



Recopilación de la Jurisprudencia

Asunto C-128/22

**Nordic Info BV
contra
Belgische Staat**

(Petición de decisión prejudicial planteada por el Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel)

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»

1. *Ciudadanía de la Unión — Derecho de libre circulación y de libre residencia en el territorio de los Estados miembros — Directiva 2004/38/CE — Limitaciones del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de salud pública — Concepto de enfermedad con potencial epidémico como se define en los instrumentos correspondientes de la OMS u otras enfermedades infecciosas o parasitarias contagiosas — COVID-19 — Inclusión — Requisitos — Enfermedad objeto de un conjunto de medidas de protección respecto de los nacionales del Estado miembro de que se trate — Medidas adoptadas con fines no económicos — Comprobación por el órgano jurisdiccional remitente (Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, arts. 27, ap. 1, y 29, ap. 1)*

(véanse los apartados 52 a 54)

2. *Ciudadanía de la Unión — Derecho de libre circulación y de libre residencia en el territorio de los Estados miembros — Directiva 2004/38/CE — Limitación del derecho de entrada y de residencia por razones de salud pública — Ámbito de aplicación — Inclusión de medidas que limitan también el derecho de salida — Concepto de limitaciones a la libre circulación — Prohibición de cruzar las fronteras — Obligación de los viajeros que entran en el territorio de*

un Estado miembro de someterse a pruebas de detección y cumplir una cuarentena — Inclusión
(Arts. 20 TFUE y 21 TFUE; Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, arts. 4, 5, 27, ap. 1, y 29, ap. 1)

(véanse los apartados 55, 56, 58 y 59)

3. *Ciudadanía de la Unión — Derecho de libre circulación y de libre residencia en el territorio de los Estados miembros — Directiva 2004/38/CE — Derecho de salida y de entrada — Ámbito de aplicación — Ciudadano nacional de un Estado miembro que desea salir del territorio de este Estado para desplazarse a otro Estado miembro — Ciudadano nacional de un Estado miembro que desea entrar en el territorio de otro Estado miembro — Inclusión*
(Arts. 20 TFUE y 21 TFUE; Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 4, ap. 1)

(véase el apartado 60)

4. *Ciudadanía de la Unión — Derecho de libre circulación y de libre residencia en el territorio de los Estados miembros — Directiva 2004/38/CE — Limitación del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de salud pública — Lucha contra la pandemia de COVID-19 — Medidas de limitación impuestas a los ciudadanos de la Unión que viajen, por motivos no esenciales, de un Estado miembro a otro Estado miembro clasificado como zona de alto riesgo o que vengan de tal Estado miembro — Normativa nacional de alcance general que impone tales medidas — Procedencia — Requisitos — Cumplimiento de los requisitos y garantías que se prescriben en los artículos 30 a 32 de esta Directiva, de los derechos y principios consagrados por la Carta de los Derechos Fundamentales y del principio de proporcionalidad*
(Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, arts. 27, ap. 1, 29, ap. 1, y 30 a 32)

(véanse los apartados 62, 69 a 76 y 98 y el punto 1 del fallo)

5. *Ciudadanía de la Unión — Derecho de libre circulación y de libre residencia en el territorio de los Estados miembros — Directiva 2004/38/CE — Limitación del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de salud pública — Respeto del principio de proporcionalidad — Alcance — Medidas idóneas para lograr el objetivo de protección de la salud pública, circunscritas a lo estrictamente necesario y no desproporcionadas en relación con ese objetivo — Comprobación por el órgano jurisdiccional remitente*
(Directiva 2004/38/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 31, aps. 1 y 3)

(véanse los apartados 77, 81 a 84, 87 y 90 a 97)

6. *Controles en las fronteras, asilo e inmigración — Código de la Unión para el cruce de fronteras — Supresión de los controles en las fronteras interiores — Lucha contra la pandemia de COVID-19 — Normativa nacional que prohíbe cruzar las fronteras interiores para realizar viajes no esenciales desde o hacia Estados del espacio Schengen clasificados como zona de alto riesgo — Controles con el objeto de garantizar el cumplimiento de esa*

normativa dentro del territorio nacional — Necesidad de realizar esos controles en el marco del ejercicio de competencias de policía, que no debe tener un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas — Controles con el objeto de garantizar el cumplimiento de dicha normativa en las fronteras interiores — Necesidad de respetar los requisitos prescritos en los artículos 25 a 28 del referido código

[Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, arts. 22, 23 y 25]

(véanse los apartados 104, 105, 109, 123, 128 y 129 y el punto 2 del fallo)

7. *Controles en las fronteras, asilo e inmigración — Código de la Unión para el cruce de fronteras — Supresión de los controles en las fronteras interiores — Inspecciones dentro del territorio — Medidas de control que forman parte del ejercicio de competencias de policía, que no debe tener un efecto equivalente al de las inspecciones fronterizas — Apreciación por el órgano jurisdiccional nacional considerando los indicios establecidos en el artículo 23, letra a), segunda frase, incisos i) a iv), de este código*

[Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 23, letra a)]

(véanse los apartados 111 a 113 y 117 a 122)

8. *Controles en las fronteras, asilo e inmigración — Código de la Unión para el cruce de fronteras — Supresión de los controles en las fronteras interiores — Restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores en caso de amenaza grave para el orden público o la seguridad interior Ámbito de aplicación — Concepto de amenaza grave para el orden público o la seguridad interior — Amenaza sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19 — Inclusión*

[Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, art. 25]

(véanse los apartados 125 a 127)

Resumen

En el contexto de la pandemia de COVID-19, mediante orden ministerial belga se prohibieron, en julio de 2020, los viajes no esenciales entre Bélgica y los países de la Unión Europea, los países de la zona Schengen y el Reino Unido cuando estuvieran clasificados como zona de alto riesgo («zona roja») en consideración a su situación epidemiológica o al nivel de las medidas sanitarias de limitación adoptadas por sus autoridades. La normativa belga preveía además la obligación de todo viajero que entrase en el territorio nacional desde cualquiera de esos países de someterse a pruebas de detección y cumplir una cuarentena.

Durante ese período, las autoridades belgas realizaron controles para comprobar el cumplimiento de las referidas medidas.

Del 12 al 15 de julio de 2020, Suecia figuró entre los países clasificados como zona de alto riesgo. Nordic Info BV, agencia especializada en los viajes a y desde Escandinavia, para cumplir la normativa belga, canceló todos los viajes programados desde Bélgica con destino a Suecia durante la temporada estival.

Esta agencia de viajes 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 de una serie de vicios cometidos por el Estado belga en la elaboración de la normativa controvertida.

Mediante su remisión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta al Tribunal de Justicia, por un lado, si tal normativa nacional de alcance general es compatible con las disposiciones de la Directiva 2004/38¹ que regulan las medidas de limitación de la libertad de circulación que se adopten por razones de salud pública.² Por otro lado, pregunta al Tribunal de Justicia si la prohibición de cruzar las fronteras interiores de este Estado miembro para realizar viajes no esenciales desde o hacia países del espacio Schengen clasificados como zona de alto riesgo es compatible con los artículos del código de fronteras Schengen³ relativos a la ausencia de controles en las fronteras interiores, al posible restablecimiento de estos controles y al ejercicio de competencias de policía.⁴

Mediante su sentencia, el Tribunal de Justicia responde en sentido afirmativo a estas dos preguntas y desgrana los requisitos a que debe atenerse tal normativa nacional.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Por lo que respecta a la legalidad, a la luz de la Directiva 2004/38, de unas medidas de limitación de la libertad de circulación decretadas por un Estado miembro en el contexto de una pandemia como la de la COVID-19, el Tribunal de Justicia señala que la normativa nacional que establezca tales medidas debe respetar todos los requisitos y garantías que se prescriben en los artículos 30 a 32 de esta 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.

A este respecto, el Tribunal de Justicia indica, en primer lugar, que, aunque figuran en un capítulo de la Directiva 2004/38 que se titula «Limitaciones del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública», los artículos 27, apartado 1, y 29, apartado 1, de la Directiva 2004/38 mencionan expresamente la «libertad de circulación», de modo que abarcan ambos componentes de esta libertad, esto es, el derecho de entrada y el derecho de salida, y, por tanto, permiten a los Estados miembros adoptar medidas que limiten cualquiera de estos derechos por razones de salud pública. Las medidas de limitación de la libre circulación que un Estado miembro puede adoptar por razones de salud pública al amparo de estas disposiciones, por tanto, pueden consistir no solo en prohibiciones de salir del territorio del Estado miembro para realizar, como en el caso de autos, viajes no esenciales, sino también en la obligación para los viajeros que entren en ese territorio de someterse a pruebas de detección y cumplir una cuarentena.

¹ 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).

² Se trata, en concreto, de los artículos 27 y 29 de esta Directiva.

³ 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).

⁴ A saber, más concretamente, los artículos 22, 23 y 25 de este código.

En segundo lugar, ninguna de estas dos disposiciones se opone a que tales medidas de limitación revistan la forma de acto de alcance general referido indistintamente a cualquier persona incluida en una situación contemplada en él. Viene en apoyo de esta interpretación el hecho de que las enfermedades que permiten justificar tales medidas —a saber, las enfermedades infecciosas o parasitarias contagiosas como la COVID-19— pueden afectar, por sus propias características, a poblaciones enteras, con independencia de comportamientos de los individuos que las componen.

En tercer lugar, el Tribunal de Justicia subraya que, a pesar de su redacción, que, a primera vista, está concebida para las resoluciones individuales, también deben cumplirse todos los requisitos y garantías que se prescriben en los artículos 30 a 32 de la Directiva 2004/38 cuando las medidas de limitación revistan la forma de actos de alcance general. Así pues, en aplicación del artículo 30, apartados 1 y 2, de esta Directiva, 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 publicidad institucional suficiente, de suerte que su contenido y efectos puedan comprenderse, al igual que las razones concretas de salud pública esgrimidas en su apoyo. Por añadidura, para respetar las garantías prescritas en los artículos 30, apartado 3, y 31 de dicha Directiva, el acto de alcance general debe poder impugnarse en vía judicial y, en su caso, administrativa y tales medios de impugnación han de ponerse en conocimiento del público. Esas medidas de limitación deben asimismo respetar el principio de prohibición de las discriminaciones consagrado en la Carta.

En cuarto y último lugar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31, apartados 1 y 3, de la Directiva 2004/38, toda medida de limitación de la libre circulación adoptada por razones de salud pública debe ser proporcionada al objetivo de protección de la salud pública perseguido, entendiéndose que la proporcionalidad de tal medida debe apreciarse teniendo en cuenta también el principio de cautela. La exigencia de proporcionalidad obliga concretamente a comprobar que tales medidas, en primer lugar, son adecuadas para lograr el objetivo de interés general perseguido, en este caso la protección de la salud pública, en segundo lugar, se limitan a lo estrictamente necesario, es decir, que ese objetivo no podría alcanzarse razonablemente de manera igualmente eficaz por otros medios menos atentatorios contra los derechos y libertades que tienen garantizados las personas afectadas, y, en tercer lugar, no son desproporcionadas en relación con ese objetivo, lo que implica, en particular, ponderar la importancia de este último y la gravedad de la injerencia en esos derechos y libertades.

En cuanto a los controles con objeto de garantizar el cumplimiento de la normativa controvertida, el Tribunal de Justicia considera que solamente caben tales controles dentro del territorio nacional si forman parte del ejercicio de competencias de policía, en el sentido del artículo 23, letra a), del código de fronteras Schengen. En caso de que dichos controles se realicen directamente en las fronteras interiores, es indispensable que el Estado miembro cumpla todos los requisitos que los artículos 25 a 28 de dicho código prescriben para el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores, entendiéndose que la amenaza provocada por una pandemia como la de la COVID-19 se corresponde con una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior, en el sentido del artículo 25, apartado 1, de dicho código.

Por lo que atañe, en primer lugar, al artículo 23, letra a), del código de fronteras Schengen, el Tribunal de Justicia recuerda que esta disposición garantiza a los Estados miembros el derecho a realizar, dentro del territorio nacional, incluso en las zonas fronterizas, controles justificados por el ejercicio de competencias de policía, siempre que dicho ejercicio no tenga un efecto equivalente al de una inspección fronteriza, extremo que corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar.

A tal fin, el artículo 23, letra a), segunda frase, incisos i) a iv), de dicho código ofrece indicios que permiten orientar a los Estados miembros en el ejercicio de tales competencias de policía.

A este respecto, por lo que toca, en primer término, al indicio que figura en el artículo 23, letra a), segunda frase, inciso i), de dicho código, los objetivos perseguidos por los controles deben distinguirse de los que persiguen las inspecciones fronterizas, a saber, aquellos destinados a garantizar que pueda autorizarse la entrada de personas en el territorio del Estados miembro o su abandono. El Tribunal de Justicia considera que así parece suceder en el caso de autos, en tanto en cuanto el objetivo principal de los controles para garantizar el cumplimiento de la normativa belga controvertida no era otro que limitar, en una situación de urgencia, la propagación de la COVID-19 entre la población belga.

Por lo que se refiere, en segundo término, al indicio que figura en el 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, que puede ser invocado por un Estado miembro al amparo de esta disposición, 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.

Por lo que atañe, en tercer término, a los indicios que figuran en el artículo 23, letra a), segunda frase, incisos iii) y iv), del código de fronteras Schengen, todos los controles objeto del litigio principal deben, por un lado, haberse realizado al azar y, por tanto, de manera «aleatoria» y, por otro, haberse concebido y ejecutado de un modo claramente diferenciado de las inspecciones sistemáticas de personas en las fronteras exteriores de la Unión. En cuanto a este último extremo, el Tribunal de Justicia precisa que, en el contexto de una pandemia como la de la COVID-19, los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación en cuanto a la intensidad, la frecuencia y la selectividad de los controles.

En segundo lugar, de resultar que los controles controvertidos se realizaron en las fronteras interiores, el órgano jurisdiccional remitente deberá comprobar si el Reino de Bélgica respetó todos los requisitos que los artículos 25 a 28 del código de fronteras Schengen prescriben para el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores en caso de amenaza grave para el orden público o la seguridad interior. El Tribunal de Justicia puntualiza a este respecto que una pandemia de una magnitud como la de la COVID-19 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, pues puede afectar a un interés fundamental de la sociedad, a saber, el de salvaguardar la vida de los ciudadanos, y afecta además a la propia supervivencia de parte de la población, en particular las personas más vulnerables.