SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 1 de octubre de 2026 (*)

« Procedimiento prejudicial — Ciudadanía de la Unión — Artículos 18 TFUE y 21 TFUE — Principio de no discriminación — Acceso a la enseñanza superior — Matriculación en el primer curso de los estudios de Medicina — Limitación del número de estudiantes no residentes — Candidato a los estudios de Medicina que ha cursado la enseñanza secundaria en el Estado miembro de que se trata, pero que reside en otro Estado miembro »

En el asunto C-131/25,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bélgica), mediante resolución de 28 de enero de 2025, recibida en el Tribunal de Justicia el 10 de febrero de 2025, en el procedimiento entre

Axel Dris

y

Gouvernement de la Communauté française,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por la Sra. M. L. Arastey Sahún, Presidenta de Sala, y los Sres. J. Passer, E. Regan (Ponente), D. Gratsias y B. Smulders, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Richard de la Tour;

Secretaria: Sra. R. Şereş, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 14 de enero de 2026;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre del Sr. Dris, por él mismo;

– en nombre del Gobierno belga, por las Sras. M. Jacobs, C. Pochet y M. Van Regemorter, en calidad de agentes, asistidas por el Sr. M. Nihoul, avocat;

– en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. S. Delaude, el Sr. M. Konstantinidis, la Sra. E. Montaguti y el Sr. H. van Vliet, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de abril de 2026;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 18 TFUE, párrafo primero, 21 TFUE, apartado 1, y 165 TFUE, apartados 1 y 2, segundo guion, así como del artículo 14, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre el Sr. Axel Dris, nacional luxemburgués, y la Communauté française de Belgique (Comunidad Francesa de Bélgica; en lo sucesivo, «Comunidad Francesa»), en relación con la deliberación del tribunal calificador del examen de acceso a los estudios de primer ciclo de Ciencias Médicas y Odontológicas (en lo sucesivo, «examen de acceso») que decidió no expedirle el certificado de aptitud necesario para matricularse en el primer curso de los estudios de primer ciclo de Ciencias Médicas en una universidad de la Comunidad Francesa.

Marco jurídico

Derecho internacional

3 El accord particulier relatif à la coopération universitaire en formation médicale entre le Gouvernement de la Communauté française de Belgique et le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg (Convenio Especial de Cooperación Universitaria en Formación Médica entre el Gobierno de la Comunidad Francesa de Bélgica y el Gobierno del Gran Ducado de Luxemburgo), firmado en Bruselas el 17 de julio de 2017 (*Mémorial* A 2017, n.º 733; en lo sucesivo, «Convenio entre el Gobierno de la Comunidad Francesa y el Gobierno del Gran Ducado de Luxemburgo»), estipula, en su artículo 2:

«Cada año, quince estudiantes como máximo de la Universidad de Luxemburgo que hayan obtenido el título de educación secundaria en un centro de enseñanza secundaria en el Gran Ducado de Luxemburgo y que cumplan los requisitos de admisión por expediente establecidos por la Universidad de Luxemburgo podrán acceder a la continuación del programa de primer ciclo de Ciencias Médicas y Odontológicas en una universidad de la Comunidad Francesa.

Dichos estudiantes serán seleccionados por la Universidad de Luxemburgo entre aquellos que, ese mismo año, hayan superado el primer curso del grado de "Bachelor académique en sciences de la vie — filière médecine" (grado universitario en Ciencias de la Vida — rama de Medicina) y hayan conseguido un puesto de idoneidad en la lista resultante del examen de clasificación de fin de curso, confeccionada por orden de mérito según la nota media global obtenida.

Las modalidades operativas de la cooperación se establecerán mediante convenios interuniversitarios específicos celebrados entre la Universidad de Luxemburgo y las universidades correspondientes de la Comunidad Francesa de Bélgica.»

Derecho de la Unión

Tratado FUE

4 El artículo 18 TFUE, párrafo primero, establece:

«En el ámbito de aplicación de los Tratados, y sin perjuicio de las disposiciones particulares previstas en los mismos, se prohibirá toda discriminación por razón de la nacionalidad.»

5 Según el artículo 21 TFUE, apartado 1:

«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.»

Derecho belga

Decreto de 16 de junio de 2006

6 El artículo 1 del décret de la Communauté française, du 16 juin 2006, régulant le nombre d'étudiants dans certains cursus de premier cycle de l'enseignement supérieur (Decreto de la Comunidad Francesa, de 16 de junio de 2006, por el que se regula el número de alumnos en determinados estudios de primer ciclo de enseñanza superior) (*Moniteur belge* de 6 de julio de 2006, p. 34055), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Decreto de 16 de junio de 2006»), dispone:

«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.º tener derecho de residencia permanente en Bélgica;

2.º haber tenido su residencia principal en Bélgica durante, al menos, quince 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;

[…]

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

[…]

A efectos del párrafo primero, punto 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/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.º 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 2004, L 158, p. 77)] […]».

Decreto de 29 de marzo de 2017

7 El artículo 1 del décret de la Communauté française, du 29 mars 2017, relatif aux études de sciences médicales et dentaires (Decreto de la Comunidad Francesa, de 29 de marzo de 2017, relativo a los estudios de Ciencias Médicas y Odontológicas) (*Moniteur belge* de 14 de abril de 2017, p. 51063), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Decreto de 29 de marzo de 2017»), establece, en su apartado 1:

«Solo tendrán acceso a los estudios de primer ciclo de Ciencias Médicas y a los estudios de primer ciclo de Ciencias Odontológicas con vistas a la obtención del título que los acredita los estudiantes que cumplan los requisitos generales de acceso a los estudios de primer ciclo previstos en el artículo 107 del décret du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études [(Decreto de 7 de noviembre de 2013 por el que se define el panorama de la enseñanza superior y la organización académica de los estudios) (*Moniteur belge* de 18 de diciembre de 2013, p. 99347)] y que hayan obtenido un certificado de aptitud tras la realización de un examen de acceso a los estudios de primer ciclo de Ciencias Médicas o de Ciencias Odontológicas, denominado, en lo sucesivo, "examen de acceso".»

8 El artículo 6 de dicho Decreto dispone:

«§ 1. A más tardar en los tres días siguientes a la deliberación, el presidente del tribunal calificador del examen de acceso comunicará a los candidatos los resultados del examen a través de la [Académie de recherche et d'enseignement supérieur (ARES) (Academia de Investigación y Enseñanza Superior, Bélgica)] y transmitirá la lista de los candidatos seleccionados a las instituciones universitarias habilitadas para organizar y que organizan estudios de primer ciclo de Ciencias Médicas o estudios de primer ciclo de Ciencias Odontológicas.

En el plazo máximo de diez días tras la prueba, el tribunal calificador del examen de acceso entregará a través de la ARES un certificado de aptitud a aquellos candidatos que lo hayan superado. Sin perjuicio de otras condiciones de acceso, el estudiante que posea dicho certificado será matriculado en la institución universitaria indicada en el momento de su inscripción en el examen de conformidad con el artículo 1, apartado 3.

Este certificado de aptitud solo será válido para la matriculación en el curso académico siguiente. Es personal e intransferible. En caso de fuerza mayor debidamente evaluada por el tribunal calificador del examen de acceso, dicho certificado podrá considerarse válido durante dos cursos académicos consecutivos.

§ 2. En sus deliberaciones, el tribunal calificador del examen de acceso aplicará el siguiente mecanismo: respecto de cada una de las ramas de estudios, se fijará un número total "T" de candidatos que hayan superado el examen de acceso a que se refiere el artículo 1, y un número "NR" equivalente al número de candidatos por rama de estudios que hayan superado el examen de acceso y que no sean considerados estudiantes residentes en el sentido del artículo 1 del Decreto de 16 de junio de 2006 […]

Cuando la relación entre ese número NR y el número T supere el 30 %, el tribunal calificador del examen de acceso clasificará a los candidatos que hayan superado el examen de acceso y que no puedan ser considerados estudiantes residentes al efecto de seleccionar a los que obtendrán el certificado de aptitud. El tribunal calificador clasificará a estos candidatos por orden decreciente según las puntuaciones globales obtenidas en el examen de acceso. Otorgará los certificados de aptitud a aquellos candidatos que hayan superado el examen de acceso, por orden de clasificación, hasta que el porcentaje de candidatos que no pueden ser considerados estudiantes residentes alcance el 30 % del número total de aprobados.

Al término de este procedimiento, se fijará respecto de cada rama de estudios un número "L" equivalente al número de estudiantes adjudicatarios del certificado de aptitud.»

9 A tenor del artículo 17 *bis* de dicho Decreto:

«Los artículos 1 a 7 del presente Decreto no serán aplicables a los estudiantes que, de conformidad con el [Convenio entre el Gobierno de la Comunidad Francesa y el Gobierno del Gran Ducado de Luxemburgo], tengan acceso a la continuación del programa de primer ciclo de Ciencias Médicas en un centro universitario.»

Litigio principal y cuestión prejudicial

10 El Sr. Dris es un nacional luxemburgués domiciliado en un municipio del Gran Ducado de Luxemburgo, situado cerca de la frontera con el Reino de Bélgica. Cursó sus estudios secundarios en un centro docente situado en Arlon (Bélgica).

11 El 5 de julio de 2022, se presentó al examen de acceso a los estudios de Ciencias Médicas y Odontológicas previsto en el artículo 1 del Decreto de 29 de marzo de 2017 y lo superó.

12 Al no poder ser calificado de estudiante residente en el sentido del artículo 1 del Decreto de 16 de junio de 2006, el Sr. Dris estaba sujeto a la limitación del número de estudiantes aplicable a los no residentes en virtud del artículo 6, apartado 2, del Decreto de 29 de marzo de 2017 (en lo sucesivo, «limitación del

número de estudiantes no residentes») por lo que respecta, en particular, a las matriculaciones en el primer curso de los estudios de primer ciclo de Ciencias Médicas. Habida cuenta de sus resultados y de su clasificación entre dichos estudiantes, el tribunal calificador del examen de acceso decidió no expedirle el certificado de aptitud necesario para matricularse en una universidad de la Comunidad Francesa con el fin de iniciar tales estudios.

13 El 12 de septiembre de 2022, interpuso un recurso ante el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Bélgica), que es el órgano jurisdiccional remitente, solicitando, con carácter principal, por una parte, la suspensión, según el procedimiento de extrema urgencia, de la ejecución de la decisión por la que se le denegó la expedición del certificado de aptitud y, por otra, la anulación de dicha decisión. Su solicitud de suspensión fue desestimada mediante sentencia de 27 de septiembre de 2022.

14 Ante el referido órgano jurisdiccional, el Sr. Dris sostiene, en primer lugar, que, como nacional luxemburgués que dispone de un título de fin de estudios secundarios expedido en Bélgica, es objeto de una diferencia de trato injustificada con respecto a tres categorías de estudiantes. Estima que es discriminado, en primer lugar, con respecto a los nacionales luxemburgueses que disponen de un título de fin de estudios secundarios expedido en Luxemburgo, que, por ello, tienen acceso a la continuación del programa de primer ciclo de Ciencias Médicas en una universidad de la Comunidad Francesa; en segundo lugar, con respecto a los estudiantes que han obtenido un título de fin de estudios secundarios expedido en Bélgica, que, al ser considerados residentes, en el sentido del artículo 1 del Decreto de 16 de junio de 2006, no están sujetos a la limitación del número de estudiantes no residentes, y, en tercer lugar, con respecto a los estudiantes que poseen un título de fin de estudios secundarios expedido en Luxemburgo, que, al ser considerados residentes, en el sentido de dicho artículo 1, tampoco están sujetos a la limitación indicada.

15 En segundo lugar, el Sr. Dris alega que el artículo 1 del Decreto de 16 de junio de 2006, los artículos 1, 6 y 17 *bis* del Decreto de 29 de marzo de 2017 y el Decreto de 20 de diciembre de 2017 por el que se aprueba el Convenio entre el Gobierno de la Comunidad Francesa y el Gobierno del Gran Ducado de Luxemburgo infringen, en particular, los artículos 18 TFUE, párrafo primero, y 21 TFUE, apartado 1, en la medida en que esas disposiciones nacionales no tienen en cuenta la situación de los estudiantes transfronterizos en lo que respecta al examen de acceso, en concreto, habida cuenta del régimen especial previsto en favor de los estudiantes luxemburgueses.

16 A este respecto, según el Sr. Dris, por una parte, su situación es semejante a la de un estudiante luxemburgués que inicia un primer curso de Medicina en Luxemburgo, ya que cumple, a tal efecto, todos los requisitos de acceso.

17 Por otra parte, se encuentra en una situación comparable a la de los estudiantes considerados residentes, en el sentido de la normativa nacional controvertida en el litigio principal, puesto que ha cursado toda su escolaridad en Bélgica y sus principales vínculos de conexión, en particular personales y sociales, se sitúan en dicho Estado miembro.

18 Aunque el órgano jurisdiccional remitente indica que el interés del demandante en el litigio principal en impugnar el régimen especial previsto por el Convenio mencionado en el apartado 15 de la presente sentencia para los estudiantes que han iniciado sus estudios de Medicina en la Universidad de Luxemburgo presenta un carácter indirecto e hipotético, el citado órgano jurisdiccional considera que procede preguntar al Tribunal de Justicia si la limitación del número de estudiantes no residentes, en la medida en que se aplica a candidatos que se encuentran en una situación como la del demandante en el litigio principal, es compatible con el Derecho de la Unión, en concreto con los artículos 18 TFUE, párrafo primero, y 21 TFUE, apartado 1.

19 En estas circunstancias, el Conseil d'État (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Deben interpretarse los artículos 18 [TFUE], párrafo primero, y 21 [TFUE], apartado 1, […] considerados aisladamente o en relación con el artículo 165 [TFUE], apartados 1 y 2, segundo guion, y con el artículo 14, apartado 1, de la [Carta de los Derechos Fundamentales], en el sentido de que se oponen a un sistema de limitación del número de estudiantes considerados "no residentes" como el establecido para el acceso a los estudios universitarios de Medicina por el artículo 1 del Decreto [de 16 de junio de 2006] y por los artículos 1, 6 y 17 *bis* del Decreto [de 29 de marzo de 2017] con el fin de mantener un servicio médico de calidad y de salvaguardar los objetivos de calidad del marco formativo y de protección de la salud pública debido al elevado porcentaje de estudiantes no residentes que abandonan el territorio una vez completada su formación médica?»

Sobre la cuestión prejudicial

20 Con carácter preliminar, procede recordar, en primer lugar, que las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia disfrutan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no guarda relación alguna ni con la realidad ni con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para dar una respuesta útil a las cuestiones que se le hayan planteado (véanse las sentencias de 13 de julio de 2000, Idéal tourisme, C-36/99, EU:C:2000:405, apartado 20, y de 13 de noviembre de 2025, Oti, C-525/23, EU:C:2025:877, apartado 38).

21 En el caso de autos, en la medida en que la cuestión prejudicial hace referencia al artículo 17 *bis* del Decreto de 29 de marzo de 2017, versa sobre los requisitos de acceso de determinados estudiantes que han iniciado sus estudios de Medicina en la Universidad de Luxemburgo a continuación del programa de primer ciclo de Ciencias Médicas en una universidad de la Comunidad Francesa, regulados por el Convenio entre el Gobierno de la Comunidad Francesa y el Gobierno del Gran Ducado de Luxemburgo.

22 Pues bien, como señala el órgano jurisdiccional remitente, esta situación difiere de la controvertida en el litigio principal, que se refiere a los requisitos de matriculación en una universidad de la Comunidad Francesa desde el primer curso de los estudios de primer ciclo de Ciencias Médicas, requisitos regulados por el artículo 1 del Decreto de 16 de junio de 2006 y por los artículos 1 y 6 del Decreto de 29 de marzo de 2017.

23 Por consiguiente, la cuestión prejudicial es inadmisible por cuanto se refiere a la compatibilidad con el Derecho de la Unión de la disposición nacional contemplada en el apartado 21 de la presente sentencia, que no es aplicable al litigio principal.

24 En segundo lugar, cabe señalar que el órgano jurisdiccional remitente conoce de un recurso mediante el cual el demandante en el litigio principal impugna la aplicación a su situación de la limitación del número de estudiantes no residentes a pesar de que, aunque reside en Luxemburgo, ha cursado su escolaridad en Bélgica y ha obtenido un título de fin de estudios secundarios expedido por un centro de enseñanza belga.

25 En estas circunstancias, procede considerar que, mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 18 TFUE, párrafo primero, y 21 TFUE, apartado 1, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro que, por lo que respecta a la matriculación en el primer curso de los estudios de Medicina, somete a una limitación aplicable a los estudiantes no residentes a los candidatos que hayan cursado una parte significativa de su escolaridad en ese Estado miembro y hayan obtenido en él su título de fin de estudios secundarios, pero que residan en otro Estado miembro.

26 A este respecto, procede observar que, en el asunto que dio lugar a la sentencia de 13 de abril de 2010, Bressol y otros (C-73/08, en lo sucesivo, «sentencia Bressol y otros», EU:C:2010:181), el Tribunal de Justicia ya tuvo que pronunciarse sobre la normativa nacional controvertida en el litigio principal, en una versión anteriormente aplicable, que se refería, en particular, a varios estudios médicos y paramédicos distintos de los estudios de Medicina controvertidos en el presente asunto.

27 En la referida sentencia, así como en su jurisprudencia posterior, el Tribunal de Justicia recordó que, si bien es cierto que los Estados miembros son competentes, con arreglo al artículo 165 TFUE, apartado 1, en lo que se refiere a los contenidos de la enseñanza y a la organización de los sistemas educativos respectivos, dicha competencia ha de ejercerse respetando el Derecho de la Unión y, en particular, las disposiciones del Tratado relativas a la libertad de circulación y de residencia en el territorio de los Estados miembros (véanse, en este sentido, las sentencias Bressol y otros, apartado 28, y de 26 de febrero de 2015, Martens, C-359/13, EU:C:2015:118, apartado 23 y jurisprudencia citada).

28 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 (sentencia Bressol y otros, apartado 29).

29 A este respecto, 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 fundamental de circulación y de residencia en el territorio de los Estados miembros tal y como se halla reconocida en el artículo 21 TFUE (sentencias Bressol y otros, apartado 31 y jurisprudencia citada, y de 13 de noviembre de 2018, Raugevicius, C-247/17, EU:C:2018:898, apartado 44 y jurisprudencia citada).

30 Así pues, estudiantes como el demandante en el litigio principal 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 sin ser objeto de discriminación directa o indirecta por razón de su nacionalidad (sentencia Bressol y otros, apartado 33).

31 A este respecto, debe considerarse que una normativa nacional, a menos que esté justificada objetivamente y sea proporcionada al objetivo perseguido, constituye una discriminación indirecta prohibida 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 (véase, en este sentido, la sentencia Bressol y otros, apartado 41 y jurisprudencia citada).

32 En el caso de autos, una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, al someter a los estudiantes no residentes a un régimen de cupos y, por tanto, limitar el acceso de estos estudiantes, en particular, a los estudios de Medicina, crea una diferencia de trato entre los estudiantes residentes y los estudiantes no residentes.

33 Pues bien, un requisito de residencia se cumple más fácilmente por los propios nacionales, que tienen su residencia con mayor frecuencia en el Estado miembro del que son nacionales, en el caso de autos, en Bélgica, que por los nacionales de otros Estados miembros, cuya residencia se encuentra, en cambio, por regla general, en otro Estado miembro, máxime cuando, al igual que la normativa nacional controvertida en el litigio principal, la condición de «estudiante residente» exige no solo tener su residencia principal en Bélgica, sino, además, cumplir uno de los demás requisitos previstos por dicha normativa, en particular el de tener derecho a residir en Bélgica de manera permanente. De ello se deduce que una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal puede afectar más, por su propia naturaleza, a los nacionales de Estados miembros distintos del Reino de Bélgica que a los nacionales de este Estado miembro y por

tanto perjudica, en particular, a los primeros (véase, en este sentido, la sentencia Bressol y otros, apartados 45 y 46).

34 Por consiguiente, habida cuenta de las consideraciones recordadas en el apartado 31 de la presente sentencia, la diferencia de trato establecida por una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal constituye una discriminación indirecta por razón de la nacionalidad, que está prohibida, a menos que esté justificada objetivamente y sea proporcionada al objetivo perseguido. Así, debe ser adecuada para garantizar la consecución de un objetivo legítimo y no debe ir más allá de lo necesario para alcanzarlo [véase, en este sentido, la sentencia de 29 de julio de 2024, CU y ND (Asistencia social — Discriminación indirecta), C-112/22 y C-223/22, EU:C:2024:636, apartado 53].

35 En primer lugar, de la resolución de remisión se desprende que la normativa controvertida en el litigio principal tiene como objetivos mantener un servicio médico de calidad, garantizar la calidad del marco formativo y proteger la salud pública.

36 A este respecto, procede observar que la versión anterior de dicha normativa, sobre la que, como se ha recordado en el apartado 26 de la presente sentencia, el Tribunal de Justicia tuvo que pronunciarse en el asunto que dio lugar a la sentencia Bressol y otros, tenía los mismos objetivos. En relación con esto, el Tribunal de Justicia ha precisado que los elementos justificativos relativos a la calidad de la formación coinciden con los relacionados con la protección de la salud pública cuando los estudios de que se trate están comprendidos en ese ámbito, como ocurre con los estudios de Medicina objeto de la normativa nacional controvertida en el litigio principal (véase, en este sentido, la sentencia Bressol y otros, apartado 54).

37 Además, el Tribunal de Justicia ha declarado 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 (sentencia Bressol y otros, apartado 62).

38 Dado que la limitación del número de estudiantes no residentes prevista por la normativa nacional controvertida en el litigio principal persigue tal objetivo legítimo, es preciso, en segundo lugar, apreciar su carácter proporcionado en relación con dicho objetivo a la luz de los principios recordados en el apartado 34 de la presente sentencia.

39 En primer término, debe acreditarse la existencia de riesgos demostrados para la protección de la salud pública, puesto que tal constatación constituye la premisa de la que depende el carácter eventualmente proporcionado de la referida normativa.

40 A este respecto, en lo que atañe a la disponibilidad del servicio de salud en el territorio de que se trata, el Tribunal de Justicia ha declarado que procede reconocer que una escasez de profesionales de la salud plantearía graves problemas para la protección de la salud pública y que la prevención de ese riesgo exige que un número suficiente de titulados se instalen en dicho territorio para ejercer en él la profesión médica para la que se formaron en los estudios superiores objeto de una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal (véase, en este sentido, la sentencia Bressol y otros, apartado 68).

41 Dicho esto, incumbe a las autoridades nacionales demostrar que existe efectivamente tal riesgo para la protección de la salud pública. En efecto, según reiterada jurisprudencia, es el Estado miembro que invoca un objetivo que puede legitimar una restricción a una libertad fundamental quien debe probar que la medida en cuestión cumple las exigencias del principio de proporcionalidad, acompañando las razones justificativas que invoque de un examen de la idoneidad y de la necesidad de tal medida para alcanzar ese objetivo y de datos precisos en los que pueda sustentarse su alegación (véanse, en este sentido, las sentencias Bressol y otros, apartado 71 y jurisprudencia citada, y de 10 de julio de 2025, INTERZERO y otros, C-254/23, EU:C:2025:569, apartado 101 y jurisprudencia citada).

42 A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que, cuando se trata de un riesgo para la protección de la salud pública, tal análisis debe mencionar, en particular, el número requerido de titulados dispuestos a instalarse en la Comunidad Francesa para ejercer en ella una profesión médica a fin de garantizar un funcionamiento normal del servicio de salud pública. Este análisis no puede limitarse a mencionar, en función del Estado de residencia de los estudiantes de que se trate antes de que comiencen sus estudios superiores, las cifras relativas a ambos grupos 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 la profesión para la que se formaron en sus estudios. Por lo 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 Comunidad Francesa. Además, deben tomarse en consideración, por una parte, la posibilidad de que estudiantes residentes decidan ejercer su profesión en un Estado distinto del Reino de Bélgica al finalizar sus estudios y, por otra, en qué medida se instalan en la Comunidad Francesa personas que no han estudiado en ella para ejercer allí tal profesión (véase, en este sentido, la sentencia Bressol y otros, apartados 72 y 73).

43 En segundo término, si se comprobara que existe efectivamente tal riesgo para la protección de la salud pública, procedería determinar, de conformidad con los principios recordados en el apartado 34 de la presente sentencia, si una limitación del número de estudiantes no residentes, prevista por la normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, puede considerarse apta para garantizar la consecución del objetivo de protección de la salud pública, en la medida en que tal limitación puede efectivamente aumentar el número de titulados capaces de garantizar, a largo plazo, el funcionamiento del servicio de salud en el territorio de ese Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia Bressol y otros, apartados 75 y 76).

44 A este respecto, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, no parece excluido que, como sostiene el Gobierno belga, el corolario de la limitación del número de estudiantes no residentes, a saber, el acceso al primer curso de los estudios de Medicina de un determinado número de estudiantes que cumplen, antes de comenzar sus estudios superiores, un requisito de residencia capaz de demostrar la existencia de un grado real y efectivo de vinculación con la sociedad belga, contribuye a la consecución del objetivo consistente en garantizar que, al término de sus estudios en una universidad de la Comunidad Francesa, un número suficiente de titulados se instalarán en el territorio de esta última para ejercer en ella la profesión médica para la que se formaron en sus estudios.

45 En efecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que es posible presumir que la probabilidad de una instalación profesional en un Estado miembro al término de los estudios superiores es más importante por lo que respecta a los estudiantes residentes en dicho Estado en el momento en que van a comenzar sus estudios superiores que en lo que atañe a los estudiantes no residentes (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros, C-20/12, EU:C:2013:411, apartado 67).

46 En tercer término, como se infiere de los principios recordados en el apartado 34 de la presente sentencia, una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal no debe ir más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de protección de la salud pública invocado.

47 Como se desprende de la petición de decisión prejudicial, el litigio pendiente ante el órgano jurisdiccional remitente plantea la cuestión concreta de si tal es el caso de la normativa de un Estado miembro de la que resulta que pertenecen a la categoría de los estudiantes no residentes sujetos a un régimen de limitación, como el controvertido en el litigio principal, los candidatos que hayan cursado una parte significativa de su escolaridad en ese Estado miembro y hayan obtenido en él su título de fin de estudios secundarios, pero que residan en otro Estado miembro.

48 A este respecto, se deduce de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que un requisito de residencia puede ser desproporcionado si tiene un carácter demasiado exclusivo en la medida en que privilegia indebidamente un elemento que no es necesariamente el único elemento representativo del grado real y efectivo de conexión a un Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros, C-20/12, EU:C:2013:411, apartado 72 y jurisprudencia citada).

49 A este respecto, de los apartados 61 y 62 de la sentencia de 15 de marzo de 2005, Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169), se desprende que el hecho de que un estudiante haya realizado una parte importante de sus estudios secundarios en un Estado miembro puede acreditar, para ese estudiante, un vínculo real con la sociedad del referido Estado miembro.

50 En efecto, como señaló el Abogado General en el punto 46 de sus conclusiones, la integración, como tal, en el sistema educativo de un Estado miembro, por una parte, así como la realización de actividades accesorias y el desarrollo de relaciones sociales, que son los complementos indisociables de cursar estudios en dicho sistema, por otra, pueden demostrar un grado real y efectivo de vinculación del alumno o estudiante de que se trate con ese Estado miembro.

51 En este contexto, debe precisarse que este grado real y efectivo de vinculación con un Estado miembro derivado de la escolaridad cursada en ese Estado miembro no queda desvirtuado por el mero hecho de que los estudiantes de que se trate, como el demandante en el litigio principal, se desplacen, desde otro Estado miembro en el que residen, al Estado miembro en el que cursan sus estudios secundarios. Por lo tanto, lo mismo sucede con la probabilidad de una instalación profesional en este último Estado miembro, al término de sus estudios superiores, de las personas que hayan desarrollado tal vínculo de conexión.

52 En efecto, a este respecto, procede observar que, en la sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros (C-20/12, EU:C:2013:411), que se refería a una normativa nacional que concedía una ayuda económica para estudios superiores, el Tribunal de Justicia declaró que el régimen establecido por dicha normativa era demasiado exclusivo, puesto que, al imponer un requisito de residencia previa del estudiante en el territorio del Estado miembro de que se trataba, a saber, el Gran Ducado de Luxemburgo, esa normativa privilegiaba un elemento que no es necesariamente el único representativo del grado real de conexión entre el interesado y ese Estado miembro. El Tribunal de Justicia estimó que la existencia de una probabilidad razonable de que un estudiante beneficiario de la ayuda se establezca profesionalmente en Luxemburgo al término de sus estudios superiores cursados tanto en Luxemburgo como en cualquier otro país puede acreditarse sobre la base de una vinculación suficiente de dicho estudiante con Luxemburgo derivada del hecho de que ese estudiante reside en un Estado miembro fronterizo con el Gran Ducado de Luxemburgo, solo o con sus padres, los cuales continúan sufragando su manutención, y de que, desde hace un tiempo considerable, sus padres ejercen, en cuanto trabajadores transfronterizos, sus actividades profesionales en Luxemburgo y viven cerca de este Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia de 20 de junio de 2013, Giersch y otros, C-20/12, EU:C:2013:411, apartados 75 a 77 y 82 y jurisprudencia citada).

53 Tales consideraciones también son pertinentes cuando el grado real y efectivo de vinculación con el Estado miembro de que se trate debido a las actividades que se ejercen en él se deriva del hecho de que los propios estudiantes se desplazan a ese Estado miembro, donde, al igual que el demandante en el litigio principal, cursan una parte significativa de su escolaridad y obtienen en él su título de fin de estudios secundarios.

54 Pues bien, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia y de los debates mantenidos en la vista celebrada ante este se desprende que, en la normativa nacional controvertida en el litigio principal, no se ha previsto que, para alcanzar el objetivo de protección de la salud pública, pueda acreditarse la existencia de un grado real y efectivo de vinculación con el Reino de Bélgica sobre la base de un requisito distinto del de residencia que figura en dicha normativa.

55 Por consiguiente, una normativa de un Estado miembro como la controvertida en el litigio principal que, por lo que respecta a la matriculación en el primer curso de los estudios de Medicina, establece una limitación del número de estudiantes no residentes exclusivamente sobre la base de un requisito de residencia y, por ello, crea una diferencia de trato entre, por una parte, los estudiantes residentes y, por otra, los no residentes, sin que se prevea, en lo que atañe a estos últimos, la consideración del grado real y efectivo de vinculación con ese Estado miembro derivado del hecho de que hayan cursado una parte significativa de su escolaridad en dicho Estado miembro y hayan obtenido en él su título de fin de estudios secundarios, va más allá de lo necesario para alcanzar tal objetivo legítimo.

56 De lo antedicho se deduce que una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal no cumple las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad.

57 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que los artículos 18 TFUE, párrafo primero, y 21 TFUE, apartado 1, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro que, por lo que respecta a la matriculación en el primer curso de los estudios de Medicina, somete a una limitación aplicable a los estudiantes no residentes a los candidatos que hayan cursado una parte significativa de su escolaridad en ese Estado miembro y hayan obtenido en él su título de fin de estudios secundarios, pero que residan en otro Estado miembro.

Costas

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

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

Los artículos 18 TFUE, párrafo primero, y 21 TFUE, apartado 1, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro que, por lo que respecta a la matriculación en el primer curso de los estudios de Medicina, somete a una limitación aplicable a los estudiantes no residentes a los candidatos que hayan cursado una parte significativa de su escolaridad en ese Estado miembro y hayan obtenido en él su título de fin de estudios secundarios, pero que residan en otro Estado miembro.

Firmas

---

* Lengua de procedimiento: francés.