco después a tiempo parcial. El 27 de octubre de 2009, la administración danesa competente le comunicó la denegación de la ayuda. La tramitación del posterior recurso se centró en su no/consideración como trabajador al tiempo de solicitar la ayuda, requisito para ser posible beneficiario de la misma. Finalmente, su estatuto de residencia fue cambiado de trabajador a estudiante al entender la administración que este último casaba mejor con sus circunstancias. Residenciada la cuestión ante el órgano jurisdiccional nacional, y ante el mantenimiento por la administración danesa de sus consideraciones, se plantea cuestión prejudicial que se eleva al TJUE, en torno a la valoración que debe darse a la finalidad de la circulación de los ciudadanos europeos entre Estados Miembros a efectos de su calificación como trabajadores.

**RESUMEN:** El TJUE se ve enfrentado en esta ocasión a realizar una labor, ya no constructiva, sino puramente interpretativa del concepto “trabajador” en el ámbito de la Unión Europea, pero mantendrá el fin teleológico del marco en

\* Becaria FPI del Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

el que se plantea la decisión prejudicial: la libre circulación de personas en general, y de trabajadores en particular, por los territorios de los Estados Miembros. Y es precisamente ese fin, la configuración de una ciudadanía europea, el que estará en la base de su pronunciamiento, que acabará por rechazar la valoración de las razones que mueven al ciudadano en cuestión al objeto de concederle un estatuto de estudiante en detrimento del de trabajador. La regulación entre ambos supone a nuestro entender un nuevo paso en la dispensación de la igualdad de trato y en el respeto a la prohibición de discriminación por nacionalidad entre ciudadanos de la Unión.

### ÍNDICE:

1. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS: UN ESTADIO POSTERIOR A LA CONSTRUCCIÓN DEL MERCADO ÚNICO
  - 1.1 Libre circulación de trabajadores y ciudadanía de la Unión Europea
  - 1.2 Estatuto de trabajador y no discriminación en razón de nacionalidad
2. PLANTEAMIENTO FORMULADO ANTE EL TJUE: ¿CABE LIGAR LA INTENCIÓN DEL CIUDADANO DE LA UNIÓN EUROPEA QUE SE TRASLADA A OTRO ESTADO MIEMBRO A LA DETERMINACIÓN DE SU ESTATUTO JURÍDICO?
  - 2.1 Concepto de trabajador en el ámbito de la Unión Europea
  - 2.2 Particularidades frente a casos próximos
  - 2.3 Posición de los Estados Miembros en el litigio
  - 2.4 Pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
3. CONCLUSIÓN: CONTINUIDAD DE LA TENSIÓN ENTRE LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS E INTERESES ESTATALES

## 1. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS: UN ESTADIO POSTERIOR A LA CONSTRUCCIÓN DEL MERCADO ÚNICO

### 1.1 Libre circulación de trabajadores y ciudadanía de la Unión Europea

La libertad de circulación de personas, como uno de los pilares básicos de la Unión Europea ha sido una constante a lo largo de toda su construcción. De hecho, las someras referencias que sobre la misma se incluían en el Derecho Originario fueron completadas, en primer lugar, por la construcción del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante, TJCE), y, en segundo término, por su consagración en el Derecho Derivado. Ahora bien, esta construcción y expansión progresiva de la libre circulación de personas, al comprender no sólo el derecho al libre desplazamiento, sino también a la libre residencia, también se ha enfrentado a numerosos obstáculos, derivados de las reticencias de los Estados Miembros a una concesión indiscriminada de esta libertad a todos los ciudadanos de la Unión.

La libre circulación de personas ya se mencionaba en los arts. 48-51 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, la

restricción de la misma a favor de los trabajadores, junto a la consagración de la libertad de servicios y establecimiento, clarificaba que el reconocimiento de esta libertad sólo pretendía concederse a quienes pudieran generar ingresos o no convertirse en una carga para el Estado Miembro de acogida. Sobre esta base, el Derecho Derivado (especial mención al Reglamento 1612/68<sup>1</sup>) y el TJCE fueron concretando el contenido de esa libertad. Hubo que esperar a la redacción del Acta Única Europea de 1986 para que el Derecho Originario plasmara una auténtica libertad de personas dentro de la Unión Europea, con independencia de que el individuo en cuestión desempeñase ninguna actividad económica (implícito en su art. 8 por configurar la libertad de personas como uno de los componentes del mercado único). Ello se vio confirmado en los inicios de la década de los noventa con la aprobación de tres Directivas<sup>2</sup> en las que se regulaba la libre circulación de estudiantes y jubilados y la residencia de los nacionales de otros Estados Miembros. Ahora bien, esa extensión del ámbito personal no puede llevarnos a pensar que los Estados Miembros han dejado de pensar en el equilibrio de sus balanzas financieras; muy al contrario. Fundamentalmente por la amenaza del llamado “turismo del beneficio social”, la independencia respecto al desarrollo de una actividad económica por cuenta propia o ajena, ha sido sustituida por el requerimiento a los nacionales de un Estado Miembro que pretendan residir en otro que cuenten con un seguro de salud y tengan recursos suficientes para no suponer una carga al sistema de asistencia social de tal Estado (arts. 1 de tales Directivas). De este modo, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea acabó diferenciando entre su art. 18, en el que reconocía la libertad de circulación y de residencia a todos los nacionales de los Estados Miembros, y los arts. 48-51, dedicados a la libre circulación de trabajadores. Finalmente, en este breve recorrido por la regulación tradicional de la libre circulación de personas, debemos mencionar la aprobación de la Directiva 2004/38/CE<sup>3</sup>, que,

\* Doctora en Derecho. Profesora Contratada FPU. Departamento Anton Menger. Este trabajo se enmarca en el Grupo PAIDI SEJ-322 “Integración y desintegración económica de la empresa” y en el Proyecto DER2012-36755 “Mercado de trabajo, transiciones laborales y edad: jóvenes y mayores de 55 años”.

<sup>1</sup> Reglamento (CEE) n° 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad, que continúa en vigor a excepción de sus arts. 10 y 11 desde el 30 de abril de 2006.

<sup>2</sup> Directiva 93/96/CEE del Consejo, de 29 de octubre de 1993, relativa al derecho de residencia de los estudiantes; Directiva 90/365/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional; y Directiva 90/364/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia.

<sup>3</sup> Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, por la que se modifica el Reglamento

si bien refundió buena parte del Derecho Comunitario en la materia, sistematizándolo y legislando pronunciamientos jurisprudenciales, no alcanzó calmar los temores de los Estados Miembros<sup>4</sup>.

De lo expuesto cabe entender que la libre circulación de persona, aún sin relación directa con el ejercicio de libertades económicas, fue abordada por el Derecho de la Unión Europea aún antes de que la noción de ciudadanía germi-nase<sup>5</sup>. Sin embargo, la declaración de que es ciudadano de la Unión “*toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro*” (art. 2.1 Directiva 2004/38/CE), ha acabado por configurarse como una herramienta esencial para el ahondamiento de la libre circulación desplegando todo su potencial en la aplicación de la misma: ha supuesto la creación de un nuevo estatuto jurídico que, como tal, presenta una vocación expansiva que ha permitido la ampliación progresiva del ámbito personal de libre circulación de personas<sup>6</sup>.

No puede identificarse la ciudadanía europea como una suerte de “supra-nacionalidad”, sino que es una consecuencia de la previa condición de nacional de un Estado Miembro, condición, pues, que se concede o deniega según el criterio de cada uno de ellos, sin que en ningún caso las instituciones de la Unión Europea intervengan en el establecimiento de este vínculo primario. Y de acuerdo con la jurisprudencia del TJCE/TJUE, “*la vocación del estatuto de ciudadano de la Unión es convertirse en la condición fundamental de los nacionales de los Estados miembros y permitir a aquellos de dichos nacionales que se encuentren en la misma situación obtener, en el ámbito de aplicación razione materiae del TFUE, independientemente de su nacionalidad y sin perjuicio de las excepciones expresamente previstas a este respecto, el mismo trato jurídico*”<sup>7</sup>. Por tanto, no se trata de un mero símbolo o de un recurso vano de las relaciones públicas<sup>8</sup>, sino que representa una fuente de derechos subjetivos.

---

(CEE) n° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE.

<sup>4</sup> Pérez van Kappel, A., “*La libre circulación de personas sin motivos económicos tras la adopción de la Directiva 2004/38/CEE y a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia CE*”, en: Huelin Martínez de Velasco, J. (dir.), *Libre circulación de personas en el ámbito comunitario*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, p. 119.

<sup>5</sup> Kokott, J., “*EU citizenship-citoyens sans frontières?*”, Durham European Law Institute, European Law Lecture, 2005, p. 3. Disponible en: [http://www.dur.ac.uk/resources/deli/annuallecture/2005\\_DELI\\_Lecture.pdf](http://www.dur.ac.uk/resources/deli/annuallecture/2005_DELI_Lecture.pdf)

<sup>6</sup> Sarmiento Ramírez-Escudero, D., “*La ciudadanía europea: una nueva dimensión para la libre circulación de personas*”, en: Huelin Martínez de Velasco, J. (dir.), *Libre circulación de personas en el ámbito comunitario*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, pp. 18-20.

<sup>7</sup> Apto. 31 STJCE de 20 de septiembre de 2011, asunto Rudy Grzelczyk contra Centre public d’aide sociale d’Ottignies-Louvain-la-Neuve, C-184/99, y apto. 28 STJCE de 11 de julio de 2002, asunto Marie-Nathalie D’Hoop contra Office national de l’emploi, C-224/98.

<sup>8</sup> Por lo que se critica el reflejo que a la misma se han conferido a veces en los Tratados

La consagración tanto de la libre circulación de personas como del estatuto de ciudadanía en el Derecho Originario, entre otros logros, ha permitido minimizar la necesidad de que los ciudadanos sean económicamente relevantes en lo atinente a la libertad de circulación. Así cabe acordar que la noción de ciudadanía ha permitido expandir la libertad de circulación a supuestos que los Estados no habían previsto al momento de su proclamación, pero que, han de aceptar por asunción de la interpretación jurisprudencial. Ahora bien, en todo caso, han de mantenerse en el ámbito de aplicación material del Derecho Comunitario<sup>9</sup>, lo que se ha convertido en un nuevo campo de discusión en torno a la concesión/denegación a los ciudadanos de la Unión que residen en un Estado Miembro de acogida de determinados beneficios o prestaciones como las que ahora nos ocupan, las ayudas a la manutención. Ahora bien, esta conexión material no implica que sólo se refiera a competencias atribuidas a la Unión Europea, sino que basta con que se trate de una situación que siquiera de forma mediata pueda restringir el ejercicio de una libertad básica o de un derecho a la ciudadanía<sup>10</sup>.

Sobre esta base histórica, el actual art. 20 TFUE consagra la ciudadanía de la Unión como un estatuto jurídico, generador de derechos y obligaciones, que deriva directamente y se suma a la nacionalidad de un Estado Miembro. Y, precisamente, entre los derechos que conlleva dicho estatuto que se mencionan expresamente se encuentra en segundo lugar el de “*circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros*”. Por lo demás, su art. 21 mantiene la regulación originaria que de la misma se hacía y se regla de forma separada la libre circulación de trabajadores (arts. 45-48), reconociéndose, pese a todos los avances, las particularidades que atribuye el ejercicio de una actividad económica.

## 1.2 Estatuto de trabajador y no discriminación en razón de nacionalidad

Efectivamente, de este breve repaso puede comprenderse que, aún cuando la libre circulación de personas, con el actual sostén de la ciudadanía, se predica

---

Constitutivos o la significación que le han dado las instituciones comunitarias: Weiler, J.H.H., “*Citizenship and Authority in the TEU*”, *The Selling of Europe: The Discourse of European Citizenship in the IGC*, The Jean Monnet Center for International and Regional Economic Law & Justice - Harvard Law School, Cambridge, Massachusetts, 1996. Disponible en: <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/archive/papers/96/9603-Citizens.html>

<sup>9</sup> Kokott, J., “*EU citizenship-citoyens sans frontières?*”, Durham European Law Institute, European Law Lecture, 2005, p. 4. Disponible en:

[http://www.dur.ac.uk/resources/deli/annuallecture/2005\\_DELI\\_Lecture.pdf](http://www.dur.ac.uk/resources/deli/annuallecture/2005_DELI_Lecture.pdf)

<sup>10</sup> Martín Vida, M.A., “*La dimensión social de la ciudadanía europea, con especial referencia a la jurisprudencia comunitaria en materia de libre circulación de los ciudadanos comunitarios y acceso a las prestaciones de asistencia social*”, Revista de derecho constitucional europeo, nº 8, 2007, p. 125.

sin posibilidad de discriminación en razón de nacionalidad, no se otorga en la misma medida a todos los nacionales de los Estados Miembros. De hecho, es posible catalogar en varios grupos a los sujetos que pueden ejercer este derecho, por ejemplo, personas físicas que desean prestar un servicio o establecerse en otro Estado Miembro, trabajadores por cuenta ajena, y demás individuos no englobados en las categorías anteriores (estudiantes, familiares...) <sup>11</sup>, dispensándosele a cada grupo una regulación diferente.

Con carácter general, para un periodo de residencia de hasta tres meses, no se requiere ninguna condición más allá de ser ciudadano de la Unión (art. 6 Directiva 2004/38/CE). Sólo en caso de pretenderse una residencia por tiempo superior, se exige además que: a) se trate de un trabajador por cuenta ajena o propia en el Estado Miembro de acogida (manteniéndose este estatuto en una serie de supuestos aún cuando deje de realizar tal prestación); b) se disponga de recursos suficientes como para no convertirse en una carga para la asistencia social de tal Estado Miembro; o c) se cuente con un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos, o esté matriculado en un centro con la finalidad principal de cursar estudios y dispone de recursos y seguro en los términos anteriores (art. 7 Directiva 2004/38/CE).

A los efectos que interesan al presente comentario, cabe resaltar que, de acuerdo con un principio de cierta solidaridad entre Estados Miembros <sup>12</sup>, el principio de no discriminación también se predica respecto al acceso a prestaciones de asistencia social, sin importar que se trate o no de individuos económicamente activos. Ello se manifiesta tanto al momento de concesión de determinado estatuto, como en cualquier momento posterior de la convivencia entre nacionales del Estado Miembro de acogida y demás ciudadanos de la Unión. En relación a la concesión de estatutos, debemos precisar que la exigencia de no constituir una carga para el Estado Miembro de acogida ha perdido peso como criterio de valoración, pues la jurisprudencia del TJUE: considera que casi cualquier aspecto puede restringir, siquiera indirectamente, la libre circulación de personas; requiere que cada Estado Miembro examine individualizadamente cómo se ha generado la situación de necesidad; y determina que todos ellos han de contribuir solidariamente a paliar las dificultades transitorias de los ciudadanos de la Unión Europea <sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Sarmiento Ramírez-Escudero, D., “*La ciudadanía europea: una nueva dimensión para la libre circulación de personas*”, en: Huelin Martínez de Velasco, J. (dir.), *Libre circulación de personas en el ámbito comunitario*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, pp. 21-22.

<sup>12</sup> Kokott, J., “*EU citizenship-citoyens sans frontières?*”, Durham European Law Institute, European Law Lecture, 2005, p. 8. Disponible en: [http://www.dur.ac.uk/resources/deli/annuallecture/2005\\_DELI\\_Lecture.pdf](http://www.dur.ac.uk/resources/deli/annuallecture/2005_DELI_Lecture.pdf)

<sup>13</sup> Martín Vida, M.A., “*La dimensión social de la ciudadanía europea, con especial refe-*

En cuanto a la regulación de la convivencia posterior, a los efectos de ayudas sociales que aquí se abordan, debemos destacar dos preceptos. En primer lugar, el art. 24.2 Directiva 2004/38/CE, donde se permite que durante los primeros tres meses de residencia o tiempo en el que los demandantes de empleo puedan demostrar que buscan colocación y tienen posibilidades reales de alcanzarla, el Estado Miembro de acogida no estén obligados a conceder prestaciones de asistencia social, ni tampoco a conceder ayudas de manutención consistentes en becas o préstamos de estudios antes de la adquisición de la residencia permanente, salvo a trabajadores por cuenta ajena o propia, quienes mantengan tal estatuto y sus familias. En segundo término, el art. 27.1 Directiva 2004/38/CE, en el que se permite que por razones de orden, seguridad o salud públicos se limiten los derechos de circulación y residencia. Aunque este precepto se relaciona más bien con la denegación de residencia y la expulsión del territorio del Estado Miembro de acogida, debemos recordar que el propio art. 45.3 TFUE reconoce que la concreta libertad de circulación de los trabajadores, también podrá ser sometida a limitaciones justificadas en tales razones.

Por tanto, en la medida en que el estatuto de trabajador también implique de derecho a ayudas sociales anexadas al mismo, se entiende que cabe someter la concesión de prestaciones a una serie de requisitos, siempre que estos no estén relacionados con la nacionalidad, y la legislación nacional pretenda alcanzar mediante ellos razones imperiosas de interés público, el cual, marcará el correspondiente juicio de proporcionalidad<sup>14</sup>. La doctrina entiende como factibles en este terreno, por ejemplo, asegurar que cualquier beneficiario mantiene un vínculo con su mercado de trabajo<sup>15</sup>.

---

*rencia a la jurisprudencia comunitaria en materia de libre circulación de los ciudadanos comunitarios y acceso a las prestaciones de asistencia social”, Revista de derecho constitucional europeo, nº 8, 2007, pp. 126 y 127.*

<sup>14</sup> Por todas: aptdo. 26 STJC de 1 de febrero de 2001, asunto Dennis Mac Quen, Derek Pouton, Carla Godts, Youssef Antoun contra Grandvision Belgium SA, C-108/96, sobre la libertad de establecimiento; aptdo. 32 STJCE de 31 de marzo de 1993, asunto Dieter Kraus contra Land Baden-Württemberg, C-19/92, sobre libertad de circulación de personas/trabajadores y de establecimiento; aptdo. 37, STJCE de 30 de noviembre de 1995, asunto Reinhard Gebhard contra Consiglio dell’ Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, C-55/94, sobre libre prestación de servicios; y aptdo. 57 STJCE de 4 de julio de 2000, asunto Salomone Haim contra Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein, C-424/97, sobre libertad de establecimiento y de prestación de servicios.

<sup>15</sup> Giubboni, S., “Free movement of persons and European solidarity”, URGE Working Paper, nº 9, 2006, p. 12. Disponible en: [http://www.urge.it/files/papers/2\\_2\\_wपुरge9\\_2006.pdf](http://www.urge.it/files/papers/2_2_wपुरge9_2006.pdf)

## 2. PLANTEAMIENTO FORMULADO AL TJUE: ¿CABE LIGAR LA INTENCIÓN DEL CIUDADANO DE LA UNIÓN EUROPEA QUE SE TRASLADA A OTRO ESTADO MIEMBRO A LA DETERMINACIÓN DE SU ESTATUTO JURÍDICO?

### 2.1. Concepto de trabajador en el ámbito de la Unión Europea

Pero el supuesto de hecho al que responde la sentencia que aquí comentamos no parte de una reinterpretación del concepto trabajador, sino, más bien, del intento de relacionar este con el de estudiante sobre la base de la finalidad última del ciudadano de la Unión que se traslada a otro Estado Miembro. En este sentido, pues, deberemos aproximarnos que cabe entender por uno u otro.

Como indicamos, la libre circulación de trabajadores está consagrada en el art. 45 TFUE, y continúa teniendo por principales normas derivadas de desarrollo el Reglamento 1612/68 y la Directiva 2004/38/CE. Sin embargo, el término trabajador nunca ha sido definido por el Derecho de la Unión, sino que parte de la interpretación realizada por el TJCE, que, en cualquier caso, implica un significado propio en su ámbito competencial que lo desvincula de las definiciones nacionales<sup>16</sup>. Conforme a dicha interpretación, sería trabajador cualquier persona que: realiza un trabajo genuino y efectivo bajo la dirección de otra persona por el que se le paga<sup>17</sup>. Dada la mencionada importancia del concepto de trabajador para el ejercicio de la libertad de circulación, el TJCE ha sido consciente de que no debe interpretarse de forma restrictiva<sup>18</sup>, por lo que se incluyen en el mismo, por ejemplo, las personas en formación<sup>19</sup>, las que trabajen a tiempo parcial<sup>20</sup> (aún cuando dediquen el resto de la jornada a otra actividad<sup>21</sup>) o aquellas cuya remuneración sea escasa<sup>22</sup>. Ahora bien, la clave se sitúa en la realización de una prestación con valor económico, real y efectiva,

<sup>16</sup> STJCE de 19 de marzo de 1964, asunto Unger, 75/63.

<sup>17</sup> Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas: "La libre circulación de trabajadores: La plena realización de sus ventajas y sus posibilidades", COM(2002) 694 final, Bruselas, 11.12.2002, p. 7.

<sup>18</sup> Aptdo. 13 STJCE de 23 de marzo de 1982, asunto D.R. Levin, 53/81.

<sup>19</sup> STJCE de 21 de noviembre de 1991, asunto Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales de La Savoie (URSSAF) contra Société Hostellerie Le Manoir, C-27/91.

<sup>20</sup> STJCE de 13 de julio de 1989, asunto Ingrid Rinner-Kuehn contra FWW Spezial-Gebäudeereinigung GmbH & Co. KG, 171/88, referido a una jornada de 10 horas semanales.

<sup>21</sup> Aptdo. 25 STJCE de 20 de mayo de 1992, asunto Claus Ramrath contra Ministre de la Justice, C-106/91.

<sup>22</sup> STJCE de 3 de junio de 1986, asunto R. H. Kempf contra Staatssecretaris van Justitie, 139/85.

por lo que se excluyen del concepto de trabajador en la Unión a quienes realicen actividades a tan pequeña escala que puedan considerarse meramente marginales y accesorias<sup>23</sup>. Para determinar la in/existencia de tal carácter, se han de tomar en consideración las circunstancias concurrentes, tales como la naturaleza de las actividades o de la propia relación<sup>24</sup>.

Estos trabajadores nacionales de otros Estados Miembros han de disfrutar de las mismas ventajas fiscales y sociales que los nacionales del Estado Miembro de acogida (art. 7.2 Reglamento 1612/68), lo que habría de incluir todas las ventajas que se concedan a los trabajadores nacionales, bien sea por la pura condición de empleados o por residir legalmente en el Estado Miembro<sup>25</sup>. Pero aunque no pueden introducirse distinciones en las condiciones y beneficios de la convivencia social y económica en base exclusiva a la nacionalidad de los ciudadanos de la Unión, sí puede, como hemos visto someterse a requisitos generales, siempre que no impliquen una discriminación indirecta. Así, las ventajas sociales que se concedan a los trabajadores nacionales desde el primer día de empleo no pueden someterse para el trabajador nacional de otro Estado Miembro a la conclusión de determinado periodo de prestación laboral<sup>26</sup>, ni puede tomarse en consideración la breve duración del empleo respecto al periodo total de estancia<sup>27</sup>. Sin embargo, la cuestión que en este litigio se plantea no pone en entredicho ninguno de los planteamientos aquí expuestos, sino que va un paso más allá: plantea la valoración de la intención del ciudadano de la Unión al entrar en un Estado Miembro de acogida en aras de la concesión de un estatuto de trabajador o estudiante, toda vez que desarrolla funciones definitorias de ambos y el primero conllevaría el disfrute de ayudas para la manutención por estudios.

Aunque el Derecho de la Unión tampoco fija un concepto exacto del término “estudiante”, de la mencionada regulación del art. 7 Directiva 2004/38/CE se desprende que el tercer supuesto en el que se ha de conceder el derecho de residencia al nacional de otro Estado Miembro por tiempo superior a tres meses es precisamente el de los estudiantes, entendiéndose por tal los que están matriculados en un centro público o privado “*con la finalidad principal de*

<sup>23</sup> Apto. 17 STCE de 23 de marzo de 1982, asunto D.R. Levin, 53/81.

<sup>24</sup> Aptos. 41-48 STJCE de 6 de noviembre de 2003, asunto Franca Ninni-Orasche contra Bundesminister für Wissenschaft, Verkehr und Kunst, C-413/01.

<sup>25</sup> Por todas, aptdo. 63 STJCE de 12 de mayo de 1998, asunto María Martínez Sala contra Freistaat Bayern, C-85/96.

<sup>26</sup> Apto. 22 STJCE de 21 de junio de 1988, asunto Steven Malcolm Brown contra The Secretary of State for Scotland, 197/86.

<sup>27</sup> Apto. 32 STJCE de 6 de noviembre de 2003, asunto Franca Ninni-Orasche contra Bundesminister für Wissenschaft, Verkehr und Kunst, C-413/01.

*cursar estudios*". Y es tal elemento finalista sobre el que la Administración danesa pretende cambiar la concesión del estatuto de trabajador por la de estudiante, lógicamente, no porque ello implique la denegación del derecho de residencia por más de tres meses, sino porque impediría la concesión de ayudas sociales conectadas a la condición de trabajador. Por nuestra parte, esta intención también podría apoyarse sobre el art. 45.3.c) TFUE en el que se reconoce el derecho de los trabajadores ciudadanos de la Unión de residir en el territorio de un Estado Miembro "*con objeto de ejercer en él un empleo*".

Pero, más allá de discusiones conceptuales, en el presente comentario entendemos que las motivaciones estatales que impulsan la cuestión prejudicial se identifican con la evitación de operaciones individuales que cabe calificar como abusos. De acuerdo con la construcción de las libertades fundamentales<sup>28</sup>, la libre circulación no implica la tolerancia de abusos de derecho o fraudes (art. 35 Directiva 2004/38/CE). Aunque tales abusos suelen identificarse únicamente con la celebración de matrimonios de conveniencia<sup>29</sup> (pues es el único ejemplo que contiene el mencionado precepto), la doctrina entiende que también puede considerarse abuso el hecho de que la libre circulación se ejercite para aprovecharse de prestaciones sociales más elevadas; en este punto, considera que no puede valorarse de igual modo la situación de necesidad en la que se encuentra el individuo en el mismo momento de entrar en el territorio del Estado Miembro de acogida, que aquella que sobreviene posteriormente por causas ajenas a su control<sup>30</sup>. Pero quizás, a la hora de valorar no ya una situación, sino una intencionalidad, deberíamos tener presente que la jurisprudencia tradicional del TJCE en materia de libertades no ha de encajar necesariamente bien cuando pretendemos interpretar la libre circulación en clave de ciuda-

<sup>28</sup> Generalmente no sometidas a restricciones, pero respecto a las que cabe perseguir el abuso de acuerdo con la jurisprudencia del TJCE. Por todas: en relación a la libre prestación de servicios, aptdo. 12 STJCE de 3 de febrero de 1993, asunto Veronica Omroep Organisatie contra Commissariaat voor de Media, C-148/91; en materia de libertad de establecimiento, aptdo. 14 STJCE de 3 de octubre de 1990, asunto Bouchoucha, C-61/89; respecto a la libre circulación de mercancías, aptdo. 27 STJCE de 10 de enero de 1985, asunto Association des Centres distributeurs Edouard Leclerc y SA Thouars Distribution y otros contra Sàrl «Au blé vert», Georges Lehec, SA Pelgrim, Union syndicale des libraires de France, Ernest Marchand y Jeanne Palluault, Señora de Demée, 299/83; o en la libre circulación de trabajadores, aptdo. 43 STJCE de 21 de junio de 1988, asunto Sylvie Lair contra Universität Hannover, 39/86.

<sup>29</sup> Informe de la Comisión de las Comunidades Europeas al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 2004/38/CE, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, p. 10.

<sup>30</sup>Kokott, J., "*EU citizenship-citoyens sans frontières?*", Durham European Law Institute, European Law Lecture, 2005, p. 5. Disponible en:

[http://www.dur.ac.uk/resources/deli/annuallecture/2005\\_DELI\\_Lecture.pdf](http://www.dur.ac.uk/resources/deli/annuallecture/2005_DELI_Lecture.pdf)

danía<sup>31</sup> en lugar de mercado<sup>32</sup>, ya que no se trata tanto de determinar la subsunción de la situación en el Derecho Comunitario, como de conectarla con el ejercicio de las libertades fundamentales del tratado<sup>33</sup>, y, como tal, no puede apreciarse con tanta facilidad una intención abusiva por parte de los ciudadanos de la Unión que pretenden aprovechar la libre circulación para intereses económicos personales si de la ciudadanía deriva un principio de solidaridad entre Estados Miembros.

El caso que ahora abordamos representa, a nuestro entender, la máxima expresión de la tensión que se entabla entre libertad de movimiento y principio de solidaridad, sobre todo, por la “universalización” de los sujetos beneficiarios<sup>34</sup>. Y es que la concesión del estatus de trabajador ha sido, y continúa siendo, el elemento diferenciador sobre el que los distintos Estados han articulado el acceso a la mayoría de los beneficios sociales<sup>35</sup> aun cuando el art. 24 Directiva 2004/38/CE abarca también a las ayudas de carácter no contributivo<sup>36</sup>. El debate, pues, se centra en la articulación de medidas nacionales que, respetando las excepciones que permite el aptdo. 2 de dicho precepto, reduzca el número de beneficiarios no nacionales del Estado Miembro.

## 2.2. Particularidades frente a casos próximos

A nuestro entender, las consideraciones de los Gobiernos danés y noruego devienen del intento por evitar el uso abusivo de las normas sobre ciudadanía de la Unión Europea. En este sentido, no es el caso aquí comentado el primero que presenta tal trasfondo, por lo que consideramos conveniente realizar

<sup>31</sup> Sarmiento Ramírez-Escudero, D., “La ciudadanía europea: una nueva dimensión para la libre circulación de personas”, en: Huelin Martínez de Velasco, J. (dir.), *Libre circulación de personas en el ámbito comunitario*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, p. 25.

<sup>32</sup> Kochenov, D., “Rounding up the circle: the mutation of Member States’ nationalities under pressure from EU citizenship”, EUI Working Paper RSCAS, n° 23, 2010, p. 19. Disponible en: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13634/RSCAS\\_2010\\_23.corr.pdf?sequence=3](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13634/RSCAS_2010_23.corr.pdf?sequence=3)

<sup>33</sup> Pérez van Kappel, A., “La libre circulación de personas sin motivos económicos tras la adopción de la Directiva 2004/38/CEE y a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia CE”, en: Huelin Martínez de Velasco, J. (dir.), *Libre circulación de personas en el ámbito comunitario*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, p. 133.

<sup>34</sup> Giubboni, S., “Free movement of persons and European solidarity”, URGE Working Paper, n° 9, 2006, p. 2. Disponible en: [http://www.urge.it/files/papers/2\\_2\\_wpurge9\\_2006.pdf](http://www.urge.it/files/papers/2_2_wpurge9_2006.pdf)

<sup>35</sup> Giubboni, S., “Free movement of persons and European solidarity”, URGE Working Paper, n° 9, 2006, p. 3. Disponible en: [http://www.urge.it/files/papers/2\\_2\\_wpurge9\\_2006.pdf](http://www.urge.it/files/papers/2_2_wpurge9_2006.pdf)

<sup>36</sup> Pérez van Kappel, A., “La libre circulación de personas sin motivos económicos tras la adopción de la Directiva 2004/38/CEE y a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia CE”, en: Huelin Martínez de Velasco, J. (dir.), *Libre circulación de personas en el ámbito comunitario*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, pp. 133 y 134.

siquiera una somera referencia a algunos de los mismos con objeto de revelar las particularidades de este frente al acervo comunitario jurisprudencial.

El primer caso que mencionaremos, fue abordado por la STJCE de 20 de septiembre de 2001<sup>37</sup>. En la misma se planteaba el rechazo a conceder ayuda no contributiva para cubrir la subsistencia mínima a un ciudadano de la Unión residente en Bélgica y con estatuto de estudiante. La razón para ello era la no aplicación al mismo del Reglamento 1612/68, requisito que sólo habían de satisfacer los ciudadanos de la Unión sin nacionalidad belga, y que, por tanto, no impedía la concesión de la ayuda a los estudiantes belgas no trabajadores. Lógicamente, la inexistencia de justificación legítima y de medios proporcionales para tal media, inclinó la balanza en contra de las pretensiones del Gobierno belga. Pero lo que tiene relevancia a efectos del presente comentario es comprobar que, en este caso, no se abordó la intencionalidad del demandante, ya que era evidente que se trasladó a territorio belga con la exclusiva intención de cursar en él estudios universitarios, si bien trabajó para su sustento durante los primeros tres años, y únicamente solicitó la ayuda en el último curso, cuando no pudo compaginar las obligaciones laborales con las académicas. Lo que tiene en común con la STJUE descrita en esta ocasión es la relación que cabe entablar entre estudiantes y trabajadores a la hora de conceder ayudas sociales. No obstante, el asunto Grzelczyk planteó en cierta medida el supuesto contrario, ya que, no se trataba de un sujeto que fuera al mismo tiempo trabajador y estudiante, sino de un sujeto que, reuniendo ambos calificativos, había dejado de ser trabajador y se le exigía continuar siéndolo para poder acceder a la ayuda nacional. En este sentido, el TJCE estableció claramente que *“la situación económica de un estudiante puede cambiar a lo largo del tiempo por razones ajenas a su voluntad. Por ello, la veracidad de su declaración [referida a la posesión de recursos suficientes] sólo puede valorarse en el momento en que se realiza”* (apdo. 45 STJCE de 20 de septiembre de 2001).

El segundo caso, fue resuelto mediante sentencia de 19 de octubre de 2004<sup>38</sup>. En él, se abordaba la concesión del derecho de residencia de larga duración a una nacional de otro Estado Miembro cuyos padres no lo eran. Concretamente, el padre de la bebé en cuestión era directivo de una empresa china que en el marco de su actividad profesional, viaja con frecuencia a diversos Estados Miembros, entre ellos, Reino Unido. En ningún momento se discutió que su madre, también trabajadora de la misma empresa, entró en territorio irlandés al objeto expreso de dar a luz y así, conforme a las normas nacionales del país,

<sup>37</sup> STJCE de 20 de septiembre de 2001, asunto Rudy Grzelczyk contra Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, C-184/99.

<sup>38</sup> STJCE de 19 de octubre de 2004, asunto Kunqian Catherine Zhu y Man Lavette Chen contra Secretary of State for the Home Department (United Kingdom), C-200/02.

obtener la correspondiente nacionalidad en detrimento de la china y lograr que se le reconociera el derecho de residencia de larga duración en Reino Unido. Los Gobiernos irlandés y británico, participantes en el proceso, no cuestionaron en ningún momento la adquisición de la ciudadanía de la Unión Europea, sino que, respecto a los temas aquí abordados, apoyaron la negativa de la residencia en atención a la posesión de los “*recursos suficientes*” que le impedirían convertirse en carga para el Estado Miembro de acogida: los mismos no eran propios, sino de la progenitora a la que habría de conceder también la residencia por la dependencia que unía a ambas. No se puso en entredicho la solvencia de la madre por cuanto ambos progenitores eran profesionales en ejercicio y la bebé estaba siendo objeto en Reino Unido de atención médica y puericultura privada. Así, el TJCE acabó por considerar infundadas las alegaciones de los Gobiernos mencionados, ya que la exigencia de los recursos necesarios no es condicionada a una determinada procedencia, la libre circulación de personas debe interpretarse en sentido amplio y sus posible limitaciones en sentido restrictivo (aptdos. 29-32 STJCE de 19 de octubre de 2004). En consecuencia, este caso presenta a nuestro entender un supuesto en el que no se entra a considerar si constituye abuso o no la utilización “*fraudulenta*” de las normas comunitarias, aún cuando era evidente y reconocida la intención de valerse de las reglas irlandesas de atribución de la nacionalidad y del ordenamiento comunitario por parte, en este caso, de un ciudadano extracomunitario.

Finalmente, nos detendremos en un último supuesto, resuelto por la STJCE de 15 de marzo de 2005<sup>39</sup>, versado, como el comentado en estas páginas, sobre la denegación de una ayuda para la manutención durante el estudio. En Inglaterra las ayudas económicas de este tipo de suelen conceder a través de préstamos con un interés ligado al índice de inflación. En el caso abordado, los requisitos para su concesión comprendían, tanto estar establecido en el país, como ser residente en el mismo durante un periodo mínimo de tres años. En este pronunciamiento el TJCE despejó cualquier duda en torno a la inclusión de las ayudas destinadas a sufragar la manutención de estudiantes en el ámbito competencial de la Unión Europea y, por tanto, la posibilidad de alegar la prohibición de discriminación en razón de la nacionalidad por los distintos ciudadanos que pretendieran beneficiarse de ellas<sup>40</sup>. Aunque es cierto que pueden establecerse limitaciones a su concesión que afecten en mayor medida

<sup>39</sup> STJCE de 15 de marzo de 2005, asunto Dany Bidar contra London Borough of Ealing, Secretary of State for Education and Skills, C-209/03.

<sup>40</sup> El aptdo. 48 STJCE de 15 de marzo de 2005 recordó que las nuevas previsiones del por entonces TCE en torno a educación habían actualizado las previsiones de las SSTJCE de 21 de junio de 1988, asunto Sylvie Lair contra Universität Hannover, 39/86, y de 21 de junio de 1988, asunto Steven Malcolm Brown contra The Secretary of State for Scotland, 197/86, en las que se situaba a aquellas fuera de la *ratione materiae* del Derecho Comunitario.

a los nacionales de otros Estados Miembros que a los propios, tal y como sucedía entonces, este pronunciamiento recordó que dichas limitaciones no pueden basarse únicamente en la nacionalidad de los peticionarios y que han de ser proporcionales al fin legítimo que persigan. El Gobierno británico argumentaba que aquellos requisitos perseguían garantizar que los padres de los estudiantes realizaban una contribución suficiente a través de su tributación y que existía una vinculación real entre estudiantes y mercado laboral del Estado Miembro de acogida. Al respecto, el TJCE determinó que no podía pretenderse una conexión futura entre estudios y cierto mercado geográfico de trabajo y que, si bien el fin de vinculación era legítimo, no tenía sustento impedir la concesión del estatuto de establecido a los estudiantes que, como en este caso, llevaban varios años residiendo y cursando estudios en el territorio nacional (aptdos. 58 y 61 STJCE de 15 de marzo de 2005). En este supuesto, nada se dice respecto a la intención del sujeto (que, por otra parte, era trasladarse con su madre al lugar donde recibiría tratamiento médico) ni cabe plantear la existencia de abuso (había cursado estudios previos sin solicitar ningún tipo de ayuda) ni se trata del mismo tipo de ayudas, pero cabe extraer similitud con el caso que ahora se comenta: aunque no se trata de una medida ligada a la condición de trabajador, sino del establecimiento de unos requisitos de acceso, comprobamos cómo los Estados Miembros ya han pretendido denegar el acceso a ayudas sociales a través de la manipulación de los estatutos de residencia.

A través de esta pequeña muestra se comprueba cómo la dificultad para apreciar abuso ha guiado las argumentaciones de aquellos Estados Miembros que han pretendido reducir el número de beneficiarios a ayudas sociales por caminos distintos al de la intención. Y en este sentido, la relación entre estatutos y el establecimiento de arduos requisitos han sido las opciones más barajadas.

### **2.3. Posición de los Estados Miembros en el litigio**

La discusión planteada no sólo despertó el interés del Estado Miembro de acogida en cuestión, Dinamarca, sino que también impulsó al Gobierno noruego para la presentación de observaciones. Ambos Estados comparten la consideración de que la intención con la que el ciudadano entra en el territorio de acogida debe ser tenida en cuenta a los efectos de otorgar determinado estatuto, lo que, en su opinión, derivaría de una interpretación conjunta de los arts. 7.1.c) y 24.2 Directiva 2004/38/CE.

En el primero de estos preceptos, se establecen los supuestos en los que un ciudadano-estudiante tendría derecho a residir en el Estado Miembro de acogida por un período superior al trimestre; en el segundo, se reconoce la ausencia de obligación de los Estados Miembros de acogida de conceder

ayudas sociales durante los tres primeros meses de estancia a quienes no sean trabajadores, mantengan tal consideración ni sean familiares de estos. En la medida en que es innegable que el objetivo último de estos Gobiernos es restringir el número de beneficiarios de prestaciones asociadas a la condición de trabajador, se pretende recurrir a la intención que esconde la residencia en el Estado Miembro de acogida para hacer primar el estatuto de estudiante sobre el estatuto de trabajador.

En ningún caso se cuestiona que el Sr. N. desarrollara una actividad merecedora de la calificación de “trabajo” en cuanto a relación por cuenta ajena, real y efectiva, con valor económico, no marginal ni accesoria (aunque al comienzo fuese a jornada completa y posteriormente a tiempo parcial), tanto antes como después de solicitar la ayuda para la manutención de estudios. Tampoco se ha pretendido que el Sr. N. haya de desarrollar necesariamente una actividad económica con suficiente retribución como para sostenerle durante su periodo de estudios, ya que ello supondría la imposición de una exigencia no prevista para los propios nacionales que contravendría el principio de igualdad impuesto por el art. 24.1 Directiva 2004/38/CE. Los Gobiernos, tanto de Noruega como de Dinamarca, apoyaban la actuación administrativa consistente en cambiar el estatuto previamente reconocido de trabajador por el de estudiante, más acorde con la pretensión última del Sr. N., que, tal como demuestra la solicitud de admisión realizada antes de entrar en el territorio del Estados Miembro de acogida, era cambiar su residencia para completar su formación en una escuela de negocios situada en el territorio de aquel. De este modo, puesto que el art. 7.1.c) Directiva 2004/38/CE otorga la residencia permanente al ciudadano que esté matriculado en un centro público/privado reconocido por el Estado como de enseñanza “*con la finalidad principal de cursar estudios*”, se prima esta situación sobre la ejecución de tareas laborales y, en base a la misma, la residencia permanente como estudiante. Se le deniega, pues, al Sr. N. la ayuda de manutención para estudios que solicitaba sobre el anterior reconocimiento de su estatuto como trabajador, en el entendimiento de que había entrado en el territorio danés con la intención principal de formarse, y “*siendo, por ende, el objetivo de su residencia en Dinamarca, según las autoridades competentes nacionales, de tal naturaleza que le priva del estatus de “trabajador” en el sentido del artículo 45 TFUE*” (aptdo. 38 STJUE de 21 de febrero de 2013).

#### **2.4. Pronunciamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea**

Como bien reconoce el TJUE, la denegación que motiva el presente comentario recae sobre una ayuda conformada como una beca; se trata, pues, de una ayuda no contributiva, que como tal, bien podría entrar en las excepciones que permite el art. 24.2 Directiva 2004/38/CE. Por tanto, podría ser

correcta la consideración de la administración danesa de rechazar la solicitud del ciudadano de la Unión que aún no ha adquirido la residencia permanente y que tiene estatuto de estudiante. Ahora bien, es jurisprudencia consolidada del TJUE/TJUE que estas limitaciones, en virtud del principio de no discriminación en razón de nacionalidad entre ciudadanos de la Unión (arts. 18 TFUE y 24.1 Directiva 2004/38/CE), han de ser objeto de interpretación restrictiva (aptdo. 33).

Ahora bien, también es jurisprudencia consolidada que los ciudadanos de la Unión que se desplazan a otro Estado Miembro con objeto de cursar estudios no se ven privados de los derechos que pueda conferírseles en atención a otras circunstancias, tales como el desarrollo de actividades por cuenta ajena (aptdo. 29). En este sentido, es cierto que la concesión de la residencia prolongada prevista en el art. 7.1.c) Directiva 2004/38/CE menciona la finalidad que mueve al ciudadano que se traslada a otro Estado Miembro para estudiar, pero, y esta es a nuestro entender la gran aportación de este pronunciamiento jurisprudencial, ello no impide que, de cumplir los mencionados requisitos, pueda ser calificado como “trabajador” (aptdo. 36). Un concepto en términos comunitarios que, además, tampoco puede interpretarse en sentido restrictivo según la jurisprudencia (aptdo. 39). Quedó acreditado que el Sr. N. había trabajado por cuenta ajena desde escasos días después de su entrada en territorio danés, primero a jornada completa y luego a tiempo parcial, sin que en ningún momento la administración de Dinamarca cuestionase el encaje de su prestación de servicios en el concepto “trabajador” del art. 45 TFUE.

El estatuto de trabajador debe concederse o denegarse en atención a las circunstancias concurrentes, que han de indicar la realización de tareas por cuenta ajena, a favor y bajo la dirección de otra, de manera real, efectiva y con contenido económico, además de por el tiempo y entidad suficiente como para no ser calificada de marginal o accesorio. La STJUE de 21 de febrero de 2013 viene a nuestro entender a reforzar la consideración de que el estudio particularizado sobre la presencia de tales notas ha de efectuarse del modo más objetivo posible, sin que puedan tomarse en consideración factores subjetivos, por ejemplo, la finalidad por la que el ciudadano de la Unión se desplazó a otro Estado Miembro, tal como los Gobiernos danés y noruego pretendían. El TJCE había descartado la valoración del comportamiento del ciudadano antes y después del periodo de trabajo<sup>41</sup>; el TJUE también descarta ahora la de la intención.

<sup>41</sup> Aptdo. 28 STJCE de 6 de noviembre de 2003, asunto Franca Ninni-Orasche contra Bundesminister für Wissenschaft, Verkehr und Kunst, C-413/01.

### 3. CONCLUSIÓN: CONTINUIDAD DE LA TENSIÓN ENTRE LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS E INTERESES ESTATALES

Aunque, como adelantáramos, el significado en el ámbito de la Unión Europea del término “trabajador” no esté condicionado a las definiciones nacionales, ello no impide lógicamente que el mismo y las disposiciones que en su amparo resultan aplicables puedan ser objeto de interpretación por los operadores jurídicos de los Estados Miembros. Ahora bien, en la medida en que todo nacional de un Estado Miembro tiene derecho a acceder y prestar una actividad por cuenta ajena en el territorio de otro Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de este (art. 1.1 Reglamento 1612/68), no cabe cuestionar cuál ha sido la finalidad última que le ha movido para, en el caso de que así sea, haber entrado en su territorio. Tal y como se desprendía de otros elementos definitorios como la tenencia de recursos suficientes, la apreciación de estos ha de constatarse en el momento en el que la misma se requiere para la tramitación de un estatuto o una prestación asociada, sin que en este sentido sea posible valorar su concurrencia pasada o futura. Una intención determinada no es precisada para la concesión del estatuto de trabajador, por lo tanto no puede ponderarse.

Ahora bien, tampoco se pretendía ello en el supuesto de hecho aquí referido. La intención no ha sido esgrimida para la denegación del estatuto de trabajador, que se le concedió inicialmente al Sr. N. sin mayor problema, sino para cambiar este por el de estudiante. En ningún caso se cuestiona el tenor literal del art. 7.1.c) Directiva 2004/38/CE. Lo que este pronunciamiento aporta es la imposibilidad de cambiar un estatuto por otro (factible por satisfacerse los requisitos exigidos para ambos) al objeto de denegar una ayuda social ligada a sólo uno de ellos. Esto bien podría conectarse con la situación crítica por la que atraviesan los sistemas del bienestar, que sometidos a revisión pero llamados a servir de impulso a la recuperación económica, parece abocar a los Estados Miembros hacia la adopción de las oportunas medidas para reducir el número de beneficiarios, al menos no nacionales, del sistema social.

La resolución de este caso, a nuestro entender, dificultad aún más esta posible pretensión de los Estados Miembros ya que, puesto que la STJUE de 21 febrero 2013 ha impedido la imposición del estatuto de estudiante sobre el de trabajador, es posible realizar la siguiente lectura. En la medida en que un ciudadano de la Unión Europea satisfaga los requisitos del ordenamiento de esta para encajar en uno o varios estatutos, y en atención al principio de

igualdad de trato y de prohibición de discriminación en razón de nacionalidad, se le habrá de reconocer como tal y se le habrá de permitir acceder a los beneficios y ventajas que se conecten al mismo (de cumplirse los otros requerimientos de concesión que legalmente pudieran establecerse a tales efectos, pero que, como hemos indicado, también son objeto de un estricto control). Es decir, puesto que el TJUE parece indicar que un estatuto no puede primar sobre otro, el ciudadano de la Unión que pudiera encajar en varios podrá alegar indistintamente uno u otro para acceder a las ventajas y beneficios predicables de cada uno de ellos. En definitiva, se han cerrado nuevamente las pretensiones estatales, impertérritas pese a la labor jurisprudencial, de poner coto a la universalización derivada de la noción de ciudadanía. La situación de crisis actual nos lleva a pensar que dichas pretensiones estatales se reforzarán, comprobándose que, al menos por el momento, continúa oponiéndose a ellas la labor de expansión y consolidación asumida por el TJUE.