



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 5 de diciembre de 2023*

«Procedimiento prejudicial — Directiva 2004/38/CE — Artículos 27 y 29 — Medidas que limitan la libre circulación de los ciudadanos de la Unión por razones de salud pública — Medidas de alcance general — Normativa nacional que establece la prohibición de salir del territorio nacional para realizar viajes no esenciales a Estados miembros clasificados como zona de alto riesgo en el contexto de la pandemia de COVID-19 y la obligación para todos los viajeros que entren en el territorio nacional desde alguno de esos Estados miembros de someterse a pruebas de detección y cumplir una cuarentena — Código de fronteras Schengen — Artículo 23 — Ejercicio de las competencias de policía en materia de salud pública — Equivalencia con el ejercicio de inspecciones fronterizas — Artículo 25 — Posibilidad de restablecer controles en las fronteras interiores en el contexto de la pandemia de COVID-19 — Controles realizados en un Estado miembro en el marco de medidas de prohibición del cruce de las fronteras para realizar viajes no esenciales desde o hacia Estados del espacio Schengen clasificados como zona de alto riesgo en el contexto de la pandemia de COVID-19»

En el asunto C-128/22,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el *Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel* (Tribunal de Primera Instancia Neerlandófono de Bruselas, Bélgica), mediante resolución de 7 de febrero de 2022, recibida en el Tribunal de Justicia el 23 de febrero de 2022, en el procedimiento entre

Nordic Info BV

y

Belgische Staat,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. L. Bay Larsen, Vicepresidente, los Sres. A. Arabadjiev, C. Lycourgos, E. Regan, F. Biltgen y Z. Csehi, Presidentes de Sala, y los Sres. J.-C. Bonichot, M. Safjan (Ponente), S. Rodin, P. G. Xuereb, J. Passer y D. Gratsias, la Sra. M. L. Arastey Sahún y el Sr. M. Gavalec, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Emiliou;

Secretaria: Sra. A. Lamote, administradora;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 10 de enero de 2023;
consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Nordic Info BV, por los Sres. F. Emmerechts y R. Pockelé-Dilles, advocaten;
- en nombre del Gobierno belga, por las Sras. M. Jacobs, C. Pochet y M. van Regemorter, en calidad de agentes, asistidas por los Sres. L. de Brucker, E. Jacobowitz y P. de Maeyer, advocaten;
- en nombre del Gobierno rumano, por las Sras. M. Chicu y E. Gane, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno noruego, por la Sra. V. Hauan, los Sres. A. Hjetland y T. B. Leming, la Sra. I. Thue y el Sr. P. Wennerås, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno suizo, por el Sr. L. Lanzrein y la Sra. N. Marville-Dosen, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. E. Montaguti y los Sres. J. Tomkin y F. Wilman, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 7 de septiembre de 2023;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación 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; corrección de errores en DO 2004, L 229, p. 35), así como del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (código de fronteras Schengen) (DO 2016, L 77, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2017/2225 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2017 (DO 2017, L 327, p. 1) (en lo sucesivo, «código de fronteras Schengen»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Nordic Info BV, sociedad establecida en Bélgica, y el Belgische Staat (Estado belga), en relación con la reparación del perjuicio supuestamente sufrido por esta sociedad como consecuencia de determinadas medidas nacionales de limitación de la libre circulación adoptadas en el marco de la crisis sanitaria relacionada con la pandemia de COVID-19.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2004/38

3 En los considerandos 22, 25 a 27 y 31 de la Directiva 2004/38 se indica lo siguiente:

«(22) El Tratado prevé algunas restricciones al ejercicio del derecho de libre circulación y residencia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública. Para precisar las condiciones y garantías procesales con arreglo a las cuales puede adoptarse la decisión de denegación de entrada o de expulsión de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familia, la presente Directiva sustituye a la Directiva 64/221/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1964, [para la coordinación de las medidas especiales para los extranjeros en materia de desplazamiento y de residencia, justificadas por razones de orden público, seguridad y salud pública (DO 1964, 56, p. 850; EE 05/01, p. 36)].

[...]

(25) Conviene también precisar las garantías procesales con vistas a proporcionar un elevado nivel de protección de los derechos del ciudadano de la Unión y los miembros de su familia en caso de denegación de entrada o residencia en otro Estado miembro, así como el respeto del principio de motivación suficiente de los actos administrativos.

(26) En cualquier caso, el ciudadano de la Unión y los miembros de su familia a los que se deniegue el derecho de entrada y residencia en otro Estado miembro deberían tener la posibilidad de recurrir ante los tribunales.

(27) De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que prohíbe a los Estados miembros denegar de por vida la entrada a su territorio a los beneficiarios de la presente Directiva, conviene confirmar el derecho del ciudadano de la Unión o del miembro de su familia que haya sido expulsado del territorio de un Estado miembro a presentar una nueva solicitud después de un plazo razonable y, en cualquier caso, una vez transcurridos tres años desde la ejecución de la medida de expulsión definitiva.

[...]

(31) La presente Directiva respeta los derechos y libertades fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. De conformidad con la prohibición de discriminación que contiene la Carta, los Estados miembros deben aplicar las disposiciones de la misma sin discriminar entre los beneficiarios de la presente Directiva por razones como el sexo, raza, color, origen étnico o social, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.»

4 El artículo 1 de la Directiva 2004/38, titulado «Objeto», es del siguiente tenor:

«La presente Directiva establece:

- a) las condiciones de ejercicio del derecho de libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia;
- b) el derecho de residencia permanente en el territorio de los Estados miembros de los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia;
- c) las limitaciones a los derechos establecidos en las letras a) y b) por razones de orden público, seguridad pública o salud pública.»

5 El artículo 2 de esta Directiva, titulado «Definiciones», dispone lo siguiente:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

- 1) “Ciudadano de la Unión”: toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro.

[...]

- 3) “Estado miembro de acogida”: el Estado miembro al que se traslada el ciudadano de la Unión para ejercer su derecho de libre circulación y residencia.»

6 El artículo 3 de la citada Directiva, titulado «Beneficiarios», establece en su apartado 1:

«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, tal como se definen en el punto 2 del artículo 2, que le acompañen o se reúnan con él.»

7 El artículo 4 de la Directiva 2004/38, titulado «Derecho de salida», está redactado en los siguientes términos:

«1. Sin perjuicio de las disposiciones que regulan los documentos de viaje en controles fronterizos nacionales, todo ciudadano de la Unión en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos y los miembros de su familia que no sean nacionales de un Estado miembro y que estén en posesión de un pasaporte válido, tendrán derecho a salir del territorio de un Estado miembro para trasladarse a otro Estado miembro.

2. A las personas contempladas en el apartado 1 no se les podrá imponer ningún visado de salida ni obligación equivalente.

3. Los Estados miembros expedirán o renovarán a sus ciudadanos, de acuerdo con su legislación, un documento de identidad o un pasaporte en el que conste su nacionalidad.

4. El pasaporte será válido al menos para todos los Estados miembros y para los países de tránsito entre estos. En caso de que la legislación de un Estado miembro no prevea la expedición de un documento de identidad, la validez del pasaporte, desde el momento de su expedición o renovación, no podrá ser inferior a cinco años.»

8 A tenor del artículo 5 de esta Directiva, titulado «Derecho de entrada»:

«1. Sin perjuicio de las disposiciones que regulan los documentos de viaje en controles fronterizos nacionales, los Estados miembros admitirán en su territorio a todo ciudadano de la Unión en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos y a los miembros de su familia que no sean nacionales de un Estado miembro y que estén en posesión de un pasaporte válido.

A los ciudadanos de la Unión no se les podrá imponer ningún visado de entrada ni obligación equivalente.

[...]

5. El Estado miembro podrá exigir al interesado que notifique su presencia en el territorio en un plazo de tiempo razonable y no discriminatorio. El incumplimiento de esta obligación podrá dar lugar a la imposición de sanciones proporcionadas y no discriminatorias contra el interesado.»

9 Los artículos 6 y 7 de dicha Directiva, que forman parte de su capítulo III, relativo al derecho de residencia, tratan, respectivamente, del derecho de residencia por un período de hasta tres meses y del derecho de residencia por más de tres meses.

10 El capítulo VI de la Directiva 2004/38, con la rúbrica «Limitaciones del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública», comprende sus artículos 27 a 33.

11 El artículo 27 de esta Directiva, titulado «Principios generales», tiene el siguiente tenor:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente capítulo, los Estados miembros podrán limitar la libertad de circulación y residencia de un ciudadano de la Unión o un miembro de su familia, independientemente de su nacionalidad, por razones de orden público, seguridad pública o salud pública. Estas razones no podrán alegarse con fines económicos.

2. Las medidas adoptadas por razones de orden público o seguridad pública deberán ajustarse al principio de proporcionalidad y basarse exclusivamente en la conducta personal del interesado. La existencia de condenas penales anteriores no constituirá por sí sola una razón para adoptar dichas medidas.

La conducta personal del interesado deberá constituir una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad. No podrán argumentarse justificaciones que no tengan relación directa con el caso concreto o que se refieran a razones de prevención general.

3. Para comprobar si el interesado constituye un peligro para el orden público o la seguridad pública, en el momento de expedirse el certificado de registro o, a falta de un sistema de registro, a más tardar tres meses después de su entrada en el territorio o a partir de la fecha de la notificación de su presencia en el territorio, tal como se establece en el apartado 5 del artículo 5, o en el momento de expedirse la tarjeta de residencia, el Estado miembro de acogida podrá, cuando lo juzgue indispensable, pedir al Estado miembro de origen y, en su caso, a otros Estados miembros información sobre los eventuales antecedentes penales de un interesado. Esta consulta

no podrá tener carácter sistemático. El Estado miembro consultado deberá hacer llegar su respuesta en el plazo de dos meses.

4. El Estado miembro que haya expedido el pasaporte o documento de identidad recibirá sin trámite alguno en su territorio al titular de dicho documento que haya sido expulsado por razones de orden público, seguridad pública o salud pública, aun cuando el documento haya expirado o se haya impugnado la nacionalidad del titular.»

12 El artículo 29 de la Directiva 2004/38, titulado «Salud pública», establece:

«1. Las únicas enfermedades que podrán justificar una medida que limite la libertad de circulación serán las enfermedades con potencial epidémico como se definen en los instrumentos correspondientes de la Organización Mundial de la Salud [(OMS)], así como otras enfermedades infecciosas o parasitarias contagiosas siempre que sean, en el país de acogida, objeto de disposiciones de protección para los nacionales.

2. Las enfermedades que sobrevengan en el período de tres meses siguiente a la fecha de llegada no podrán justificar la expulsión del territorio.

3. Si existen indicios graves que lo justifiquen, un Estado miembro podrá someter a los beneficiarios del derecho de residencia, en los tres meses siguientes a la fecha de su llegada, a un reconocimiento médico gratuito para que se certifique que no padecen las enfermedades mencionadas en el apartado 1. Dichos reconocimientos médicos no podrán exigirse con carácter sistemático.»

13 A tenor del artículo 30 de dicha Directiva, que lleva por título «Notificación de las decisiones»:

«1. Toda decisión adoptada en virtud del apartado 1 del artículo 27 deberá notificarse al interesado por escrito, en condiciones tales que le permitan entender su contenido e implicaciones.

2. Se comunicarán al interesado, con precisión y por extenso, las razones de orden público, seguridad pública o salud pública en las que se base la decisión que le afecte, a menos que a ello se opongan razones de seguridad del Estado.

3. En la notificación se indicará la jurisdicción o instancia administrativa ante la cual el interesado puede interponer recurso, así como el plazo establecido para ello y, cuando proceda, el plazo concedido para abandonar el territorio del Estado miembro. Excepto en casos urgentes debidamente justificados, dicho plazo no podrá ser inferior a un mes a partir de la fecha de notificación.»

14 De conformidad con el artículo 31 de la citada Directiva, titulado «Garantías procesales»:

«1. Cuando se tome una decisión contra él por razones de orden público, seguridad pública o salud pública, el interesado podrá interponer los recursos judiciales y, en su caso, administrativos del Estado miembro de acogida o solicitar la revisión de la misma.

[...]

3. El procedimiento de recurso permitirá el examen de la legalidad de la decisión, así como de los hechos y circunstancias en que se basa la medida propuesta. Garantizará asimismo que la decisión no sea desproporcionada, en particular, respecto de los requisitos establecidos en el artículo 28.

4. Los Estados miembros podrán rechazar la presencia del interesado en su territorio durante el procedimiento de recurso, pero no podrán prohibirle que presente su defensa en persona en la vista excepto por motivos graves de orden público o seguridad pública o cuando el recurso judicial o administrativo se refiera a una denegación de entrada en el territorio.»

- 15 El artículo 32 de la referida Directiva, titulado «Vigencia de una prohibición de entrada en el territorio», establece:

«1. La persona que haya sido objeto de una decisión de prohibición de entrada en el territorio por razones de orden público, seguridad pública o salud pública podrá presentar una solicitud de levantamiento de la prohibición tras un plazo razonable en función de las circunstancias y, en cualquier caso, tres años después de la ejecución de la decisión definitiva de prohibición que haya sido válidamente adoptada a efectos del Derecho comunitario, alegando motivos que puedan demostrar un cambio material de las circunstancias que justificaron la prohibición de entrada en el territorio.

El Estado miembro afectado deberá pronunciarse sobre dicha solicitud en un plazo de seis meses a partir de su presentación.

2. La persona contemplada en el apartado 1 no tendrá derecho alguno de entrada en ese territorio mientras se examina su solicitud.»

Código de fronteras Schengen

- 16 Los considerandos 2 y 6 del código de fronteras Schengen exponen:

«(2) La adopción de medidas en virtud del artículo 77, apartado 2, letra e), del [Tratado FUE], encaminadas a garantizar la ausencia de controles sobre las personas en el cruce de las fronteras interiores, es un elemento constitutivo del objetivo de la Unión [Europea], enunciado en el artículo 26 [TFUE], apartado 2, [...] de establecer un espacio sin fronteras interiores en el que esté garantizada la libre circulación de personas.

[...]

(6) El control fronterizo no se efectúa únicamente en interés de los Estados miembros en cuyas fronteras exteriores se realiza, sino en interés del conjunto de los Estados miembros que han suprimido los controles en sus fronteras interiores. El control fronterizo debe contribuir a la lucha contra la inmigración clandestina y la trata de seres humanos, así como a la prevención de cualquier amenaza a la seguridad interior, al orden público, a la salud pública y a las relaciones internacionales de los Estados miembros.»

- 17 El artículo 1 de este código, que se titula «Objeto y principios», establece lo siguiente:

«El presente Reglamento dispone la ausencia de controles fronterizos de las personas que crucen las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea.

Establece normas aplicables al control fronterizo de las personas que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión.»

18 El artículo 2, puntos 1, 8, 10 a 12 y 21, de dicho código define los siguientes conceptos:

«A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

1) “fronteras interiores”:

- a) las fronteras terrestres comunes, incluidas las fronteras fluviales y lacustres, de los Estados miembros;
- b) los aeropuertos de los Estados miembros por lo que respecta a los vuelos interiores;
- c) los puertos marítimos, fluviales y lacustres de los Estados miembros por lo que respecta a los enlaces interiores regulares de transbordadores;

[...]

8) “paso fronterizo”: todo paso habilitado por las autoridades competentes para cruzar las fronteras exteriores;

[...]

10) “control fronterizo”: la actividad realizada en las fronteras, de conformidad con las disposiciones del presente Reglamento y a los efectos del mismo, que con independencia de otros motivos, obedezca a la intención de cruzar la frontera o en el propio acto de cruzarla y que consista en la realización de inspecciones fronterizas y de actividades de vigilancia de fronteras;

11) “inspecciones fronterizas”: las inspecciones efectuadas en los pasos fronterizos con el fin de garantizar que pueda autorizarse la entrada de personas, incluidos sus medios de transporte y los objetos en su posesión en el territorio de los Estados miembros o su abandono;

12) “vigilancia de fronteras”: la vigilancia de las fronteras entre los pasos fronterizos y la vigilancia de estos últimos fuera de los horarios de apertura establecidos, con el fin de impedir que las personas se sustraigan a las inspecciones fronterizas;

[...]

21) “amenaza para la salud pública”: cualquier enfermedad de potencial epidémico definida por el Reglamento Sanitario Internacional de la [OMS] y otras enfermedades infecciosas o enfermedades parasitarias contagiosas cuando sean objeto de disposiciones de protección aplicables a los nacionales de un Estado miembro».

19 A tenor del artículo 3 del referido código, que se titula «Ámbito de aplicación»:

«El presente Reglamento se aplicará a toda persona que cruce las fronteras interiores o exteriores de los Estados miembros, pero no afectará a:

- a) los derechos de los beneficiarios del derecho a la libre circulación con arreglo al Derecho de la Unión;

- b) los derechos de los refugiados y solicitantes de protección internacional, en particular en lo relativo a la no devolución.»
- 20 El artículo 6, apartado 1, letra e), del código de fronteras Schengen determina, en particular, que los nacionales de terceros países que deseen entrar en el territorio de un Estado miembro cruzando una frontera exterior no deben suponer una amenaza para la salud pública.
- 21 En el marco de los controles en las fronteras exteriores, el artículo 8, apartados 2 y 3, de este código exige, en esencia, que se compruebe que las personas que disfrutaban del derecho a la libre circulación en virtud del Derecho de la Unión y los nacionales de terceros países no suponen una amenaza para el orden público, la seguridad interior o la salud pública.
- 22 A tenor del artículo 22 de dicho código, titulado «Cruce de las fronteras interiores»:
- «Las fronteras interiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice inspección fronteriza alguna de las personas, cualquiera que sea su nacionalidad.»
- 23 El artículo 23 del referido Reglamento, titulado «Inspecciones dentro del territorio», establece:
- «La ausencia de control en las fronteras interiores no afectará:
- a) al ejercicio de las competencias de policía de las autoridades competentes de los Estados miembros en virtud de su Derecho interno, en la medida en que el ejercicio de tales competencias no tenga un efecto equivalente a las inspecciones fronterizas; este punto también es aplicable a las zonas fronterizas. En el sentido de la primera frase, el ejercicio de las competencias de policía no podrá, en particular, considerarse equivalente al ejercicio de inspecciones fronterizas cuando las medidas policiales:
- i) no tengan como objetivo el control de fronteras,
 - ii) estén basadas en información y experiencia policiales de carácter general sobre posibles amenazas a la seguridad pública y estén destinadas, en particular, a combatir la delincuencia transfronteriza,
 - iii) estén concebidas y se ejecuten de un modo claramente diferenciado de las inspecciones sistemáticas de personas en las fronteras exteriores,
 - iv) se lleven a cabo sirviéndose de inspecciones aleatorias;
- [...]».
- 24 El artículo 25 del código de fronteras Schengen, titulado «Marco general para el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores», dispone lo siguiente:
- «1. Cuando en el espacio sin controles en las fronteras interiores se presente una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de un Estado miembro, este podrá restablecer los controles fronterizos en partes específicas o en la totalidad de sus fronteras interiores, con carácter excepcional y durante un período de tiempo limitado no superior a 30 días, o mientras se prevea que persiste la amenaza grave cuando su duración sobrepase el plazo de 30 días. La amplitud y la duración del restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores no excederán de lo que sea estrictamente necesario para responder a la amenaza grave.
2. Los controles fronterizos en las fronteras interiores solo se restablecerán como último recurso y de acuerdo con lo previsto en los artículos 27, 28 y 29. Los criterios enumerados en los artículos 26 y 30, respectivamente, deberán tenerse en cuenta cada vez que se considere la

decisión de restablecer controles fronterizos en las fronteras interiores con arreglo a lo dispuesto en los artículos 27, 28 y 29, respectivamente.

3. Cuando la amenaza grave para el orden público o la seguridad interior en el Estado miembro interesado persista más allá del período estipulado en el apartado 1 del presente artículo, dicho Estado miembro podrá prolongar los controles fronterizos en sus fronteras interiores, teniendo en cuenta los criterios enumerados en el artículo 26 y de conformidad con el artículo 27, por las mismas razones que las indicadas en el apartado 1 del presente artículo, y, teniendo en cuenta posibles nuevos datos, durante períodos renovables que no sobrepasen 30 días.

4. La duración total del restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores, incluido el período inicial contemplado en el apartado 3, del presente artículo, no podrá superar los seis meses. Cuando se den las circunstancias excepcionales contempladas en el artículo 29, este período total podrá prolongarse hasta una duración máxima de dos años, conforme a lo previsto en el apartado 1 de dicho artículo.»

- 25 Los artículos 26 a 28 de este código, titulados respectivamente «Criterios para el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores», «Procedimiento para el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores en virtud del artículo 25» y «Procedimiento específico en los casos que requieran actuación inmediata», recogen los requisitos materiales y procedimentales que los Estados miembros deben respetar para poder restablecer temporalmente los controles fronterizos en las fronteras interiores en virtud del artículo 25 de dicho código.

Recomendación (UE) 2020/912

- 26 La Recomendación (UE) 2020/912 del Consejo, de 30 de junio de 2020, sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la [Unión Europea] y el posible levantamiento de dicha restricción (DO 2020, L 208 I, p. 1), incluye un anexo II con el siguiente contenido:

«Categorías específicas de viajeros con funciones o necesidades esenciales:

- i) profesionales de la salud, investigadores sanitarios y profesionales de asistencia a los ancianos;
- ii) trabajadores fronterizos;
- iii) trabajadores temporeros en la agricultura;
- iv) personal de transporte;
- v) diplomáticos, personal de organizaciones internacionales y personas invitadas por estas cuya presencia física sea necesaria para el buen funcionamiento de dichas organizaciones, militares, trabajadores humanitarios y personal de protección civil, en el ejercicio de sus funciones;
- vi) pasajeros en tránsito;
- vii) pasajeros que viajen por motivos familiares imperativos;

- viii) marinos;
- ix) personas que necesiten protección internacional o por otras razones humanitarias;
- x) nacionales de terceros países que viajen con fines de estudio;
- xi) trabajadores altamente cualificados de terceros países cuyo trabajo resulte necesario desde el punto de vista económico y no pueda aplazarse o realizarse en el extranjero.»

Derecho belga

- 27 El artículo 18 de la ministerieel besluit houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (Orden Ministerial por la que se establecen medidas urgentes para limitar la propagación del coronavirus COVID-19), de 30 de junio de 2020 (*Belgisch Staatsblad* de 30 de junio de 2020, p. 48715), en su versión modificada por el artículo 3 de la ministerieel besluit houdende wijziging van het ministerieel besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (Orden Ministerial por la que se modifica la Orden Ministerial de 30 de junio de 2020 por la que se establecen medidas urgentes para limitar la propagación del coronavirus COVID-19), de 10 de julio de 2020 (*Belgisch Staatsblad* de 10 de julio de 2020, p. 51609) (en lo sucesivo, «Orden Ministerial modificada»), disponía lo siguiente:

«§ 1. Quedan prohibidos los viajes no esenciales hacia y desde Bélgica.

§ 2. No obstante lo dispuesto en el apartado primero y sin perjuicio del artículo 20, se autorizará:

1º viajar desde Bélgica a cualquier país de la Unión Europea, del espacio Schengen y el Reino Unido y viajar a Bélgica desde dichos países, con excepción de los territorios clasificados como zonas rojas, cuya lista se publicará en el sitio de Internet del [Ministerio de Asuntos Exteriores belga];

[...]».

- 28 El artículo 22 de la Orden Ministerial modificada preceptuaba:

«Se sancionarán con las penas establecidas en el artículo 187 de la [Ley de 15 de mayo de 2007 relativa a la Seguridad Civil] las infracciones de las disposiciones de los artículos siguientes:

[...]

– artículos 11, 16, 18, 19 y 21 *bis*.»

- 29 El artículo 187 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile (Ley de 15 de mayo de 2007 relativa a la Seguridad Civil) (*Belgisch Staatsblad* de 31 de julio de 2007) establece:

«Quien se niegue a cumplir o por negligencia incumpla las medidas ordenadas en aplicación de los artículos 181, apartado 1, y 182 será castigado, en tiempo de paz, con pena de prisión de ocho días a tres meses y multa de veintiséis a quinientos euros, o con solo una de estas penas.

El ministro o, en su caso, el alcalde o el comandante de la zona podrá asimismo ordenar de oficio la ejecución de dichas medidas, con imposición de los gastos a los infractores.»

- 30 Asimismo, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que los viajes no esenciales a que se hace referencia en el artículo 18 de la Orden Ministerial modificada se definían como aquellos que no fueran esenciales, identificándose los viajes esenciales en una relación de preguntas frecuentes disponible en el sitio de Internet [info-coronavirus.be](https://www.info-coronavirus.be) y que se correspondía con la lista de viajes esenciales contenida en la Recomendación 2020/912.
- 31 También se desprende de los autos que todo viajero procedente de una zona roja contemplada en el artículo 18 de la Orden Ministerial modificada debía someterse a pruebas y cumplir una cuarentena. Esta obligación se establecía en las disposiciones adoptadas por la Región Flamenca, la Región Valona, la Región de Bruselas-Capital y la Comunidad Germanófono.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 32 El 11 de marzo de 2020, la OMS calificó la epidemia de coronavirus COVID-19 de pandemia para seguidamente, el 16 de marzo de 2020, elevar a su nivel máximo la amenaza que suponía esta pandemia.
- 33 En este contexto, el Reino de Bélgica adoptó, el 10 de julio de 2020, el artículo 18 de la Orden Ministerial modificada para prohibir los viajes no esenciales que tuvieran como punto de llegada o de salida Bélgica, por una parte, y los países de la Unión y del espacio Schengen y el Reino Unido, por otra, siempre que estos países estuvieran clasificados como «zona roja» en consideración a su situación epidemiológica o al nivel de las medidas sanitarias de limitación adoptadas por sus autoridades. Por añadidura, todo viajero que llegase desde cualquiera de esos países clasificados como zona roja debía someterse en Bélgica a pruebas de detección y cumplir una cuarentena. La lista de países clasificados como zona roja pudo consultarse por primera vez el 12 de julio de 2020 en el sitio de Internet del Ministerio de Asuntos Exteriores belga. Suecia se encontraba entre los países clasificados como zona roja.
- 34 Según ella misma declara, Nordic Info, agencia de viajes especializada en los viajes a y desde Escandinavia, para cumplir la normativa belga tuvo que cancelar todos los viajes programados desde Bélgica con destino a Suecia durante la temporada estival. Afirma asimismo que tomó medidas para informar y ayudar a los viajeros que se encontraban en Suecia a regresar a Bélgica.
- 35 El 15 de julio de 2020, la lista mencionada en el apartado 33 de la presente sentencia se actualizó y se clasificó a Suecia en zona ámbar, lo que significaba que los viajes a o desde este país ya no se prohibían, sino que meramente se desaconsejaban, y que otras normas para la entrada en territorio belga de los viajeros procedentes de dicho país resultaban de aplicación.
- 36 Al considerar que el Estado belga había cometido vicios en la elaboración de la Orden Ministerial modificada, Nordic Info interpuso recurso ante el *Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel* (Tribunal de Primera Instancia Neerlandófono de Bruselas, Bélgica), órgano jurisdiccional remitente, con la pretensión de que la resarciese del perjuicio que estimaba haber sufrido a consecuencia del establecimiento y posterior modificación de los códigos de colores previstos en dicha Orden Ministerial. Por su parte, el Estado belga solicitó que el recurso se desestimara por infundado.
- 37 En particular, Nordic Info alega, concretamente, que el Estado belga violó, por una parte, la Directiva 2004/38 y las disposiciones nacionales que transponen sus artículos 27 a 31 y, por otra parte, el código de fronteras Schengen.

- 38 Por lo que respecta a la imputación fundada en la violación de la Directiva 2004/38, el órgano jurisdiccional remitente señala que, si bien, en la descripción de su perjuicio y en su argumentación, Nordic Info se refiere, de manera general, a la prohibición de salir del territorio de Bélgica impuesta a los nacionales belgas y a los ciudadanos de la Unión no belgas residentes en Bélgica, así como a los miembros de la familia de estas personas, y a la prohibición de entrar en dicho territorio impuesta a todos los ciudadanos de la Unión, belgas o no, así como a los miembros de sus familias, esta sociedad, no obstante, únicamente pone en tela de juicio la legalidad, por un lado, de la citada prohibición de salida y, por otro, de las limitaciones al derecho de entrada a dicho territorio impuestas a los ciudadanos de la Unión no belgas y a los miembros de sus familias consistentes en la obligación de someterse, al entrar en el referido territorio, a pruebas de detección y de cumplir una cuarentena.
- 39 En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente señala que ha de aclararse si los artículos 27, apartado 1, y 29, apartado 1, deben ser objeto de una lectura conjunta según la cual solamente estarían justificadas por razones de salud pública las limitaciones al derecho de entrada o si, por el contrario, estas dos disposiciones recogen justificaciones independientes, debiendo entenderse que la primera de ellas basta, por sí sola, para justificar limitaciones tanto al derecho de entrada como al derecho de salida por tales razones.
- 40 Con independencia de la interpretación que se realice de los artículos 27, apartado 1, y 29, apartado 1, de la Directiva 2004/38, el órgano jurisdiccional remitente desea que se dilucide asimismo si un Estado miembro puede adoptar sobre la base de estas disposiciones, mediante un acto de alcance general, una medida no discriminatoria como la establecida por el artículo 18 de la Orden Ministerial modificada. A su modo de ver, tal posibilidad podría deducirse de la constatación de que la razón de salud pública no se recoge en el artículo 27, apartado 2, de esta Directiva, sino que se trata por separado en su artículo 29.
- 41 En caso de que se dé una respuesta negativa a este último interrogante, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si tal limitación general no discriminatoria podría fundarse en los artículos 20 TFUE y 21 TFUE o en algún principio general del Derecho de la Unión, con observancia del principio de proporcionalidad, en orden a la consecución del objetivo legítimo de luchar contra una pandemia.
- 42 En el marco de su imputación fundamentada en la violación del código de fronteras Schengen, Nordic Info aduce que, al determinar que las autoridades belgas competentes podían controlar y ejecutar de oficio las limitaciones al derecho de salida y al derecho de entrada, así como sancionar el incumplimiento de estas, la Orden Ministerial modificada suponía establecer un control en las fronteras interiores en violación de los artículos 25 y siguientes de dicho código. Según el órgano jurisdiccional remitente, estas disposiciones solo permiten restablecer temporalmente los controles en las fronteras interiores en caso de amenaza grave para el orden público y la seguridad interior, pero no en caso de amenaza grave para la salud pública.
- 43 Además, Nordic Info sostiene que no cabe considerar que las medidas derivadas de la Orden Ministerial modificada estén comprendidas en el artículo 23, letra a), del código de fronteras Schengen, dado que el ejercicio de las competencias de policía por las autoridades belgas competentes, en el presente caso, tuvo un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas y que, en cualquier caso, esta competencia solamente podría ejercerse en materia de seguridad pública, y no en materia de salud pública.

- 44 No obstante, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si, en vista de las alegaciones que ante él ha esgrimido el Estado belga, una enfermedad contagiosa puede asimilarse, en tiempo de crisis, a una amenaza para el orden público o la seguridad pública/interior, en el sentido de los artículos 23 y 25 del código de fronteras Schengen, de modo que, en tal situación, cabrían el ejercicio de las potestades de policía y el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores sobre la base de cada una de estas disposiciones, respectivamente.
- 45 En estas circunstancias, el *Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel* (Tribunal de Primera Instancia Neerlandófono de Bruselas) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Deben interpretarse los artículos 2, 4, 5, 27 y 29 de la Directiva [2004/38] que desarrollan los artículos 20 TFUE y 21 TFUE, en el sentido de que no se oponen a la normativa de un Estado miembro (en el caso de autos, derivada de los artículos 18 y 22 [de la Orden Ministerial modificada]) que, mediante una medida de alcance general:
- impone a los ciudadanos belgas y a los miembros de sus familias, así como a los ciudadanos de la Unión que residen en territorio belga y a los miembros de sus familias, la prohibición de principio de salir de Bélgica para realizar viajes no esenciales a países de la [Unión] y del espacio Schengen que estén coloreados en rojo según un código de colores elaborado a partir de datos epidemiológicos;
 - impone a los ciudadanos de la Unión no belgas y a los miembros de sus familias (ya tengan o no un derecho de residencia en el territorio belga) [limitaciones] de entrada (tales como cuarentenas y pruebas) para viajes no esenciales a Bélgica desde países de la [Unión] y del espacio Schengen que están coloreados en rojo según un código de colores elaborado a partir de datos epidemiológicos?
- 2) ¿Deben interpretarse los artículos 1, 3 y 22 del código de fronteras Schengen en el sentido de que no se oponen a la normativa de un Estado miembro (en el caso de autos, derivada de los artículos 18 y 22 de la Orden Ministerial [modificada]) que impone una prohibición de salida para realizar viajes no esenciales desde Bélgica a países de la [Unión] y del espacio Schengen y una prohibición de entrada a Bélgica desde dichos países, que no solo puede ser controlada y sancionada, sino que también puede ser ejecutada de oficio por el ministro, el alcalde y el comandante de Policía?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

- 46 Según reiterada jurisprudencia, en el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde a este último proporcionar al juez nacional una respuesta útil que le permita dirimir el litigio del que conoce. Desde este punto de vista, corresponde al Tribunal de Justicia reformular en su caso las cuestiones prejudiciales que se le han planteado (sentencia de 15 de julio de 2021, *Ministrstvo za obrambo*, C-742/19, EU:C:2021:597, apartado 31).

- 47 En el caso de autos, procede señalar, en primer lugar, que, habida cuenta de que, por una parte, según las explicaciones del órgano jurisdiccional remitente, Nordic Info fundamenta su recurso de indemnización en el daño que entiende haber sufrido en relación con los viajes organizados entre Bélgica y Suecia y de que, por otra parte, la primera cuestión prejudicial solo se refiere a la normativa belga controvertida en el litigio principal en cuanto afectaba a los ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias, para responder a esta cuestión no procede tener en cuenta que dicha normativa se refería, además de a los Estados miembros de la Unión, a los países del espacio Schengen que no son miembros de la Unión.
- 48 En segundo lugar, aunque el órgano jurisdiccional remitente menciona, en la primera cuestión prejudicial, el artículo 2 de la Directiva 2004/38, ha de señalarse que, sin embargo, la interpretación de esta disposición, que se limita a definir una serie de conceptos utilizados en dicha Directiva, no resulta necesaria como tal para responder a esta cuestión.
- 49 En estas circunstancias, ha de considerarse que, mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si los artículos 27 y 29 de la Directiva 2004/38, en relación con los artículos 4 y 5 de esta, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a la normativa de alcance general de un Estado miembro que, por razones de salud pública relacionadas con la lucha contra la pandemia de COVID-19, por un lado, prohíbe a los ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias, independientemente de su nacionalidad, realizar viajes no esenciales desde ese Estado miembro a otros Estados miembros clasificados por él como zonas de alto riesgo en consideración a medidas sanitarias de limitación o a la situación epidemiológica existente en esos otros Estados miembros y, por otro lado, impone a los ciudadanos de la Unión sin la nacionalidad de dicho Estado miembro la obligación de someterse a pruebas de detección y de cumplir una cuarentena a su entrada en el territorio del referido Estado miembro desde cualquiera de esos otros Estados miembros.
- 50 A este respecto, procede recordar que, a tenor del artículo 27, apartado 1, de la Directiva 2004/38, que forma parte de su capítulo VI, titulado «Limitaciones del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública», y que concretiza el artículo 1, letra c), de esta, los Estados miembros, sin perjuicio de lo dispuesto en dicho capítulo, pueden limitar la libertad de circulación y residencia de un ciudadano de la Unión o un miembro de su familia, independientemente de su nacionalidad, por razones de orden público, seguridad pública o salud pública, siempre que esas razones no se aleguen con fines económicos.
- 51 El artículo 29, apartado 1, de dicha Directiva, dedicado más concretamente a las medidas de limitación de la libre circulación por razones de salud pública, precisa que solo determinadas enfermedades —a saber, aquellas con potencial epidémico como se definen en los instrumentos correspondientes de la OMS, así como otras enfermedades infecciosas o parasitarias contagiosas— pueden justificar tales medidas, siempre que sean, en el país de acogida, objeto de disposiciones de protección para los nacionales del Estado miembro de acogida, es decir, conforme al artículo 2, punto 3, de la referida Directiva, el Estado miembro al que se traslade el ciudadano de la Unión para ejercer su derecho de libre circulación y residencia.
- 52 Por lo que respecta, en primer lugar, a las enfermedades que, sobre la base de los artículos 27, apartado 1, y 29, apartado 1, de la Directiva 2004/38, pueden justificar medidas que limiten la libre circulación por razones de salud pública, del tenor de estas dos disposiciones se desprende que un Estado miembro puede, con fines no económicos y con observancia de los requisitos establecidos en el capítulo VI de esta Directiva, adoptar tales medidas únicamente por determinadas enfermedades que sean objeto de disposiciones de protección respecto de sus

propios nacionales, a saber, enfermedades con potencial epidémico como se definen en los instrumentos correspondientes de la OMS u otras enfermedades infecciosas o parasitarias contagiosas.

- 53 En este contexto, con mayor razón, un Estado miembro puede adoptar, sobre la base de esas disposiciones, medidas que limiten la libre circulación para responder a una amenaza relacionada con una enfermedad infecciosa contagiosa que presente un carácter pandémico reconocido por la OMS.
- 54 En el litigio principal, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que las medidas establecidas en el artículo 18 de la Orden Ministerial modificada y las mencionadas en el apartado 31 de la presente sentencia no se adoptaron con fines económicos, sino para evitar la propagación, en el territorio del Estado miembro de que se trata, de la enfermedad infecciosa contagiosa de la COVID-19, que la OMS había calificado de pandemia el 11 de marzo de 2020 y que siguió calificándose de tal durante el período objeto del litigio principal. A reserva de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, parece asimismo que tales medidas formaban parte de una panoplia de medidas destinadas, cuando se produjeron los hechos del litigio principal, a proteger a la población de ese Estado miembro frente a la propagación de dicha enfermedad en el territorio nacional. Así pues, a reserva de la referida comprobación, tal enfermedad parece cumplir los requisitos que en el artículo 29, apartado 1, de la Directiva 2004/38 se prescriben para justificar medidas que limiten la libre circulación por razones de salud pública.
- 55 Por lo que atañe, en segundo lugar, a los derechos que pueden verse afectados por las medidas de limitación de la libre circulación comprendidas en los artículos 27 a 32 de la Directiva 2004/38, se desprende, por una parte, de la lectura conjunta de los artículos 1, letra a), 4 y 5 de la Directiva 2004/38 y de los artículos 20 TFUE y 21 TFUE, que esta Directiva desarrolla, que la «libertad de circulación» comprende el derecho a salir del territorio de un Estado miembro para trasladarse a otro Estado miembro («derecho de salida») y el derecho a ser admitido en el territorio de un Estado miembro («derecho de entrada»).
- 56 A este respecto, debe precisarse, como ha expuesto el Abogado General en el punto 61 de sus conclusiones, que, en virtud del claro tenor de estos preceptos, que mencionan expresamente la «libertad de circulación», los artículos 27, apartado 1, y 29, apartado 1, de la Directiva 2004/38 abarcan ambos componentes de esta libertad, esto es, el derecho de entrada y el derecho de salida, en el sentido de los artículos 4 y 5 de esta Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de octubre de 2012, Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, apartados 30 a 36 y jurisprudencia citada). Por consiguiente, ni el hecho de que los mencionados artículos 27 y 29 formen parte del capítulo VI de dicha Directiva, titulado «Limitaciones del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública», ni el hecho de que el artículo 29, apartados 2 y 3, de la referida Directiva trate más específicamente de las limitaciones al derecho de entrada pueden llevar a restringir el ámbito de aplicación de los artículos 27, apartado 1, y 29, apartado 1, de la Directiva 2004/38 al componente de la libre circulación relativo al derecho de entrada exclusivamente.
- 57 Menos aún cabría afirmar tal cosa si se tiene en cuenta que las limitaciones al derecho de entrada y al derecho de residencia por razones de salud pública podrían resultar ineficaces si no pudieran aplicarse análogas restricciones al derecho de salida. En tal caso, el objetivo que persiguen los artículos 27, apartado 1, y 29, apartado 1, de la Directiva 2004/38, consistente en permitir que los Estados miembros limiten, dentro de los límites y en las condiciones que se determinan en dicha

Directiva, la libre circulación para prevenir, contener o frenar la propagación o el riesgo de propagación de una enfermedad incluida en la segunda de estas disposiciones, podría, según las circunstancias, verse comprometido.

- 58 Por otra parte, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que deben considerarse «limitaciones» de la libre circulación de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias todas aquellas medidas que prohíban, obstaculicen o hagan menos interesante el ejercicio de dicha libertad (véanse, por analogía, las sentencias de 12 de julio de 2012, Comisión/España, C-269/09, EU:C:2012:439, apartado 54 y jurisprudencia citada, y de 21 de diciembre de 2016, Comisión/Portugal, C-503/14, EU:C:2016:979, apartado 40).
- 59 En estas circunstancias, las medidas de limitación de la libre circulación que un Estado miembro puede adoptar por razones de salud pública en virtud de los artículos 27, apartado 1, y 29, apartado 1, de la Directiva 2004/38 no solo engloban las prohibiciones totales o parciales de entrada o de salida del territorio nacional, como una prohibición de salida de dicho territorio para realizar viajes no esenciales. Puede también tratarse, con mayor razón, de medidas que tengan como efecto obstaculizar o hacer menos atractivo el derecho de las personas afectadas a entrar en dicho territorio o a salir de él, como una obligación de los viajeros que entren en este de someterse a pruebas de detección y de cumplir una cuarentena.
- 60 Por lo que respecta, en tercer lugar, a las personas respecto de las cuales pueden adoptarse medidas que limiten la libre circulación con arreglo a la Directiva 2004/38, ha de recordarse que esta regula los requisitos que deben cumplir, para salir del territorio de un Estado miembro, no solo los nacionales de otros Estados miembros, sino también los propios nacionales de ese Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de octubre de 2012, Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, apartados 30 y 32). En cambio, en lo atinente a la entrada al territorio de un Estado miembro, esta Directiva solamente regula los requisitos que han de cumplir los nacionales de otros Estados miembros [véase, en particular, la sentencia de 6 de octubre de 2021, A (Cruce de fronteras en embarcación de recreo), C-35/20, EU:C:2021:813, apartados 67 a 69].
- 61 En el caso de autos, las categorías de personas mencionadas por el órgano jurisdiccional remitente en su primera cuestión prejudicial en lo relativo, respectivamente, a la prohibición de salida del territorio del Estado miembro de que se trata y a las limitaciones a la entrada a dicho territorio están comprendidas en el ámbito de aplicación personal de la Directiva 2004/38.
- 62 Por lo que se refiere, en cuarto lugar, a la forma de las medidas de limitación de la libre circulación que pueden adoptarse en virtud de la Directiva 2004/38 por razones de salud pública, ha de señalarse que ni su artículo 27, apartado 1, ni su artículo 29, apartado 1, se oponen a que revistan la forma de acto de alcance general.
- 63 En efecto, como ninguno de estos dos preceptos, a diferencia del artículo 27, apartado 2, de dicha Directiva, alude a que las limitaciones a esta libertad deban «basarse exclusivamente en la conducta personal del interesado» y a que cualquier justificación de tales limitaciones deba tener «relación directa con el caso concreto», se impone señalar que, en función de las circunstancias y especialmente de la situación sanitaria, las limitaciones a dicha libertad justificadas por razones de salud pública pueden adoptar la forma de acto de alcance general referido indistintamente a cualquier persona incluida en una situación contemplada en él.

- 64 Viene en apoyo de esta interpretación el hecho de que las enfermedades a que se refiere el artículo 29, apartado 1, de la Directiva 2004/38 —que son las únicas que permiten justificar medidas que limiten la libre circulación sobre la base de esta Directiva— pueden afectar, por sus propias características, a poblaciones enteras, con independencia de comportamientos individuales.
- 65 Por lo que atañe, en quinto lugar, a las condiciones y a las garantías de que deben acompañarse las medidas de limitación de la libre circulación adoptadas con arreglo a la Directiva 2004/38, procede señalar, en primer término, que, a tenor del artículo 27, apartado 1, de esta, el Estado miembro que adopte tales medidas por razones de salud pública está obligado a respetar las disposiciones de su capítulo VI, a saber, en particular, sus artículos 30 a 32.
- 66 Es cierto que los términos y las expresiones que se utilizan en los artículos 30 a 32 evocan medidas de limitación con forma de resolución individual.
- 67 Sin embargo, como ha indicado el Abogado General en los puntos 73 y 115 de sus conclusiones, los requisitos y garantías que se prescriben en los referidos artículos 30 a 32 también resultan de aplicación cuando se trate de medidas de limitación con forma de acto de alcance general.
- 68 A este respecto, ha de señalarse que los considerandos 25 a 27 de la Directiva 2004/38, que reflejan sus artículos 30 a 32, exponen los principios y los motivos que subyacen a los requisitos y las garantías a que estos preceptos se refieren. Así, en el considerando 25 de esta Directiva se indica que esos requisitos y garantías tienen por objeto proporcionar, por un lado, un elevado nivel de protección de los derechos del ciudadano de la Unión y los miembros de su familia en caso de denegación de entrada o residencia en otro Estado miembro y, por otro lado, el «respeto del principio de motivación suficiente» de los actos administrativos. Los considerandos 26 y 27 de dicha Directiva puntualizan, en este contexto, que debe existir la posibilidad de recurrir ante los tribunales «en cualquier caso» y que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, siempre debe haber la posibilidad de que se revisen, en orden a su levantamiento, las medidas de prohibición del territorio de un Estado miembro.
- 69 Así, estos considerandos confirman que, cuando un Estado miembro adopta medidas de limitación de la libre circulación por razones de orden público, seguridad pública o salud pública aplicando un acto de la Unión como la Directiva 2004/38, debe respetar, en primer término, el principio de seguridad jurídica, que exige que las normas jurídicas sean claras y precisas y que su aplicación sea previsible para los justiciables, para que los interesados puedan conocer con exactitud el alcance de las obligaciones que les impone la normativa de que se trate y que estos puedan conocer sin ambigüedad sus derechos y obligaciones y adoptar las medidas oportunas en consecuencia (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de marzo de 2019, Unareti, C-702/17, EU:C:2019:233, apartado 34 y jurisprudencia citada, y de 17 de noviembre de 2022, Avicarvil Farms, C-443/21, EU:C:2022:899, apartado 46 y jurisprudencia citada). En segundo término, ese Estado miembro debe atenerse al principio general del Derecho de la Unión relativo a una buena administración, que determina, entre otras cosas, la obligación de motivar los actos y decisiones de las autoridades nacionales (sentencia de 7 de septiembre de 2021, Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras, C-927/19, EU:C:2021:700, apartado 120 y jurisprudencia citada). En tercer término, y de conformidad con el artículo 51, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), debe observar el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 47, párrafo primero, de esta, que recoge, entre otros, el derecho a acceder a un tribunal competente para asegurar el respeto de los derechos garantizados por el Derecho de la Unión y, a tal fin, para examinar todas las cuestiones de hecho

y de Derecho pertinentes para resolver el litigio [sentencia de 6 de octubre de 2020, *État luxembourgeois* (Derecho de recurso contra una solicitud de información en materia fiscal), C-245/19 y C-246/19, EU:C:2020:795, apartado 66 y jurisprudencia citada].

- 70 El conjunto de requisitos y garantías que se prescriben en los artículos 30 a 32 de la Directiva 2004/38 constituyen así una aplicación del principio de seguridad jurídica, del principio de buena administración y del derecho a la tutela judicial efectiva, predicables tanto de las medidas de limitación que revistan la forma de resoluciones individuales como de aquellas que adopten la forma de actos de alcance general. En este contexto, y habida cuenta de que, como se desprende del apartado 62 de la presente sentencia, los artículos 27, apartado 1, y 29, apartado 1, de esta Directiva permiten a los Estados miembros adoptar medidas que limiten la libre circulación por razones de salud pública mediante actos de alcance general, el que los referidos artículos 30 a 32 contengan términos y expresiones que evocan tales medidas con forma de resolución individual no pone en cuestión el ámbito de aplicación de los artículos 27, apartado 1, y 29, apartado 1, de dicha Directiva ni implica que no puedan aplicarse a medidas de limitación con forma de acto de alcance general.
- 71 En estas circunstancias, ha de considerarse, para empezar, que, con arreglo al artículo 30, apartados 1 y 2, de la Directiva 2004/38, cualquier acto de alcance general que decrete medidas de limitación de la libre circulación por razones de salud pública debe ponerse en conocimiento del público a través de una publicación oficial del Estado miembro que lo adopte y de una publicidad institucional suficiente, de suerte que su contenido y efectos puedan comprenderse, al igual que las razones concretas y completas de salud pública esgrimidas en su apoyo, y se especifiquen los medios y los plazos para impugnarlo.
- 72 A continuación, para que cumpla las garantías procesales mencionadas en el artículo 31 de esta Directiva, el acto de alcance general debe poder impugnarse en vía judicial y, en su caso, administrativa. A este respecto, ha de precisarse que, cuando el Derecho nacional no permite a las personas que se encuentren en una situación definida de manera general por dicho acto cuestionar directamente su validez mediante un recurso autónomo, debe cuando menos prever, como parece suceder en el caso de autos, la posibilidad de cuestionar incidentalmente su validez en el marco de un recurso cuyo resultado dependa de tal validez.
- 73 Asimismo, del artículo 30, apartado 3, de dicha Directiva resulta que debe informarse al público, bien en el propio acto, bien mediante publicaciones o sitios de Internet oficiales gratuitos de fácil acceso, del órgano jurisdiccional o de la autoridad administrativa ante el que, en su caso, pueda impugnarse el acto de alcance general, así como de los plazos para interponer los recursos que procedan.
- 74 En segundo término, como se indica en el considerando 31 de la Directiva 2004/38, los Estados miembros deben aplicar esta Directiva con observancia del principio de prohibición de la discriminación consagrado en la Carta. En el litigio principal, no se desprende de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia ni ninguna de las partes ha alegado ante él en el procedimiento que las medidas de limitación controvertidas en el litigio principal se adoptaran o aplicaran en violación de este principio.
- 75 En sexto y último lugar, el artículo 31, apartados 1 y 3, de la Directiva 2004/38 establece que las personas afectadas deben poder interponer los recursos judiciales y, en su caso, administrativos en el Estado miembro de acogida con el objeto de cuestionar, entre otros particulares, la proporcionalidad de una decisión adoptada frente a ellas por razones de salud pública.

- 76 Así, de estas disposiciones resulta que toda medida de limitación de la libre circulación adoptada por razones de salud pública sobre la base de los artículos 27, apartado 1, y 29, apartado 1, de la Directiva 2004/38 debe ser proporcionada. Esta exigencia se deriva asimismo de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual el respeto del principio de proporcionalidad, que constituye un principio general del Derecho de la Unión, vincula a los Estados miembros cuando aplican un acto de la Unión como la Directiva 2004/38 [véase, en este sentido, la sentencia de 8 de marzo de 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Efecto directo), C-205/20, EU:C:2022:168, apartado 31].
- 77 La exigencia de proporcionalidad obliga concretamente a comprobar que unas medidas como las que son objeto del litigio principal, en primer lugar, son adecuadas para lograr ese objetivo de interés general perseguido, en este caso la protección de la salud pública; en segundo lugar, se limitan a lo estrictamente necesario, en el sentido de que ese objetivo no podría alcanzarse razonablemente de manera igualmente eficaz por otros medios menos atentatorios contra los derechos y las libertades garantizados a las personas afectadas, y, en tercer lugar, no son desproporcionadas en relación con ese objetivo, lo que implica, en particular, una ponderación de la importancia de este último y la gravedad de la injerencia en esos derechos y libertades (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de diciembre de 2022, *Orde van Vlaamse Balies* y otros, C-694/20, EU:C:2022:963, apartado 42 y jurisprudencia citada).
- 78 Para apreciar el respeto por un Estado miembro del principio de proporcionalidad en el ámbito de la salud pública, hay que tener presente que la salud y la vida de las personas ocupan el primer puesto entre los bienes e intereses protegidos por el Tratado FUE y que corresponde a los Estados miembros decidir qué nivel de protección de la salud pública pretenden asegurar y de qué manera debe alcanzarse ese nivel. Dado que este nivel puede variar de un Estado miembro a otro, debe concederse a los Estados miembros cierto margen de apreciación. Por consiguiente, el hecho de que un Estado miembro imponga reglas menos rigurosas que las impuestas por otro Estado miembro no significa que estas últimas sean desproporcionadas (véanse, en este sentido, las sentencias de 25 de octubre de 2018, *Roche Lietuva*, C-413/17, EU:C:2018:865, apartado 42 y jurisprudencia citada, y de 10 de marzo de 2021, *Ordine Nazionale dei Biologi* y otros, C-96/20, EU:C:2021:191, apartado 36 y jurisprudencia citada).
- 79 De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta asimismo que, cuando subsisten incertidumbres sobre la existencia o la importancia de riesgos para la salud de las personas, los Estados miembros deben tener la posibilidad, en virtud del principio de cautela, de adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad de tales riesgos. En particular, los Estados miembros deben poder adoptar cualquier medida que pueda reducir en todo lo posible un riesgo para la salud [véanse, en este sentido, las sentencias de 1 de marzo de 2018, *CMVRO*, C-297/16, EU:C:2018:141, apartado 65 y jurisprudencia citada, y de 19 de noviembre de 2020, *B S y C A* [Comercialización del cannabidiol (CBD)], C-663/18, EU:C:2020:938, apartado 90].
- 80 Por otra parte, cuando decretan medidas de limitación por razones de salud pública, los Estados miembros deben ser capaces de presentar pruebas adecuadas, de demostrar que han efectuado un examen de la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad de las medidas de que se trate y de aportar cualquier otro elemento que permita sustentar su argumentación. No obstante, tal carga de la prueba no puede llegar hasta el punto de exigir que las autoridades nacionales demuestren positivamente que ninguna otra medida imaginable permitía alcanzar el objetivo legítimo

perseguido en las mismas condiciones (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de diciembre de 2015, *Scotch Whisky Association y otros*, C-333/14, EU:C:2015:845, apartados 54 y 55 y jurisprudencia citada).

- 81 Corresponderá al órgano jurisdiccional remitente, que es el único competente para apreciar los hechos del litigio principal e interpretar la normativa nacional, comprobar si las medidas de limitación a que se refiere la primera cuestión prejudicial cumplían la exigencia de proporcionalidad recordada en el apartado 77 de la presente sentencia. No obstante, el Tribunal de Justicia, llamado a facilitar una respuesta útil al referido órgano jurisdiccional, es competente para proporcionar a estas indicaciones, extraídas de los autos del procedimiento principal y de las observaciones escritas que le hayan sido presentadas, que puedan permitirle dictar una resolución (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de septiembre de 2022, *Cilevičs y otros*, C-391/20, EU:C:2022:638, apartados 72 y 73 y jurisprudencia citada).
- 82 Por lo que respecta, en primer lugar, a la idoneidad de tales medidas para alcanzar el objetivo de protección de la salud pública en el contexto de una enfermedad calificada de pandemia por la OMS, el órgano jurisdiccional remitente deberá comprobar si, en vista de los datos científicos comúnmente aceptados cuando se produjeron los hechos del litigio principal, a saber, julio de 2020, a propósito del virus de la COVID-19, la evolución de los contagios y los casos de mortalidad provocados por dicho virus, y teniendo en cuenta el grado de incertidumbre que podía existir al respecto, la adopción de esas medidas y los criterios para su aplicación eran idóneos, en consideración a la saturación o al riesgo de saturación del sistema nacional de salud y al período estival, caracterizado por una intensificación de los viajes de ocio y de turismo, propicios para un aumento de los contagios, en orden a contener, o incluso frenar, la propagación de dicho virus entre la población del Estado miembro afectado, como parecían admitir tanto la comunidad científica como las instituciones de la Unión y la OMS.
- 83 Dicho órgano jurisdiccional también habrá de tener en cuenta que las medidas de limitación controvertidas en el litigio principal se enmarcaron en un contexto en el que los demás Estados miembros adoptaron análogas medidas, acompañadas y coordinadas por la Unión en ejercicio de las competencias de apoyo que, en virtud del artículo 168 TFUE, ostenta en materia de vigilancia, alerta y lucha contra las amenazas graves de dimensión transfronteriza y las pandemias.
- 84 Ha de recordarse asimismo que unas medidas de limitación como las controvertidas en el litigio principal solamente pueden considerarse idóneas para garantizar el objetivo de salud pública perseguido si responden verdaderamente al empeño por alcanzarlo y se aplican de manera congruente y sistemática (sentencia de 7 de septiembre de 2022, *Cilevičs y otros*, C-391/20, EU:C:2022:638, apartado 75 y jurisprudencia citada).
- 85 A este respecto, como ha señalado el Abogado General en los puntos 103 a 105 de sus conclusiones, ha de observarse, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, que, por una parte, las medidas de limitación a que se refiere la primera cuestión prejudicial parecen haber respondido al empeño por alcanzar este objetivo, en tanto en cuanto se enmarcaban en una estrategia más amplia que se dirigía a limitar la propagación de la COVID-19 entre la población del Estado miembro de que se trata y que incluía otras medidas tales como, según se desprende de la resolución de remisión y de las observaciones escritas del Gobierno belga, medidas de aislamiento de las personas contagiadas y de rastreo de sus contactos, medidas al objeto de limitar los desplazamientos dentro del territorio de dicho Estado miembro y el cierre de los espacios de espectáculo y ocio y de determinados comercios.

- 86 Por otra parte, las citadas medidas de limitación parecen haberse aplicado de forma coherente y sistemática, en la medida en que no se discute que en principio se prohibían todos los viajes no esenciales entre Bélgica y cualquier otro Estado miembro clasificado como zona de alto riesgo según criterios indistintamente aplicables a dichos Estados y en que todo viajero que entrara en territorio belga desde cualquiera de esos Estados miembro estaba obligado a someterse a pruebas de detección y a cumplir una cuarentena.
- 87 Por lo que atañe, en segundo lugar, a la necesidad de unas medidas de limitación como las controvertidas en el litigio principal a la luz del objetivo de salud pública perseguido, el órgano jurisdiccional remitente deberá comprobar si se ceñían a lo estrictamente necesario y si no existían medios que, siendo igualmente eficaces para lograr ese objetivo, resultaran menos lesivos para la libre circulación de las personas.
- 88 A este respecto, en cuanto a si dichas medidas se ceñían a lo estrictamente necesario, ha de señalarse que la medida de prohibición de salida del territorio nacional no se aplicaba a todos los desplazamientos de las personas afectadas, sino únicamente a aquellos que no fueran esenciales y que además tuvieran como destino Estados miembros incluidos en la lista de zonas de alto riesgo, que, como se desprende de la resolución de remisión, se actualizaba frecuentemente con los últimos datos disponibles en aquel momento. En consecuencia, cualquier persona que se encontrara en ese territorio seguía pudiendo realizar libremente, por una parte, viajes no esenciales a Estados miembros que no estuvieran clasificados como zona de alto riesgo y, por otra parte, viajes esenciales, según se definían en la lista transcrita en el apartado 26 de la presente sentencia, a Estados miembros clasificados como zona de alto riesgo. En la vista, el Gobierno belga manifestó que también tenían la consideración de viajes esenciales otros desplazamientos, incluidos transfronterizos, no recogidos en dicha lista, como aquellos que tenían como propósito comprar alimentos, extremo que, no obstante, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar.
- 89 Además, las medidas de detección y de cuarentena impuestas a todo viajero que entrara en el territorio nacional desde un Estado miembro clasificado como zona de alto riesgo parecen haberse ceñido a lo estrictamente necesario, en la medida en que se imponían, con carácter preventivo y temporal, a los viajeros procedentes de Estados miembros donde habían estado expuestos a un mayor riesgo de contagio, de manera que se detectase, al entrar en el territorio nacional, a las personas contagiadas y se previniese que personas potencialmente contagiosas propagaran el virus.
- 90 Por otra parte, en lo relativo a la existencia de medidas menos gravosas pero igualmente eficaces, se ha de recordar el margen de apreciación de que disponen los Estados miembros en materia de protección de la salud pública en virtud del principio de cautela recordado en el apartado 79 de la presente sentencia. En estas circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente deberá ceñirse a comprobar si se manifiesta con evidencia que, habida cuenta, en particular, de la información que existía sobre el virus de la COVID-19 cuando se produjeron los hechos objeto del litigio principal, habría bastado, para alcanzar el mismo resultado que las medidas de limitación mencionadas en la primera cuestión prejudicial, con medidas como la obligación de respetar un distanciamiento social o de llevar mascarilla y la obligación impuesta a todas las personas de someterse regularmente a pruebas de detección (véase, por analogía, la sentencia de 1 de marzo de 2018, CMVRO, C-297/16, EU:C:2018:141, apartado 70).

- 91 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente habrá de tener en cuenta la situación epidemiológica existente en Bélgica cuando se produjeron los hechos objeto del litigio principal, el grado de sobrecarga o de saturación del sistema belga de salud, el riesgo de que volvieran a aumentar de manera incontrolable o drástica los contagios de no adoptarse las medidas de limitación mencionadas en la primera cuestión prejudicial, el hecho de que determinadas personas portadoras de la enfermedad podían ser asintomáticas, estar incubando la enfermedad o dar negativo en las pruebas de detección, la necesidad de aplicar las medidas al máximo número de personas para detener la propagación de la enfermedad entre la población y de aislar a las personas contagiadas, así como los efectos combinados, para la protección de la población, de las medidas de limitación controvertidas en el litigio principal y de las mencionadas en el apartado anterior.
- 92 En tercer lugar, por lo que toca a la cuestión de la proporcionalidad, en sentido estricto, de unas medidas de limitación como aquellas a que se hace referencia en la primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente deberá comprobar si eran desproporcionadas en relación con el objetivo de salud pública perseguido, considerando el impacto que pudieron tener en la libre circulación de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias, en el derecho al respeto de su vida privada y familiar garantizado por el artículo 7 de la Carta y en la libertad de empresa, consagrada en el artículo 16 de la misma, de personas jurídicas como Nordic Info.
- 93 En efecto, ha de recordarse que un objetivo de interés general, como el objetivo de protección de la salud pública objeto de los artículos 27, apartado 1, y 29, apartado 1, de la Directiva 2004/38, no puede perseguirse con una medida nacional sin tener en cuenta que debe conciliarse con los derechos fundamentales y los principios a los que esa medida afecta, tal como se consagran en los Tratados y la Carta, realizando una ponderación equilibrada entre, por un lado, ese objetivo de interés general y, por otro, los derechos y principios de que se trate, a fin de garantizar que los inconvenientes causados por esa medida no sean desmesurados en relación con los objetivos perseguidos. Así pues, la posibilidad de justificar una limitación a los derechos garantizados en los artículos 7 y 16 de la Carta y al principio de libre circulación consagrado en el artículo 3 TUE, apartado 2, y en los artículos 20 TFUE y 21 TFUE, tal como los desarrolla la Directiva 2004/38, así como en el artículo 45 de la Carta, debe apreciarse midiendo la gravedad de la injerencia que implica tal limitación y verificando que la importancia del objetivo de interés general perseguido por dicha limitación guarde relación con esa gravedad (véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de noviembre de 2022, Luxembourg Business Registers, C-37/20 y C-601/20, EU:C:2022:912, apartado 64 y jurisprudencia citada, y de 26 de abril de 2022, Polonia/Parlamento y Consejo, C-401/19, EU:C:2022:297, apartado 66 y jurisprudencia citada).
- 94 En el asunto principal, por lo que respecta al carácter proporcionado de la medida de prohibición de salida del territorio belga para realizar viajes no esenciales, el órgano jurisdiccional remitente deberá tener en cuenta que la limitación de la libre circulación y del derecho al respeto de la vida privada y familiar no impedía todas las salidas de dicho territorio, por cuanto se circunscribía exclusivamente a los viajes no esenciales, como, en el caso de autos, los de ocio o de turismo, no prohibía, como se desprende de la lista de viajes esenciales transcrita en el apartado 26 de la presente sentencia, aquellos justificados por razones familiares imperativas y se levantaban las prohibiciones de salida cuando el Estado miembro de destino de que se tratara dejaba de estar clasificado como zona de alto riesgo a raíz de una revisión periódica de su situación.
- 95 Por otra parte, respecto de las personas jurídicas como Nordic Info que vieron limitada su libertad de empresa, en particular su libertad para ofrecer viajes de ocio y viajes turísticos entre Bélgica y Estados miembros clasificados como zonas de alto riesgo, ha de considerarse, sin perjuicio de que

el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, que una medida que prohíbe cualquier salida del territorio belga para realizar viajes no esenciales parece proporcionada al objetivo de protección de la salud pública perseguido, en la medida en que, habida cuenta del grave contexto sanitario derivado de la pandemia de COVID-19, no parecía irrazonable prohibir temporalmente los viajes no esenciales a dichos Estados miembros hasta que la situación sanitaria de estos mejorase, de manera que se evitase la salida del territorio nacional y, en su caso, el regreso de personas enfermas a él y, por tanto, la propagación incontrolada de esta pandemia entre los distintos Estados miembros y dentro de dicho territorio.

- 96 En cuanto al carácter proporcionado de las medidas de detección y de cuarentena obligatorias para los viajeros que entrasen en territorio belga desde algún Estado miembro clasificado como zona roja, ha de observarse, por un lado, que, debido a la rapidez de las pruebas, unas medidas de detección como las controvertidas en el litigio principal solo podían suponer una intromisión limitada en el derecho al respeto de la vida privada y familiar de esos viajeros y en el derecho a la libre circulación, al tiempo que contribuían a identificar a las personas portadoras del virus de la COVID-19 y, por tanto, a alcanzar el objetivo de contener y frenar la propagación del virus.
- 97 Por otro lado, una cuarentena obligatoria impuesta a cualquier viajero que entrase en territorio belga desde algún Estado miembro clasificado como zona de alto riesgo, estuviese o no contagiado con dicho virus, ciertamente limitaba de manera drástica el derecho al respeto de la vida privada y familiar y la libertad deambulatoria que, en principio, le asistía de resultados del ejercicio de su derecho a la libre circulación. No obstante, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente compruebe este extremo, tal cuarentena también parece proporcionada a la luz del principio de cautela, en tanto en cuanto, por una parte, existía una probabilidad no desdeñable de que fuese portador del virus y, en particular cuando lo estuviese incubando o fuese asintomático, contagiase a otras personas fuera de su hogar a falta de tal cuarentena y, por otra parte, las pruebas de detección podían arrojar falsos negativos.
- 98 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que los artículos 27 y 29 de la Directiva 2004/38, en relación con sus artículos 4 y 5, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a la normativa de alcance general de un Estado miembro que, por razones de salud pública relacionadas con la lucha contra la pandemia de COVID-19, por un lado, prohíbe a los ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias, independientemente de su nacionalidad, realizar viajes no esenciales desde ese Estado miembro a otros Estados miembros clasificados por él como zonas de alto riesgo en consideración a medidas sanitarias de limitación o a la situación epidemiológica existente en esos otros Estados miembros y, por otro lado, impone a los ciudadanos de la Unión sin la nacionalidad de dicho Estado miembro la obligación de someterse a pruebas de detección y de cumplir una cuarentena a su entrada en el territorio del referido Estado miembro desde cualquiera de esos otros Estados miembros, siempre y cuando esa normativa nacional respete todos los requisitos y garantías que se prescriben en los artículos 30 a 32 de dicha Directiva, los derechos y los principios fundamentales consagrados en la Carta, en particular el principio de prohibición de las discriminaciones, y el principio de proporcionalidad.

Segunda cuestión prejudicial

- 99 Según reiterada jurisprudencia, en el marco del procedimiento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el Tribunal de Justicia establecido por el artículo 267 TFUE, corresponde a este último proporcionar al juez nacional una respuesta útil que le permita dirimir el litigio del que conoce. Desde esta óptica, el Tribunal de Justicia puede tener que tomar en

consideración normas de Derecho de la Unión a las que no se haya referido el juez nacional en su cuestión prejudicial. En efecto, el hecho de que un órgano jurisdiccional nacional, en el plano formal, haya formulado una cuestión prejudicial refiriéndose a determinadas disposiciones del Derecho de la Unión no impide que el Tribunal de Justicia proporcione a ese órgano jurisdiccional todos los elementos de interpretación que puedan permitirle resolver el asunto del que conoce, aun cuando no haya hecho referencia a ellos al formular sus cuestiones. A este respecto, corresponde al Tribunal de Justicia deducir del conjunto de elementos aportados por el órgano jurisdiccional nacional y, especialmente, de la motivación de la resolución de remisión los elementos del Derecho de la Unión que requieren una interpretación, teniendo en cuenta el objeto del litigio [sentencia de 20 de abril de 2023, BVAEB (Actualización de las pensiones de jubilación), C-52/22, EU:C:2023:309, apartado 38 y jurisprudencia citada].

- 100 De las explicaciones del órgano jurisdiccional remitente se desprende que la segunda cuestión prejudicial se plantea en el contexto de dos alegaciones de Nordic Info, según las cuales el control de las limitaciones al derecho de entrada y de salida impuestas por la normativa belga a las personas que realizaran viajes no esenciales desde o hacia otros Estados del espacio Schengen clasificados como zonas de alto riesgo, por un lado, equivalía a una inspección fronteriza y se llevó a cabo por razones de salud pública en violación del artículo 23 del código de fronteras Schengen y, por otro lado, suponía restablecer controles en las fronteras interiores en el espacio Schengen en violación del artículo 25 de dicho código.
- 101 En estas circunstancias, ha de considerarse que, mediante esta segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 22, 23 y 25 del código de fronteras Schengen deben interpretarse en el sentido de que se oponen a la normativa de un Estado miembro que, por razones de salud pública relacionadas con la lucha contra la pandemia de COVID-19, prohíbe, bajo el control de las autoridades competentes y so pena de sanción, el cruce de las fronteras interiores de ese Estado miembro para realizar viajes no esenciales hacia o desde Estados del espacio Schengen clasificados como zona de alto riesgo.
- 102 A este respecto, es preciso recordar que el artículo 67 TFUE, apartado 2, incluido en el título V del Tratado FUE relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia, establece que la Unión garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores. El artículo 77 TFUE, apartado 1, letra a), dispone que la Unión desarrollará una política que tendrá por objetivo garantizar la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen dichas fronteras. La supresión de controles en las fronteras interiores es, como resulta del considerando 2 del código de fronteras Schengen, un elemento constitutivo del objetivo de la Unión, enunciado en el artículo 26 TFUE, de establecer un espacio sin fronteras interiores en el que esté garantizada la libre circulación de personas a través de actos de la Unión adoptados sobre la base del artículo 77 TFUE, apartado 2, letra e), como el código de fronteras Schengen (véanse, por analogía, las sentencias de 19 de julio de 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, apartados 48 y 49, y de 21 de junio de 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, apartados 30 y 31).
- 103 En este contexto, el artículo 22 del código de fronteras Schengen recuerda el principio según el cual las fronteras interiores, en el sentido definido en su artículo 2, punto 1, pueden cruzarse en cualquier lugar sin que se realice inspección fronteriza alguna de las personas, cualquiera que sea su nacionalidad.
- 104 Con la rúbrica «Inspecciones dentro del territorio», el artículo 23, letra a), del código de fronteras Schengen dispone, por su parte, que la ausencia de control en las fronteras interiores no afectará al ejercicio de las competencias de policía de las autoridades competentes de los Estados miembros

en virtud de su Derecho interno, en la medida en que el ejercicio de tales competencias no tenga un efecto equivalente a las inspecciones fronterizas, y que este punto también es aplicable a las zonas fronterizas. Así pues, aunque esta disposición, en relación con los artículos 2, punto 11, y 22 de dicho código, prohíbe a las autoridades competentes de los Estados miembros ejercer sus competencias de policía para realizar controles en los pasos fronterizos, en el sentido del artículo 2, punto 8, de dicho código, con la finalidad de comprobar que las personas, incluidos sus medios de transporte y los objetos en su posesión, están autorizadas a entrar en el territorio nacional o a salir de él, preserva no obstante el derecho de los Estados miembros a realizar, dentro del territorio nacional, incluidas las zonas fronterizas, controles justificados por el ejercicio de competencias de policía, siempre que ese ejercicio no tenga un efecto equivalente al de tal inspección.

- 105 Por otra parte, ha de señalarse que el artículo 25 del código de fronteras Schengen prevé la posibilidad de restablecer controles en las fronteras interiores de la Unión como excepción al principio establecido en su artículo 22, que se ha recordado en el apartado 103 de la presente sentencia. De este modo, sobre la base del referido artículo 25, los Estados miembros pueden restablecer temporalmente controles, durante determinados períodos máximos, en la totalidad o en determinadas partes de sus fronteras interiores, tal como se definen en el artículo 2, punto 1, de dicho código, en caso de amenaza grave para su orden público o su seguridad interior, restablecimiento que solo se permite como último recurso. En todos los casos, la duración de tal restablecimiento temporal no debe exceder de lo estrictamente necesario para responder a dicha amenaza y debe ser proporcionado a esta, debiendo precisarse que el tipo de evaluación que debe realizarse al efecto y el procedimiento que debe seguirse se regulan detalladamente en los artículos 26 a 28 de dicho código [véase, en este sentido, la sentencia de 26 de abril de 2022, Landespolizeidirektion Steiermark (Duración máxima de los controles en las fronteras interiores), C-368/20 y C-369/20, EU:C:2022:298, apartados 54, 63, 67 y 68].
- 106 En el presente asunto, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia y de lo manifestado por el Gobierno belga tanto en sus observaciones escritas como en la vista se desprende que, en el momento de los hechos del litigio principal, las autoridades nacionales realizaron controles para comprobar el cumplimiento de la prohibición de cruzar las fronteras interiores fijada en el artículo 18 de la Orden Ministerial modificada.
- 107 Por otro lado, el Gobierno belga señaló, en respuesta a una pregunta del Tribunal de Justicia, que los controles del cumplimiento de las prohibiciones de entrada y de salida del territorio belga se llevaban a cabo, en el momento de los hechos del litigio principal, de la siguiente manera: en los aeropuertos y estaciones, se sometía aleatoriamente a control a los viajeros que tomaban respectivamente vuelos y conexiones entre Bélgica y Estados del espacio Schengen clasificados como zonas de alto riesgo, mientras que, en las carreteras, los equipos móviles efectuaban controles fronterizos aleatorios durante las horas de trabajo normales, con especial atención al transporte de pasajeros en autobús.
- 108 Por su parte, la Comisión Europea indicó, en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, que había recibido, el 4 de junio de 2020, una notificación del Reino de Bélgica de la que se desprendía que este Estado miembro había dejado de realizar controles en las fronteras interiores durante el período objeto del litigio principal.
- 109 En estas circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente deberá comprobar, por un lado, si, cuando los controles del cumplimiento de la prohibición de cruzar fronteras mencionada en el apartado 33 de la presente sentencia se realizaron dentro del territorio belga, incluidas las zonas

fronterizas, el ejercicio de las competencias de policía en virtud de las cuales se realizaron no tuvo un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas, en el sentido del artículo 23, letra a), del código de fronteras Schengen, y, por otro lado, si, cuando se realizaron en las fronteras interiores, el Reino de Bélgica cumplió todos los requisitos que los artículos 25 a 28 de dicho código prescriben para el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores.

- 110 A este respecto, el Tribunal de Justicia, al pronunciarse sobre una petición de decisión prejudicial, puede aportar precisiones para orientar al órgano jurisdiccional nacional en su decisión (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de mayo de 2022, *Victorinox*, C-179/21, EU:C:2022:353, apartado 49 y jurisprudencia citada).
- 111 Por lo que se refiere, en primer lugar, al artículo 23, letra a), del código de fronteras Schengen, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que el cumplimiento del Derecho de la Unión, en particular de los artículos 22 y 23 de este código, debe quedar asegurado mediante el establecimiento y la observancia de un marco normativo que garantice que el ejercicio en la práctica de las competencias de policía a que se refiere ese artículo 23, letra a), no pueda tener un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas (véanse, por analogía, las sentencias de 19 de julio de 2012, *Adil*, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, apartado 68 y jurisprudencia citada, y de 21 de junio de 2017, *A*, C-9/16, EU:C:2017:483, apartado 37).
- 112 El artículo 23, letra a), segunda frase, incisos i) a iv), de dicho código ofrece, debido a los términos «en particular» que figuran al inicio de esta frase, indicios que permiten orientar a los Estados miembros en el ejercicio de sus competencias de policía y la fijación del marco normativo a que se ha hecho referencia en el apartado anterior, de suerte que el ejercicio de estas no tenga un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas.
- 113 En primer término, por lo que toca al indicio que figura en el artículo 23, letra a), segunda frase, inciso i), del código de fronteras Schengen, referido a que las medidas policiales no deben tener «como objetivo el control de fronteras», el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, en virtud del artículo 2, puntos 10 a 12, del referido código, con ese objetivo se persigue, por una parte, garantizar que pueda autorizarse la entrada de personas en el territorio de los Estados miembros, o su abandono, y, por otra parte, impedir que las personas se sustraigan a las inspecciones fronterizas. Se trata de controles que pueden realizarse de modo sistemático o aleatorio (véase, por analogía, la sentencia de 13 de diciembre de 2018, *Touring Tours und Travel y Sociedad de Transportes*, C-412/17 y C-474/17, EU:C:2018:1005, apartado 55 y jurisprudencia citada).
- 114 Pues bien, en el caso de autos, los objetivos que perseguían los controles realizados para garantizar el cumplimiento del artículo 18 de la Orden Ministerial modificada parecen distinguirse en determinados aspectos esenciales de los que persiguen las inspecciones fronterizas. En efecto, es cierto que, como se ha indicado en el apartado 106 de la presente sentencia, esos controles tenían por objeto comprobar si personas que tenían la intención de cruzar o que habían cruzado las fronteras estaban autorizadas para salir del territorio belga o para entrar en él. Sin embargo, según el propio tenor de la Orden Ministerial modificada, el objetivo principal de dichos controles no era otro que limitar, en una situación de urgencia, la propagación de la COVID-19 en ese territorio y, habida cuenta de la obligación prescrita, por lo demás, para todos los viajeros que entrasen en él desde cualquier Estado del espacio Schengen clasificado como zona roja de someterse a pruebas de detección y de cumplir una cuarentena, garantizar la identificación y el seguimiento de esos viajeros.

- 115 En vista de este objetivo principal, no puede considerarse que los controles realizados para garantizar el cumplimiento del artículo 18 de la Orden Ministerial modificada tuvieran un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas, prohibido por el artículo 23, letra a), del código de fronteras Schengen (véase, por analogía, la sentencia de 21 de junio de 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, apartados 46 y 51).
- 116 Por añadidura, aunque parece que, en el caso de autos, los controles de carreteras se realizaron principalmente en zonas fronterizas, ello no basta, por sí solo, para que se constate que el ejercicio de las competencias de policía tuvo un efecto equivalente a las inspecciones fronterizas. En efecto, la primera frase del artículo 23, letra a), del código de fronteras Schengen se refiere expresamente al ejercicio de competencias de policía por las autoridades competentes del Estado miembro en virtud del Derecho nacional, también en las zonas fronterizas (véase, por analogía, la sentencia de 21 de junio de 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, apartados 52 y jurisprudencia citada).
- 117 En segundo término, por lo que respecta al indicio que figura en el artículo 23, letra a), segunda frase, inciso ii), del código de fronteras Schengen, referido a que las medidas policiales deben estar «basadas en información y experiencia policiales de carácter general sobre posibles amenazas a la seguridad pública», ha de recordarse que, aunque esta disposición menciona únicamente las «amenazas a la seguridad pública», no es menos cierto que el artículo 23, letra a), de dicho código no establece, debido a la expresión «en particular» que figura al inicio de su segunda frase, ni una lista exhaustiva de requisitos que deben cumplir las medidas policiales para que no se considere que tienen un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas ni una lista exhaustiva de los objetivos que pueden perseguir dichas medidas policiales o del objeto que pueden tener (véase, por analogía, la sentencia de 21 de junio de 2017, A, C-9/16, EU:C:2017:483, apartado 48). Con mayor razón se impone tal conclusión si se tiene en cuenta que, a tenor del artículo 23, letra a), de dicho código, las competencias de policía se definen «en virtud de su Derecho interno» y, por consiguiente, pueden abarcar ámbitos distintos del de la seguridad pública a que se refiere la segunda frase, inciso ii), de esta disposición.
- 118 Por lo tanto, que las amenazas para la salud pública no se mencionen expresamente en el artículo 23, letra a), segunda frase, inciso ii), del código de fronteras Schengen no implica en sí que, siendo así que las cuestiones de salud pública pueden estar comprendidas en el ámbito de las competencias de policía en virtud del Derecho interno y que las medidas adoptadas sobre la base de estas competencias pueden fundamentarse en información y experiencia policiales sobre amenazas posibles o acreditadas para la salud pública, como una pandemia o un riesgo de pandemia, un Estado miembro no pueda invocar el ámbito de la salud pública al amparo del artículo 23, letra a), de este código.
- 119 En cuanto al hecho de que, a tenor del artículo 23, letra a), segunda frase, inciso ii), del código de fronteras Schengen, las medidas policiales deben estar basadas «en información y experiencia policiales de carácter general» en el ámbito de que se trate, a saber, en el presente caso, una amenaza para la salud pública, ha de recordarse que esta exigencia no se cumple cuando los controles se imponen sobre la base de una prohibición de alcance general, con independencia del comportamiento de las personas afectadas y de la concurrencia de circunstancias que revelen un riesgo de perturbación para ese ámbito (véase, por analogía, la sentencia de 13 de diciembre de 2018, Touring Tours und Travel y Sociedad de Transportes, C-412/17 y C-474/17, EU:C:2018:1005, apartado 61 y jurisprudencia citada).

- 120 Aunque de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que, en el momento de los hechos del litigio principal, los controles de que se trata se llevaron a cabo sobre la base de una prohibición de alcance general y con independencia del comportamiento de los viajeros, ha de señalarse, no obstante, que la normativa nacional controvertida en el litigio principal se enmarcaba en el contexto de una amenaza grave para la salud pública, a saber, una pandemia causada por un virus capaz de provocar la muerte en diferentes categorías de la población y de sobrecargar, o incluso saturar, el sistema nacional de salud. También ha de tenerse en cuenta, por una parte, el objetivo principal perseguido tanto por esa prohibición como por las medidas de control que la acompañaban, a saber, contener o frenar la propagación o el riesgo de propagación del virus de modo que se salvaran el mayor número posible de vidas humanas y, por otra parte, la extrema dificultad, cuando no la imposibilidad, de determinar de antemano quiénes de entre aquellos que tomaban los distintos medios de transporte venían de Estados miembros clasificados como zonas de alto riesgo o se dirigían a tales Estados miembros. En estas circunstancias, a los efectos del artículo 23, letra a), segunda frase, inciso ii), del código de fronteras Schengen, basta con que los controles se decidieran y aplicaran en atención a circunstancias objetivamente reveladoras de un riesgo grave y serio de daño para la salud pública y a partir de los conocimientos generales de las autoridades sobre las zonas de entrada y de salida del territorio nacional a través de las cuales un gran número de viajeros objeto de dicha prohibición podían transitar.
- 121 En tercer término, por lo que atañe a los indicios que figuran en el artículo 23, letra a), segunda frase, incisos iii) y iv), del código de fronteras Schengen, a propósito de que las medidas de policía deben estar «concebidas y [ejecutarse] de un modo claramente diferenciado de las inspecciones sistemáticas de personas en las fronteras exteriores [de la Unión]» y «[llevarse] a cabo sirviéndose de inspecciones aleatorias», de las explicaciones del Gobierno belga en respuesta a una pregunta escrita del Tribunal de Justicia se desprende que todos los controles controvertidos en el litigio principal se realizaron al azar y, por tanto, de manera «aleatoria», extremo que, empero, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar. No obstante, a dicho órgano jurisdiccional aún le quedará por examinar si esos controles se concibieron y ejecutaron de un modo claramente diferenciado de las inspecciones sistemáticas de personas en las fronteras exteriores de la Unión, lo que implica examinar en detalle las precisiones y limitaciones contempladas en la normativa nacional controvertida en el litigio principal en cuanto a la intensidad, la frecuencia y la selectividad de dichos controles (véase, por analogía, la sentencia de 13 de diciembre de 2018, *Touring Tours und Travel y Sociedad de Transportes*, C-412/17 y C-474/17, EU:C:2018:1005, apartado 64 y jurisprudencia citada).
- 122 Aunque el Tribunal de Justicia no dispone de información a este respecto, ha de observarse, cuando menos, que, en el contexto de una pandemia como la descrita en el apartado 120 de la presente sentencia y considerando el hecho, ya apuntado en ese mismo apartado, de que podía resultar extremadamente difícil, cuando no imposible, determinar de antemano quiénes de aquellos que tomaban los distintos medios de transporte venían de Estados miembros clasificados como zonas de alto riesgo o se dirigían a tales Estados miembros, debe reconocerse al Estado miembro en cuestión un cierto margen de apreciación, justificado también por el principio de cautela, en la concepción y la ejecución de los controles en cuanto a su intensidad, frecuencia y selectividad. No obstante, ese margen de apreciación no puede extenderse hasta el punto de que los controles concebidos y ejecutados de esa manera no puedan diferenciarse «claramente» de las inspecciones sistemáticas de personas en las fronteras exteriores de la Unión y revistan tal carácter sistemático.

- 123 Por lo que atañe, en segundo lugar, a la cuestión del restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores, en el sentido de los artículos 25 y siguientes del código de fronteras Schengen, ha de señalarse que, mientras que el tenor del artículo 23, letra a), de dicho código, como se ha indicado en el apartado 117 de la presente sentencia, está abierto, en tanto en cuanto preserva el derecho de los Estados miembros a ejercer competencias de policía también en el ámbito de la salud pública, el artículo 25, apartado 1, de dicho código se refiere expresamente a la posibilidad de que los Estados miembros restablezcan temporalmente controles en las fronteras en caso de amenaza grave para el orden público o la seguridad interior.
- 124 Dado que la excepción al artículo 22 del código de fronteras Schengen introducida por el artículo 25, apartado 1, del mismo debe interpretarse de manera estricta [véase, en este sentido, la sentencia de 26 de abril de 2022, Landespolizeidirektion Steiermark (Duración máxima de los controles en las fronteras interiores), C-368/20 y C-369/20, EU:C:2022:298, apartados 64 y 66 y jurisprudencia citada], una amenaza para la salud pública no puede, como tal, justificar el restablecimiento de controles en las fronteras interiores.
- 125 Dicho esto, ha de considerarse, al igual que el Abogado General en el punto 154 de sus conclusiones, que, si una amenaza sanitaria constituye una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior, un Estado miembro puede restablecer temporalmente los controles en sus fronteras interiores para responder a ella, siempre que se cumplan los demás requisitos prescritos en los artículos 25 y siguientes del código de fronteras Schengen.
- 126 En efecto, de los conceptos de «orden público» y de «seguridad interior», tal como se han delimitado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, resulta que, en determinados casos, una amenaza sanitaria puede constituir una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de diciembre de 2010, Josemans, C-137/09, EU:C:2010:774, apartado 65). Así, por un lado, el concepto de «orden público» requiere, más allá de la perturbación para el orden social que constituye cualquier infracción de la ley, que exista una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad. Por otro lado, el concepto de «seguridad interior» se corresponde con el componente interior de la seguridad pública de un Estado miembro y comprende, en particular, el hecho de poner en peligro el funcionamiento de las instituciones y de los servicios públicos esenciales, así como la supervivencia de la población, además de la agresión contra los intereses militares o las amenazas directas para la tranquilidad y la seguridad física de la población [véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de febrero de 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, apartados 65 y 66 y jurisprudencia citada, y de 2 de mayo de 2018, K. y H. F. (Derecho de residencia y alegaciones de crímenes de guerra), C-331/16 y C-366/16, EU:C:2018:296, apartado 42 y jurisprudencia citada].
- 127 Pues bien, una pandemia de una magnitud como la de la COVID-19, originada por una enfermedad contagiosa capaz de provocar la muerte en diferentes categorías de la población y de sobrecargar, incluso saturar, los sistemas nacionales de salud, puede afectar a un interés fundamental de la sociedad, a saber, el de salvaguardar la vida de los ciudadanos preservando al tiempo el buen funcionamiento del sistema de salud y la prestación de los cuidados adecuados a la población, y afecta además a la propia supervivencia de parte de la población, en particular las personas más vulnerables. En estas circunstancias, tal situación puede calificarse de amenaza grave para el orden público o la seguridad interior, en el sentido del artículo 25, apartado 1, del código de fronteras Schengen.

- 128 En el caso de autos, en el supuesto de que el órgano jurisdiccional remitente constate que las autoridades belgas llevaron a cabo inspecciones o controles en las fronteras interiores durante el período controvertido en el litigio principal, le corresponderá comprobar, teniendo en cuenta que tales inspecciones o controles pretendían, como se ha indicado en el apartado 127 de la presente sentencia, responder a una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior, que se cumplían los demás requisitos que se prescriben en los artículos 25 a 28 del código de fronteras Schengen y que se han resumido esencialmente en el apartado 105 de la presente sentencia.
- 129 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que los artículos 22, 23 y 25 del código de fronteras Schengen deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a la normativa de un Estado miembro que, por razones de salud pública relacionadas con la lucha contra la pandemia de COVID-19, prohíbe, bajo el control de las autoridades competentes y so pena de sanción, el cruce de las fronteras interiores de ese Estado miembro para realizar viajes no esenciales hacia o desde Estados del espacio Schengen clasificados como zona de alto riesgo, a condición de que esas medidas de control formen parte del ejercicio de competencias de policía, que no debe tener un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas, en el sentido del artículo 23, letra a), de este código, o de que, en caso de que dichas medidas constituyan controles en las fronteras interiores, dicho Estado miembro haya cumplido los requisitos que los artículos 25 a 28 de dicho código prescriben para el restablecimiento temporal de tales controles, entendiéndose que la amenaza provocada por tal pandemia se corresponde con una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior, en el sentido del artículo 25, apartado 1, del referido código.

Costas

- 130 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 (Gran Sala) declara:

- 1) Los artículos 27 y 29 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, en relación con los artículos 4 y 5 de esta,**

deben interpretarse en el sentido de que

no se oponen a la normativa de alcance general de un Estado miembro que, por razones de salud pública relacionadas con la lucha contra la pandemia de COVID-19, por un lado, prohíbe a los ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias, independientemente de su nacionalidad, realizar viajes no esenciales desde ese Estado miembro a otros Estados miembros clasificados por él como zonas de alto riesgo en consideración a medidas sanitarias de limitación o a la situación epidemiológica existente en esos otros Estados miembros y, por otro lado, impone a los ciudadanos de

la Unión sin la nacionalidad de dicho Estado miembro la obligación de someterse a pruebas de detección y de cumplir una cuarentena a su entrada en el territorio del referido Estado miembro desde cualquiera de esos otros Estados miembros, siempre y cuando esa normativa nacional respete todos los requisitos y garantías que se prescriben en los artículos 30 a 32 de dicha Directiva, los derechos y los principios fundamentales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en particular el principio de prohibición de las discriminaciones, y el principio de proporcionalidad.

- 2) Los artículos 22, 23 y 25 del Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (código de fronteras Schengen), en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2017/2225 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2017,

deben interpretarse en el sentido de que

no se oponen a la normativa de un Estado miembro que, por razones de salud pública relacionadas con la lucha contra la pandemia de COVID-19, prohíbe, bajo el control de las autoridades competentes y so pena de sanción, el cruce de las fronteras interiores de ese Estado miembro para realizar viajes no esenciales hacia o desde Estados del espacio Schengen clasificados como zona de alto riesgo, a condición de que esas medidas de control formen parte del ejercicio de competencias de policía, que no debe tener un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas, en el sentido del artículo 23, letra a), de este código, o de que, en caso de que dichas medidas constituyan controles en las fronteras interiores, dicho Estado miembro haya cumplido los requisitos que los artículos 25 a 28 de dicho código prescriben para el restablecimiento temporal de tales controles, entendiéndose que la amenaza provocada por tal pandemia se corresponde con una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior, en el sentido del artículo 25, apartado 1, del referido código.

Firmas