

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 13 de abril de 2010*

En el asunto C-73/08,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por la Cour constitutionnelle (Bélgica), mediante resolución de 14 de febrero de 2008, recibida en el Tribunal de Justicia el 22 de febrero de 2008, en el procedimiento entre

Nicolas Bressol y otros,

Céline Chaverot y otros

y

Gouvernement de la Communauté française,

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts y J.-C. Bonichot y las Sras. R. Silva de Lapuerta y C. Toader, Presidentes de Sala, y los Sres. C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann, J. Malenovský (Ponente), T. von Danwitz, A. Arabadjiev y J.-J. Kasel, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;
Secretario: Sr. M.-A. Gaudissart, jefe de unidad;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 3 de marzo de 2009;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Sr. Bressol y otros, por el Sr. M. Snoeck y la Sra. J. Troeder, advocats;
- en nombre de la Sra. Chaverot y otros, por las Sras. J. Troeder y M. Mareschal, advocats;
- en nombre del Gobierno belga, por la Sra. L. Van den Broeck, en calidad de agente, asistida por el Sr. M. Nihoul, avocat;
- en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. E. Riedl, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. C. Cattabriga y el Sr. G. Rozet, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 25 de junio de 2009;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 12 CE, párrafo primero, y 18 CE, apartado 1, en relación con los artículos 149 CE, apartados 1 y 2, y 150 CE, apartado 2.
- 2 Dicha petición se presentó en el marco de sendos litigios entre el Sr. Bressol y otros y la Sra. Chaverot y otros, por una parte, y el gouvernement de la Communauté française, por otra, con objeto de apreciar la constitucionalidad del décret de la Communauté française régulant le nombre d'étudiants dans certains cursus de premier cycle de l'enseignement supérieur (Decreto de la Comunidad Francesa por el que se regula el número de estudiantes en ciertos estudios de primer ciclo de enseñanza superior), de 16 de junio de 2006 (*Moniteur belge* de 6 de julio de 2006, p. 34.055; en lo sucesivo, «Decreto de 16 de junio de 2006»).

Marco jurídico

Derecho internacional

- 3 A tenor del artículo 2, apartado 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y en vigor desde el 3 de enero de 1976 (en lo sucesivo, «Pacto»):

«Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de [...] origen nacional [...].»

- 4 El artículo 13, apartado 2, letra c), del Pacto dispone:

«Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio [del derecho de toda persona a la educación]:

[...]

- c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita [...].»

Derecho de la Unión

- 5 La 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 (CEE) n° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO L 158, p. 77, con corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35 y DO 2007, L 204, p. 28), adoptada sobre la base de los artículos 12 CE, párrafo segundo, 18 CE, apartado 2, 40 CE, 44 CE y 52 CE, declara en sus considerandos primero, tercero y vigésimo:

- «1) La ciudadanía de la Unión confiere a todo ciudadano de la Unión un derecho primario e individual a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en el Tratado y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.

[...]

- 3) La ciudadanía de la Unión debe ser la condición fundamental de los nacionales de los Estados miembros que ejercen su derecho de libre circulación y residencia. Por ello es necesario codificar y revisar los instrumentos comunitarios existentes tratando separadamente a los asalariados, los trabajadores por cuenta propia, así como los estudiantes y las otras personas inactivas, de manera que se simplifique y refuerce el derecho de libre circulación y residencia de todos los ciudadanos de la Unión.

[...]

20) En virtud de la prohibición de discriminar por razones de nacionalidad, cada ciudadano de la Unión y los miembros de su familia residentes en un Estado miembro con arreglo a la presente Directiva deben beneficiarse en ese Estado miembro de la igualdad de trato con los nacionales en el ámbito de aplicación del Tratado, con supeditación a las disposiciones específicas expresamente contempladas en el Tratado y el Derecho derivado.»

6 El artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2004/38 preceptúa:

«La presente Directiva se aplicará a cualquier ciudadano de la Unión que se traslade a, o resida en, un Estado miembro distinto del Estado del que tenga la nacionalidad, así como a los miembros de su familia [...].»

7 El artículo 24 de la Directiva 2004/38, titulado «Igualdad de trato», establece en su apartado 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.»

Derecho nacional

- 8 El Decreto de 16 de junio de 2006 impone a las universidades y centros de enseñanza superior de la Communauté française la obligación de limitar, de acuerdo con determinadas disposiciones, el número de estudiantes no considerados residentes en Bélgica a los efectos de dicho Decreto en el momento de su inscripción (en lo sucesivo, «estudiantes no residentes») que pueden matricularse por primera vez en uno de los nueve estudios sanitarios a que se refiere el citado Decreto.
- 9 Según el artículo 1 del Decreto de 16 de junio de 2006:

«Se considerarán estudiantes residentes a los efectos del presente Decreto los estudiantes que, en el momento de matricularse en un centro de enseñanza superior, demuestren tener su residencia principal en Bélgica y cumplan alguno de los siguientes requisitos:

- 1° tener derecho de residencia permanente en Bélgica;
- 2° haber tenido su residencia principal en Bélgica durante, al menos, seis meses antes de matricularse en un centro de enseñanza superior y haber ejercido durante ese período una actividad profesional retribuida o no o bien haber percibido durante ese período una renta sustitutoria concedida por un servicio público belga;
- 3° disfrutar de un permiso indefinido de residencia en virtud de [la legislación belga];

- 4° disfrutar de un permiso de residencia en Bélgica por el hecho de tener estatuto de refugiado en virtud de [la legislación belga] o haber presentado una petición de reconocimiento de la condición de refugiado;

- 5° tener derecho de residencia en Bélgica por disfrutar de la protección temporal reconocida por [la normativa nacional aplicable];

- 6° tener un progenitor, tutor legal o cónyuge que cumpla alguna de las condiciones antes mencionadas;

- 7° haber tenido su residencia principal en Bélgica durante, al menos, tres años antes de matricularse en un centro de enseñanza superior;

- 8° tener concedida una beca para sus estudios en el marco de la cooperación al desarrollo para el curso académico y para los estudios objeto de la solicitud de matrícula.

A efectos del párrafo primero, número 1°, se entenderá por “derecho de residencia permanente”, respecto de los nacionales de otro Estado miembro de la Unión Europea, el derecho reconocido en virtud de los artículos 16 y 17 de la [Directiva 2004/38] [...]»

¹⁰ El capítulo II del citado Decreto, que comprende los artículos 2 a 5, contiene determinadas disposiciones relativas a las universidades.

11 Conforme al artículo 2 de dicho Decreto:

«Las autoridades académicas limitarán el número de estudiantes que pueden matricularse por primera vez en un centro universitario de la Communauté française en uno de los estudios que figuran en el artículo 3, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 4.

[...]»

12 El artículo 3 del citado Decreto establece:

«Las disposiciones del [capítulo II] serán aplicables a los estudios conducentes a la obtención de los siguientes títulos académicos:

1° Fisioterapia y rehabilitación;

2° Veterinaria.»

13 El artículo 4 de dicho Decreto presenta el siguiente tenor:

«Respecto de cada centro universitario y de cada uno de los estudios mencionados en el artículo 3, se fijará un número total “T” de estudiantes matriculados por primera vez en los correspondientes estudios y que serán tenidos en cuenta a efectos de financiación, y un número “NR” de estudiantes matriculados por primera vez en los correspondientes estudios y que no sean considerados estudiantes residentes con arreglo al artículo 1.

Cuando la relación entre el número NR, por una parte, y el número T del anterior curso académico, por otra parte, alcance un determinado porcentaje “P”, las autoridades académicas rechazarán las matrículas de los estudiantes que no se encuentren matriculados en los estudios correspondientes y que no sean considerados estudiantes residentes con arreglo al artículo 1.

El porcentaje P al que se refiere el párrafo anterior queda fijado en un 30%. No obstante, en el supuesto de que en un curso académico determinado el número de estudiantes que cursan sus estudios en un país diferente de aquel en el que hayan obtenido su título de estudios secundarios supere el 10% de la media respecto del conjunto de centros de enseñanza superior de la Unión Europea, el porcentaje P equivaldrá, para el siguiente curso académico, al triple de ese porcentaje.»

14 El artículo 5 del Decreto de 16 de junio de 2006 dispone:

«[...] los estudiantes que no sean considerados estudiantes residentes con arreglo al artículo 1 podrán presentar su solicitud de matrícula en uno de los estudios mencionados en el artículo 3 no antes del tercer día laborable anterior al 2 de septiembre que precede al correspondiente curso académico. [...]

[...]

Como excepción a lo dispuesto en el párrafo primero, si el número de estudiantes no residentes que presentan una solicitud de matrícula en uno de los estudios a que se refiere el artículo 3, a más tardar, el último día laborable antes del 2 de septiembre que precede al curso académico, excede del NR definido en el artículo 4, párrafo segundo, el orden de prioridad entre esos estudiantes será establecido por sorteo. [...]

[...].»

- 15 El capítulo III del Decreto de 16 de junio de 2006, constituido por los artículos 6 a 9, contiene disposiciones relativas a los centros de enseñanza superior. Los artículos 6, párrafo primero, 8 y 9 de dicho Decreto contienen disposiciones análogas a las de los artículos 2, párrafo primero, 4 y 5 de éste.
- 16 En virtud del artículo 7 del citado Decreto, estas disposiciones son aplicables a los estudios conducentes a la obtención de los siguientes títulos académicos:

«1° Matrona;

2° Ergoterapeuta;

I - 2792

3° Logopeda;

4° Podólogo;

5° Fisioterapeuta;

6° Audiólogo;

7° Educador especializado en terapia psicoeducativa.»

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

- 17 El sistema de enseñanza superior de la Communauté française se basa en el libre acceso a la formación, sin limitación de la matrícula de estudiantes.
- 18 No obstante, desde hace varios años esta Communauté viene observando un significativo aumento del número de estudiantes que llegan de otros Estados miembros distintos del Reino de Bélgica y se matriculan en sus centros de enseñanza superior, especialmente en nueve estudios sanitarios. Según la resolución de remisión, dicho aumento es debido sobre todo a la afluencia de estudiantes franceses hacia la

Communauté française dado que en ésta se imparte la enseñanza superior en la misma lengua que en Francia y que este último Estado ha restringido el acceso a tales estudios.

- 19 Al considerar que el número de esos estudiantes había alcanzado una cifra demasiado elevada en tales estudios, la Communauté française adoptó el Decreto de 16 de junio de 2006.
- 20 Los días 9 de agosto y 13 de diciembre de 2006, los recurrentes en los litigios principales interpusieron un recurso de anulación contra dicho Decreto ante la Cour constitutionnelle.
- 21 Parte de estos recurrentes son estudiantes, sobre todo franceses, no comprendidos en ninguna de las categorías a que se refiere el artículo 1 del Decreto de 16 de junio de 2006, que presentaron una solicitud de matrícula para el curso académico 2006-2007 en un centro de enseñanza superior de la Communauté française con el fin de cursar en ella uno de los estudios contemplados en dicho Decreto.
- 22 Al exceder el número de estudiantes no residentes el límite establecido por el citado Decreto, los centros afectados realizaron un sorteo entre tales estudiantes que resultó desfavorable para los recurrentes en los litigios principales. Por consiguiente, dichos centros rechazaron su solicitud de matrícula.
- 23 Otra parte de los recurrentes en los litigios principales son profesores de universidades y centros de enseñanza superior a los que se refiere el Decreto de 16 de junio de 2006, que estiman que la aplicación de éste amenaza, de manera directa e inmediata, sus puestos de trabajo, ya que provocará a largo plazo una disminución del número de estudiantes matriculados en sus centros de enseñanza.

- 24 En apoyo de su recurso, los recurrentes en los litigios principales alegan fundamentalmente que el Decreto de 16 de junio de 2006 vulnera el principio de no discriminación al tratar de manera diferente, sin justificación válida alguna, a los estudiantes residentes y a los no residentes. En efecto, mientras que los estudiantes residentes continúan disfrutando de acceso libre a los estudios contemplados en dicho Decreto, el acceso de los estudiantes no residentes a tales estudios se limita de modo que el número de estudiantes de esta categoría matriculados en dichos estudios no puede exceder del 30%.
- 25 El órgano jurisdiccional remitente ha expresado dudas respecto a la legalidad del Decreto de 16 de junio de 2006, considerando que las disposiciones de la Constitución belga, cuyo control le compete y cuya violación se alega, deben interpretarse teniendo en cuenta los artículos 12 CE, párrafo primero, 18 CE, apartado 1, 149 CE, apartados 1 y 2, segundo guión, y 150 CE, apartado 2, tercer guión.
- 26 En estas circunstancias, la Cour constitutionnelle decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Deben interpretarse los artículos 12 [CE], párrafo primero y 18 [CE], apartado 1, en relación con el artículo 149 [CE], apartados 1 y 2, segundo guión, y con el artículo 150 [CE], apartado 2, tercer guión, en el sentido de que impiden que una Comunidad autónoma de un Estado miembro competente en materia de enseñanza superior, que se enfrenta a una afluencia de estudiantes de un Estado miembro vecino en varias carreras sanitarias, financiadas principalmente mediante fondos públicos, como consecuencia de la política restrictiva aplicada en ese Estado vecino, adopte medidas tales como las recogidas en el [Decreto de 16 de junio de 2006], a pesar de que dicha Comunidad invoca razones válidas para afirmar que existe el riesgo de que tal situación suponga una carga excesiva para los fondos públicos y afecte a la calidad de la enseñanza impartida?

- 2) ¿Cabría responder de otro modo a la primera cuestión si tal Comunidad demostrara que, como consecuencia de esta situación, el número de estudiantes residentes en dicha Comunidad que obtienen el título es demasiado bajo para disponer con carácter duradero de personal médico cualificado en cantidad suficiente para garantizar la calidad del régimen de salud pública en esa Comunidad?
- 3) ¿Cabría responder de otro modo a la primera cuestión si tal Comunidad, teniendo en cuenta lo preceptuado en el artículo 149 [CE], párrafo primero, *in fine*, y el artículo 13, apartado 2, letra c), del [Pacto], que contiene una obligación de “standstill”, optara por mantener un acceso amplio y democrático a una enseñanza superior de calidad para la población de esta Comunidad?»

Sobre las cuestiones primera y segunda

- ²⁷ Mediante sus dos primeras cuestiones, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente solicita, esencialmente, que se dilucide si el Derecho de la Unión se opone a una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en los litigios principales, que limita el número de estudiantes no residentes que pueden matricularse por primera vez en ciertos estudios sanitarios impartidos en centros de enseñanza superior, cuando ese Estado experimenta una afluencia de estudiantes procedentes de un Estado miembro vecino como consecuencia de una política restrictiva en este último Estado y cuando dicha situación hace que sea demasiado bajo el número de estudiantes residentes en el primer Estado miembro que obtienen el título correspondiente a tales estudios.

Sobre la competencia de los Estados miembros en materia de educación

- ²⁸ Con carácter preliminar, debe recordarse que aunque el Derecho de la Unión no menoscabe la competencia de los Estados miembros en lo que se refiere a la organización del sistema educativo y de la formación profesional —con arreglo a los

artículos 165 TFUE, apartado 1, y 166 TFUE, apartado 1—, no es menos cierto que, en el ejercicio de esta competencia, los Estados miembros deben respetar el Derecho de la Unión y, en particular, las disposiciones relativas a la libertad de circulación y de residencia en el territorio de los Estados miembros (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de septiembre de 2007, Schwarz y Gootjes-Schwarz, C-76/05, Rec. p. I-6849, apartado 70, y de 23 de octubre de 2007, Morgan y Bucher, C-11/06 y C-12/06, Rec. p. I-9161, apartado 24).

- 29 Así pues, los Estados miembros pueden optar bien por un sistema educativo basado en el libre acceso a la formación —sin limitación de la matrícula de estudiantes—, bien por un sistema basado en un acceso regulado con selección de los estudiantes. No obstante, tanto si optan por un sistema u otro como si lo hacen por una combinación de ellos, las modalidades del sistema escogido han de respetar el Derecho de la Unión y, en particular, el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad.

Sobre la identificación de las disposiciones aplicables a los litigios principales

- 30 El artículo 21 TFUE, apartado 1, dispone que todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.
- 31 Además, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que todo ciudadano de la Unión puede invocar el artículo 18 TFUE, que prohíbe toda discriminación por razón de la nacionalidad, en todas las situaciones comprendidas en el ámbito de aplicación *ratione materiae* del Derecho de la Unión, entre las que figuran las relativas al ejercicio de la libertad de circulación y de residencia en el territorio de los Estados miembros tal y como se halla reconocida en el artículo 21 TFUE (véanse, en este sentido, las sentencias de 2 de octubre de 2003, Garcia Avello, C-148/02, Rec. p. I-11613, apartado 24; de 15 de marzo de 2005, Bidar, C-209/03, Rec. p. I-2119, apartados 32 y 33, y de 18 de noviembre de 2008, Förster, C-158/07, Rec. p. I-8507, apartados 36 y 37).

- 32 Por otra parte, de dicha jurisprudencia resulta asimismo que esa prohibición se aplica también en relación con los requisitos de acceso a la formación profesional, habida cuenta de que tanto la enseñanza superior como la enseñanza universitaria constituyen una formación profesional (sentencia de 7 de julio de 2005, Comisión/Austria, C-147/03, Rec. p. I-5969, apartados 32 y 33, y jurisprudencia citada).
- 33 De ello se deduce que los estudiantes de que se trata en los litigios principales pueden invocar el derecho, reconocido en los artículos 18 TFUE y 21 TFUE, a circular y residir libremente en el territorio de un Estado miembro, como el Reino de Bélgica, sin ser objeto de discriminación directa o indirecta por razón de su nacionalidad.
- 34 Sentado lo anterior, pudiera ser que resulte aplicable a algunos recurrentes en los litigios principales el artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2004/38, que se refiere a todos los ciudadanos de la Unión que residan en el Estado miembro de acogida en virtud de dicha Directiva.
- 35 A este respecto, de los autos se desprende, en primer lugar, que los estudiantes de que se trata en los litigios principales son ciudadanos de la Unión.
- 36 En segundo lugar, es irrelevante el hecho de que eventualmente no ejerzan ninguna actividad económica en Bélgica, ya que la Directiva 2004/38 se aplica a todos los ciudadanos de la Unión, con independencia de que ejerzan, en otro Estado miembro, una actividad económica, ya sea por cuenta ajena o por cuenta propia, o no ejerzan ninguna actividad económica en ese Estado.
- 37 En tercer lugar, no cabe excluir que algunos recurrentes en los litigios principales hayan residido ya en Bélgica antes de desear matricularse en uno de estos estudios.

- 38 En cuarto lugar, procede declarar que la Directiva 2004/38 se aplica *ratione temporis* a los litigios principales. En efecto, por un lado, los Estados miembros debían adaptar su Derecho interno a esta Directiva antes del 30 de abril de 2006. Por otro lado, el Decreto controvertido en los litigios principales fue adoptado el 16 de junio de 2006, es decir, después de esa fecha. Además, es patente que los estudiantes de que se trata en los litigios principales presentaron una solicitud de matrícula en los correspondientes centros de enseñanza superior para el curso académico 2006-2007, y que la matrícula fue rechazada sobre la base del Decreto. Por tanto, el rechazo de sus solicitudes se produjo forzosamente con posterioridad al 30 de abril de 2006.
- 39 Sin embargo, dado que el Tribunal de Justicia no dispone de toda la información necesaria para declarar que también es de aplicación a la situación de los recurrentes en los litigios principales el artículo 24, apartado 1, de la Directiva 2004/38, corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar si este precepto es efectivamente aplicable a los litigios principales.

Sobre la existencia de una desigualdad de trato

- 40 Procede recordar que el principio de no discriminación 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, en este sentido, la sentencia de 18 de julio de 2007, Hartmann, C-212/05, Rec. p. I-6303, apartado 29).
- 41 A menos que esté justificada objetivamente y sea proporcionada al objetivo perseguido, una disposición de Derecho nacional debe considerarse indirectamente discriminatoria cuando, por su propia naturaleza, pueda afectar más a los nacionales de otros Estados miembros que a los propios nacionales e implique por consiguiente el riesgo de perjudicar, en particular, a los primeros (véanse, en este sentido, las sentencias de 30 de noviembre de 2000, Österreichischer Gewerkschaftsbund, C-195/98, Rec. p. I-10497, apartado 40, y Hartmann, antes citada, apartado 30).

- 42 En los litigios principales, el Decreto de 16 de junio de 2006 sólo establece un acceso sin restricciones a los estudios sanitarios que contempla para los estudiantes residentes, es decir, los que cumplen simultáneamente el requisito de residencia principal en Bélgica y uno de los otros ocho requisitos alternativos mencionados en los números 1° a 8° del artículo 1, párrafo primero, de dicho Decreto.
- 43 En cambio, los estudiantes que no cumplen los citados requisitos sólo disponen de un acceso restringido, puesto que el número total de tales estudiantes se limita, en principio, en cada centro universitario y en cada uno de los estudios, al 30% del total de matriculados en el curso académico anterior. Con el límite de este porcentaje, los estudiantes no residentes son seleccionados mediante sorteo a efectos de su matrícula.
- 44 Así pues, la normativa nacional controvertida en los litigios principales establece una desigualdad de trato entre estudiantes residentes y no residentes.
- 45 Ahora bien, un requisito de residencia como el establecido por dicha normativa es más fácil de cumplir por los nacionales belgas, que residen normalmente en Bélgica, que por los nacionales de otros Estados miembros, que suelen residir en un Estado miembro distinto de Bélgica (véanse, por analogía, las sentencias de 8 de junio de 1999, Meeusen, C-337/97, Rec. p. I-3289, apartados 23 y 24, y la sentencia Hartmann, antes citada, apartado 31).
- 46 De ello resulta, como también reconoce el Gobierno belga, que la normativa nacional controvertida en los litigios principales afecta más, por su propia naturaleza, a los nacionales de otros Estados miembros que a los propios nacionales y por tanto perjudica, en particular, a los primeros.

Sobre la justificación de la desigualdad de trato

- 47 Como se ha señalado en el apartado 41 de la presente sentencia, una desigualdad de trato como la establecida por el Decreto de 16 de junio de 2006 constituye una discriminación indirecta por razón de la nacionalidad, prohibida a menos que esté justificada objetivamente.
- 48 Además, para estar justificada, la medida de que se trate tiene que ser adecuada para garantizar la realización del objetivo legítimo que persigue y no exceder de lo que es necesario para alcanzarlo (véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de octubre de 2008, *Renneberg*, C-527/06, Rec. p. I-7735, apartado 81, y de 19 de mayo de 2009, *Apothekerkammer des Saarlandes y otros*, C-171/07 y C-172/07, Rec. p. I-4171, apartado 25).

Sobre la justificación basada en la carga excesiva para la financiación de la enseñanza superior

- 49 El Gobierno belga, apoyado por el Gobierno austriaco, afirma en primer lugar que la desigualdad de trato entre estudiantes residentes y no residentes es necesaria a fin de evitar una carga excesiva para la financiación de la enseñanza superior, carga que se originaría por el hecho de que, de no existir un trato diferenciado, el número de estudiantes no residentes matriculados en centros de enseñanza superior de la *Communauté française* sería excesivamente elevado.
- 50 Debe señalarse al respecto que, a tenor de las explicaciones dadas por la *Communauté française* tal y como se reflejan en la resolución de remisión, la carga financiera no ha sido una razón esencial que justificara la adopción del Decreto de 16 de junio de 2006. En efecto, según dichas explicaciones, la financiación de la enseñanza se basa en

un sistema de «partida cerrada» cuya dotación global no varía en función del número total de estudiantes.

- 51 En estas circunstancias, la preocupación por una carga excesiva para la financiación de la enseñanza superior no puede justificar la desigualdad de trato entre estudiantes residentes y no residentes.

Sobre la justificación basada en la preservación de la homogeneidad del sistema de enseñanza superior

- 52 El Gobierno belga, apoyado por el Gobierno austriaco, alega que la presencia de estudiantes no residentes en los estudios de que se trata ha alcanzado un nivel que puede dar lugar a una disminución de la calidad de la enseñanza superior debido a las limitaciones inherentes a la capacidad de acogida de los centros educativos y la disponibilidad del profesorado. Así pues, para preservar la homogeneidad del sistema y garantizar a los ciudadanos de la Communauté française un acceso amplio y democrático a una enseñanza superior de calidad, era necesario, en su opinión, tratar de manera diferenciada a estudiantes residentes y no residentes, y limitar el número de estos últimos.
- 53 Ciertamente, no se puede excluir de antemano que evitar un riesgo para la existencia y homogeneidad de un sistema de enseñanza nacional puede justificar una desigualdad de trato entre ciertos estudiantes (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Austria, antes citada, apartado 66).
- 54 No obstante, los elementos justificativos invocados al respecto coinciden con los de la protección de la salud pública, al estar relacionados con este ámbito todos los estudios de que se trata. Por tanto, deben examinarse únicamente en relación con la justificación basada en las exigencias de protección de la salud pública.

Sobre la justificación basada en las exigencias de la salud pública

— Observaciones presentadas al Tribunal de Justicia

- 55 El Gobierno belga, apoyado por el Gobierno austriaco, afirma que la normativa controvertida en los litigios principales es necesaria para lograr el objetivo de garantizar la calidad y permanencia de la asistencia sanitaria en la *Communauté française*.
- 56 En su opinión, el número elevado de estudiantes no residentes supone, en primer lugar, una disminución importante de la calidad de la enseñanza en los estudios sanitarios, que requiere, en particular, muchas horas de formación práctica. Pues bien, resulta que dicha formación no puede impartirse correctamente cuando se excede determinado número de estudiantes, ya que la capacidad de acogida de los centros de enseñanza superior, la disponibilidad del profesorado y las posibilidades de formación práctica no son ilimitadas.
- 57 Con el fin de mostrar las dificultades encontradas en el ámbito de la enseñanza, el Gobierno belga alude, en particular, a la situación de los estudios de veterinaria. Alega que, con arreglo a las normas de calidad de la formación veterinaria —que implican en concreto una práctica clínica por cada estudiante sobre un número suficiente de animales—, se ha demostrado que no era posible formar en la *Communauté française* más de 200 veterinarios por año en el segundo ciclo de estudios superiores. Sin embargo, debido a la afluencia de estudiantes no residentes, el número total de estudiantes repartidos en los seis años de estudios pasó de 1 233 a 2 343 entre los cursos académicos 1995-1996 y 2002-2003.
- 58 El Gobierno belga afirma que la situación es similar respecto a los demás estudios a que se refiere el Decreto de 16 de junio de 2006.

- 59 En segundo lugar, el Gobierno belga sostiene que la elevada presencia de estudiantes no residentes puede conllevar, a largo plazo, una falta de profesionales sanitarios cualificados en todo el territorio, lo que puede poner en peligro el sistema de salud pública en la Communauté française. Este riesgo se debe al hecho de que los estudiantes no residentes, una vez finalizados sus estudios, vuelven a su país de origen para ejercer en él su profesión, mientras que el número de titulados residentes seguiría siendo muy escaso en algunas especialidades.
- 60 Los recurrentes en los litigios principales alegan, en particular, que aun cuando pudieran acogerse estos elementos justificativos, el Gobierno belga no ha demostrado la realidad de las circunstancias más arriba mencionadas.
- 61 La Comisión afirma que considera muy seriamente los riesgos invocados por el Gobierno belga. Sin embargo, estima que en este momento no dispone de todos los datos necesarios para pronunciarse sobre el fundamento de la justificación.

— Respuesta del Tribunal de Justicia

- 62 De la jurisprudencia se desprende que una desigualdad de trato basada indirectamente en la nacionalidad puede estar justificada por el objetivo de mantener un servicio sanitario de calidad, equilibrado y accesible a todos en la medida en que contribuye a la consecución de un elevado grado de protección de la salud pública (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de marzo de 2009, Hartlauer, C-169/07, Rec. p. I-1721, apartado 47 y jurisprudencia citada).
- 63 Así pues, procede examinar si la normativa controvertida en los litigios principales es adecuada para garantizar la consecución de ese objetivo legítimo y si no excede de lo necesario para lograrlo.

- 64 A este respecto, en último término corresponde al juez nacional, que es el único competente para apreciar los hechos del litigio principal e interpretar la legislación nacional, determinar si, y en qué medida, dicha normativa cumple esos requisitos (véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de julio de 1989, Rinner-Kühn, 171/88, Rec. p. 2743, apartado 15, y de 23 de octubre de 2003, Schönheit y Becker, C-4/02 y C-5/02, Rec. p. I-12575, apartado 82).
- 65 No obstante, el Tribunal de Justicia, llamado a facilitar una respuesta útil al juez nacional, es competente para proporcionar indicaciones, basadas en los autos del procedimiento principal y en las observaciones escritas y alegaciones que le hayan sido presentadas, que puedan permitir al órgano jurisdiccional nacional dictar una resolución (sentencias de 20 de marzo de 2003, Kutz-Bauer, C-187/00, Rec. p. I-2741, apartado 52, y sentencia Schönheit y Becker, antes citada, apartado 83).
- 66 En primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente tendrá que comprobar que existen verdaderos riesgos para la protección de la salud pública.
- 67 A este respecto, no es descartable *a priori* que una eventual disminución de la calidad de la formación de los futuros profesionales sanitarios pueda menoscabar, a largo plazo, la calidad de la asistencia prestada en el territorio de que se trate, en la medida en que la calidad del servicio sanitario en un territorio determinado depende de la competencia de los profesionales sanitarios que desempeñan su labor en él.
- 68 Tampoco se puede descartar que una eventual limitación del número total de estudiantes en estos estudios —en concreto, para garantizar la calidad de la formación— pueda disminuir, proporcionalmente, el número de titulados dispuestos a asegurar, a largo plazo, la disponibilidad del servicio sanitario en el territorio de que se trate, lo que podría afectar posteriormente al grado de protección de la salud pública. Sobre este extremo, se debe reconocer que la falta de profesionales sanitarios plantearía problemas graves en materia de protección de la salud pública y que para evitar este

riesgo se requiere que un número suficiente de titulados se instalen en dicho territorio para ejercer en él una de las profesiones sanitarias a que se refiere el Decreto controvertido en los litigios principales.

- 69 Al apreciar tales riesgos, el órgano jurisdiccional remitente debe tener en cuenta, en primer lugar, que la relación entre la formación de los futuros profesionales sanitarios y el objetivo de mantener un servicio sanitario de calidad, equilibrado y accesible a todos, sólo es indirecta y menos causal que la relación entre el objetivo de la salud pública y la actividad de los profesionales sanitarios ya establecidos (véanse las sentencias, antes citadas, *Hartlauer*, apartados 51 a 53, y *Apothekerkammer des Saarlandes* y otros, apartados 34 a 40). En efecto, la apreciación de una relación de esas características dependerá especialmente de un análisis prospectivo que deberá extrapolar muchos datos aleatorios e indeterminados y considerar la futura evolución del correspondiente sector sanitario, todo ello sin olvidar el análisis de la situación tal y como se presenta al comienzo, es decir, actualmente.
- 70 A continuación, al apreciar en concreto las circunstancias que concurren en los litigios principales, el órgano jurisdiccional remitente debe tener en cuenta que, cuando subsisten dudas sobre la existencia o el alcance de riesgos para la protección de la salud pública en su territorio, el Estado miembro puede adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que se haga realidad la falta de profesionales sanitarios (véase, por analogía, la sentencia *Apothekerkammer des Saarlandes*, antes citada, apartado 30 y jurisprudencia citada). Igual debe suceder en lo atinente a los riesgos para la calidad de la enseñanza en este ámbito.
- 71 Sentado lo anterior, incumbe a las autoridades nacionales competentes demostrar que efectivamente existen tales riesgos (véase, por analogía, la sentencia *Apothekerkammer des Saarlandes* y otros, antes citada, apartado 39). Según reiterada jurisprudencia, corresponde efectivamente a dichas autoridades, al adoptar una medida que supone una excepción a un principio reconocido por el Derecho de la Unión, probar, en cada caso, que dicha medida es adecuada para garantizar la consecución del objetivo invocado y que no excede de lo necesario para alcanzarlo. Por tanto, las razones justificativas que puede invocar un Estado miembro deben ir acompañadas

de un examen de la idoneidad y de la proporcionalidad de la medida adoptada por dicho Estado y de datos precisos en los que pueda sustentarse su alegación (véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de marzo de 2004, *Leichtle*, C-8/02, Rec. p. I-2641, apartado 45, y *Comisión/Austria*, antes citada, apartado 63). Es importante que este examen objetivo, detallado y con cifras concretas, pueda probar con datos fiables, contrastados y fehacientes que efectivamente existen riesgos para la salud pública.

- 72 En los litigios principales, este examen debe permitir concretamente evaluar, para cada uno de los nueve estudios contemplados en el Decreto de 16 de junio de 2006, el número máximo de estudiantes que puede formarse respetando las normas deseadas de calidad de la formación. Debe precisar además el número de titulados, dispuestos a instalarse en la *Communauté française* para ejercer en ella una profesión sanitaria, necesario para garantizar un funcionamiento normal del servicio de salud pública.
- 73 Por otra parte, dicho examen no puede limitarse a mencionar las cifras relativas a uno u otro grupo de estudiantes basándose, en particular, en la suposición de que, una vez finalizados sus estudios, todos los estudiantes no residentes se van a instalar en el Estado en el que tenían su residencia antes de comenzar sus estudios para ejercer en él una de las profesiones controvertidas en los litigios principales. Por tanto, tal examen debe tener en cuenta la incidencia del grupo de estudiantes no residentes en el objetivo de garantizar la disponibilidad de profesionales en la *Communauté française*. Además, debe considerar la posibilidad de que estudiantes residentes decidan ejercer su profesión en un Estado distinto del Reino de Bélgica al finalizar sus estudios. Asimismo, debe tomar en consideración en qué medida se instalan en la *Communauté française* personas que no han estudiado en ella para ejercer allí una de estas profesiones.
- 74 Corresponde a las autoridades competentes aportar al órgano jurisdiccional remitente un estudio que responda a estas exigencias.

- 75 A continuación, si el órgano jurisdiccional remitente considera que existen verdaderos riesgos para la protección de la salud pública, debe apreciar, a la luz de la información aportada por las autoridades competentes, si puede considerarse que la normativa controvertida en el litigio principal es adecuada para garantizar la consecución del objetivo de protección de la salud pública.
- 76 En este contexto, le corresponde en particular apreciar si una limitación del número de estudiantes no residentes puede realmente hacer que aumente el número de titulados dispuestos a garantizar, a largo plazo, el funcionamiento del servicio de salud en la Communauté française.
- 77 Seguidamente, el órgano jurisdiccional remitente debe apreciar si la normativa controvertida en el litigio principal no excede de lo necesario para lograr el objetivo invocado, es decir, si no existen medidas menos restrictivas que permitan alcanzarlo.
- 78 A este respecto, se debe precisar que corresponde a dicho órgano jurisdiccional comprobar, en particular, si no puede lograrse el objetivo del interés general invocado con medidas menos restrictivas tendentes a animar a los estudiantes que realizan sus estudios en la Communauté française a instalarse en ella al finalizar sus estudios o bien a incitar a profesionales formados fuera de ella a instalarse allí.
- 79 Asimismo, corresponde al órgano jurisdiccional remitente examinar si las autoridades competentes han conciliado adecuadamente la consecución de dicho objetivo con las exigencias derivadas del Derecho de la Unión y, en particular, con la facultad de los estudiantes de otros Estados miembros de acceder a la enseñanza superior, facultad que constituye la esencia misma del principio de libre circulación de los estudiantes (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Austria, antes citada, apartado 70). Las restricciones al acceso a dicha enseñanza que pueda establecer un Estado

miembro deben limitarse por tanto a lo necesario para alcanzar los objetivos fijados y deben permitir un acceso suficientemente amplio de esos estudiantes a los estudios superiores.

- 80 A este respecto, de los autos se deduce que los estudiantes no residentes que desean cursar estudios superiores son seleccionados mediante sorteo para proceder a la matrícula, sorteo que, como tal, no tiene en cuenta ni sus conocimientos ni su experiencia.
- 81 En estas circunstancias, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si el procedimiento de selección de estudiantes no residentes se limita al sorteo y, de ser así, si ese método de selección, que no se basa en la capacidad de los aspirantes sino en el azar, es necesario para lograr los objetivos perseguidos.
- 82 En consecuencia, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera y segunda que los artículos 18 TFUE y 21 TFUE se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en los litigios principales, que limita el número de estudiantes no residentes que pueden matricularse por primera vez en ciertos estudios sanitarios impartidos en centros de enseñanza superior, a menos que el órgano jurisdiccional remitente, una vez apreciada toda la información pertinente aportada por las autoridades competentes, declare que dicha normativa resulta justificada desde el punto de vista del objetivo de protección de la salud pública.

Sobre la tercera cuestión

- 83 Mediante su tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que precise, esencialmente, cómo influyen en la situación de los litigios principales las exigencias que impone a los Estados miembros el artículo 13, apartado 2, letra c), del Pacto.

- 84 El Gobierno belga afirma que la adopción del Decreto de 16 de junio de 2006 era indispensable para respetar el derecho a la educación de los ciudadanos de la Communauté française, tal y como éste se reconoce en el artículo 13, apartado 2, letra c), del Pacto. Alega que dicha norma contiene una cláusula de congelación que obliga a la Communauté a mantener un acceso amplio y democrático a una enseñanza superior de calidad. Pues bien, según dicho Gobierno, sin ese Decreto se pondría en peligro la continuación de tal acceso.
- 85 No obstante, procede señalar al respecto que no existe incompatibilidad alguna entre el Pacto y las exigencias que pudieran derivarse de los artículos 18 TFUE y 21 TFUE.
- 86 En efecto, del tenor literal del artículo 13, apartado 2, letra c), del Pacto se desprende que éste tiene, fundamentalmente, la misma finalidad que los artículos 18 TFUE y 21 TFUE, es decir, garantizar el principio de no discriminación en el acceso a la enseñanza superior. Ello se ve confirmado por el artículo 2, apartado 2, del Pacto, según el cual los Estados Partes en el Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos, en particular, de origen nacional.
- 87 En cambio, el artículo 13, apartado 2, letra c), del Pacto no obliga a un Estado Parte — tampoco le autoriza— a garantizar un acceso amplio a una enseñanza superior de calidad únicamente a sus nacionales.
- 88 A la luz de las consideraciones anteriores, procede responder a la tercera cuestión que las autoridades competentes no pueden invocar el artículo 13, apartado 2, letra c), del Pacto si el órgano jurisdiccional remitente declara que el Decreto de 16 de junio de 2006 no es compatible con los artículos 18 TFUE y 21 TFUE.

Sobre los efectos en el tiempo de la sentencia

- ⁸⁹ En caso de que el Tribunal de Justicia declare que el Derecho de la Unión se opone a la normativa nacional controvertida en los litigios principales, el Gobierno belga solicita que limite los efectos en el tiempo de la sentencia que dicte. Tal limitación es necesaria, según dicho Gobierno, por la gran cantidad de relaciones jurídicas constituidas de buena fe, ya que muchos estudiantes no residentes presentaron una solicitud para matricularse, en el curso académico 2006-2007, en uno de los estudios a que se refiere el Decreto de 16 de junio de 2006. Por ello, cuestionar dichas relaciones jurídicas podría tener repercusiones económicas graves, con riesgo de desequilibrar el presupuesto de la *Communauté française* en materia de educación.
- ⁹⁰ Con arreglo a reiterada jurisprudencia, la interpretación que, en el ejercicio de la competencia que le confiere el artículo 267 TFUE, hace el Tribunal de Justicia de una norma de Derecho de la Unión aclara y precisa, cuando es necesario, el significado y el alcance de dicha norma, tal como debe o habría debido ser entendida y aplicada desde el momento de su entrada en vigor. De ello resulta que la norma así interpretada puede y debe ser aplicada por el Juez incluso a relaciones jurídicas nacidas y constituidas antes de la sentencia que resuelva sobre la petición de interpretación, si además se reúnen los requisitos que permiten someter a los órganos jurisdiccionales competentes un litigio relativo a la aplicación de dicha norma (véanse las sentencias de 2 de febrero de 1988, *Blaizot y otros*, 24/86, Rec. p. 379, apartado 27, y de 15 de diciembre de 1995, *Bosman*, C-415/93, Rec. p. I-4921, apartado 141).
- ⁹¹ Sólo con carácter excepcional puede el Tribunal de Justicia, aplicando el principio general de seguridad jurídica inherente al ordenamiento jurídico de la Unión, verse inducido a limitar la posibilidad de que los interesados invoquen una disposición por él interpretada con el fin de cuestionar relaciones jurídicas establecidas de buena fe. Para poder decidir dicha limitación, es necesario que concurren dos criterios esenciales, a saber, la buena fe de los círculos interesados y el riesgo de trastornos graves

(véanse, en particular, las sentencias de 28 de septiembre de 1994, *Vroege*, C-57/93, Rec. p. I-4541, apartado 21, y de 10 de enero de 2006, *Skov y Bilka*, C-402/03, Rec. p. I-199, apartado 51).

⁹² Además, según reiterada jurisprudencia, las consecuencias financieras que podrían derivar para un Estado miembro de una sentencia dictada con carácter prejudicial no justifican, por sí solas, la limitación de los efectos en el tiempo de esta sentencia (véase, en particular, la sentencia de 20 de septiembre de 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, Rec. p. I-6193, apartado 52).

⁹³ En efecto, el Tribunal de Justicia únicamente ha recurrido a esta solución en circunstancias muy determinadas, cuando, por una parte, existía un riesgo de repercusiones económicas graves debidas en particular al elevado número de relaciones jurídicas constituidas de buena fe sobre la base de una normativa considerada válidamente en vigor y, por otra parte, era patente que los particulares y las autoridades nacionales habían sido incitados a observar una conducta contraria a la normativa de la Unión en razón de una incertidumbre objetiva e importante en cuanto al alcance de las disposiciones de la Unión, incertidumbre a la que habían contribuido eventualmente los mismos comportamientos adoptados por otros Estados miembros o por la Comisión (véase la sentencia *Grzelczyk*, antes citada, apartado 53).

⁹⁴ Debe señalarse que, respecto a los litigios principales, el Gobierno belga no ha aportado al Tribunal de Justicia ningún dato concreto que permita afirmar que el autor del Decreto de 16 de junio de 2006 habría sido incitado a observar una conducta eventualmente contraria al Derecho de la Unión en razón de una incertidumbre objetiva e importante en cuanto al alcance del referido Derecho.

- ⁹⁵ Dicho Gobierno tampoco ha sustentado de ninguna manera, con datos concretos, su alegación de que la presente sentencia podría tener consecuencias financieras graves si no se limitan sus efectos en el tiempo.
- ⁹⁶ En estas circunstancias, no procede limitar los efectos en el tiempo de la presente sentencia.

Costas

- ⁹⁷ 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 (Gran Sala) declara:

- 1) Los artículos 18 TFUE y 21 TFUE se oponen a una normativa nacional, como la controvertida en los litigios principales, que limita el número de estudiantes no considerados residentes en Bélgica que pueden matricularse por primera vez en ciertos estudios sanitarios impartidos en centros de enseñanza superior, a menos que el órgano jurisdiccional remitente, una vez apreciada toda la información pertinente aportada por las autoridades competentes, declare que dicha normativa resulta justificada desde el punto de vista del objetivo de protección de la salud pública.**

- 2) **Las autoridades competentes no pueden invocar el artículo 13, apartado 2, letra c), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, si el órgano jurisdiccional remitente declara que el Decreto de la Communauté française de 16 de junio de 2006, por el que se regula el número de estudiantes en ciertos estudios de primer ciclo de enseñanza superior, no es compatible con los artículos 18 TFUE y 21 TFUE.**

Firmas