Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NICHOLAS EMILIOU
presentadas el 7 de septiembre de 2023 [1]

Asunto C-128/22

BV NORDIC INFO
contra
Belgische Staat

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Tribunal de Primera Instancia Neerlandófono de Bruselas, Bélgica)]

«Procedimiento prejudicial — Libre circulación de personas — Medidas nacionales adoptadas para controlar la propagación de la pandemia de COVID-19 — Prohibición de los viajes "no esenciales" desde y hacia países considerados de alto riesgo de contagio para los viajeros — Imposición a los residentes de la obligación de permanecer en cuarentena y de realizarse pruebas de detección al volver de esos países — Directiva 2004/38/CE — Artículos 4 y 5 — Derechos de salida y entrada — Limitación — Artículos 27, apartado 1, y 29, apartado 1 — Justificación — Salud pública — Proporcionalidad — Controles efectuados para hacer respetar las restricciones de viaje — Código de fronteras Schengen — Artículos 22 y 23, apartado 1 — Distinción entre "inspección fronteriza" en el sentido de la primera disposición y "ejercicio de las competencias de policía" en el sentido de la segunda disposición — Posibilidad de restablecer los controles fronterizos en las fronteras interiores — Artículo 25, apartado 1 — Justificación — Concepto de "amenaza grave para el orden público" — Riesgo de graves disturbios para la sociedad a causa de la pandemia — Proporcionalidad»

I. Introducción

1. Entre las «intervenciones no farmacéuticas» [2] que las autoridades públicas de todo el mundo pusieron en marcha para controlar la propagación de la pandemia de COVID-19, las limitaciones a la movilidad de las personas ocuparon un lugar destacado. Si bien los confinamientos fueron las más drásticas entre tales medidas, las restricciones de los desplazamientos internacionales también fueron una de las principales medidas de respuesta. En efecto, en diferentes momentos de la pandemia, los Estados impusieron prohibiciones de entrada o salida de su territorio y reforzaron el control fronterizo para aplicarlas.

[1] Lengua original: inglés.

[2] Las «intervenciones no farmacéuticas» son medidas de salud pública, distintas de la vacunación y el suministro de medicamentos y tratamientos médicos, dirigidas a prevenir o controlar la transmisión de una enfermedad contagiosa en una comunidad. Véase Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC), *Guidelines for non-pharmaceutical interventions to reduce the impact of COVID-19 in the EU/EEA and the UK*, ECDC, Estocolmo, 24 de septiembre de 2020 (en lo sucesivo, «Directrices del ECDC»).

2. Los Estados miembros de la Unión no se apartaron de esta tendencia. Durante la «primera ola» de la pandemia, desde marzo de 2020 en adelante,[3] no solo los Estados miembros prohibieron colectivamente la entrada *en* el territorio de la Unión, precintando parcialmente la «fortaleza europea» del resto del mundo,[4] sino que, además, las diversas restricciones a la movilidad transfronteriza introducidas entre ellos se tradujeron en un nivel sin precedentes de cierre de fronteras *dentro* de la Unión.[5]

3. Si bien hacia finales de junio de 2020 se levantaron la mayoría de estas medidas, varios Estados miembros que temían una —en aquel momento— potencial «segunda ola» de la COVID-19 mantuvieron, con carácter preventivo, restricciones a los movimientos internacionales. La presente petición de decisión prejudicial planteada por el Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Tribunal de Primera Instancia Neerlandófono de Bruselas, Bélgica) versa sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión de algunas de estas medidas, aplicadas por el Gobierno belga a principios de julio de 2020, que consistían en prohibir la realización de viajes «no esenciales» hacia y desde, en particular, determinados países considerados de alto riesgo de contagio para los viajeros; imponer a los residentes en Bélgica, a su regreso de esos países, la obligación de permanecer en cuarentena y de realizarse pruebas de detección; y efectuar controles en las fronteras belgas o cerca de estas para hacer cumplir dichas restricciones de viaje.

4. El presente asunto no es el primero relativo a la COVID-19 que se presenta ante el Tribunal de Justicia. Tampoco es la primera vez que el Tribunal debe pronunciarse sobre la legalidad de las medidas adoptadas para controlar la propagación de una epidemia.[6] Sin embargo, hasta la fecha, el Tribunal de Justicia nunca había tenido que pronunciarse sobre la compatibilidad con el Derecho de la Unión de unas medidas de carácter preventivo que sacuden, por su propia naturaleza y gravedad, uno de los principales fundamentos, e incluso logros, de la Unión, a saber, la creación de «un espacio […] sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas».[7] El presente asunto plantea también la eterna cuestión del equilibrio que las autoridades públicas, en una sociedad democrática, deben alcanzar entre, por una parte, el objetivo legítimo de combatir eficazmente las amenazas que se ciernen sobre la sociedad y, por otra, los derechos fundamentales de las personas afectadas por las medidas adoptadas a este respecto. Si bien el Tribunal de Justicia ya ha tenido que abordar esta cuestión en relación, en particular, con la lucha contra la delincuencia y el terrorismo,[8] esta es la primera vez que deberá abordarla en el contexto de la amenaza que representa una pandemia.

3 Ciertamente, los Estados miembros experimentaron distintas «olas» de la pandemia en diferentes momentos. No obstante, por lo que se refiere al año pertinente en el caso de autos, a saber, el 2020, es posible establecer una distinción aproximada entre una «primera ola», que va desde finales de febrero hasta finales de junio, y una «segunda ola», que comienza en otoño de 2020 y coincide con la aparición de nuevas cepas de la COVID-19.

4 Comisión Europea, 16 de marzo de 2020, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, COVID-19: Restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE [COM(2020) 115 final] y Consejo Europeo, Conclusiones del presidente del Consejo Europeo tras la videoconferencia con miembros del Consejo Europeo sobre la COVID-19, 17 de marzo de 2020.

5 Véanse, sobre las distintas restricciones a la movilidad transfronteriza establecidas por los Estados miembros, las Directrices del ECDC, pp. 18 a 20 y referencias indicadas.

6 Véase, a este respecto, la jurisprudencia relativa a la aparición de la enfermedad «de las vacas locas», en particular la sentencia de 5 de mayo de 1998, Reino Unido/Comisión (C-180/96, EU:C:1998:192).

7 Véanse el artículo 3 TUE, apartado 2, y el artículo 26 TFUE, apartado 2.

8 Véase, por ejemplo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la conservación de datos de tráfico de Internet, en particular la sentencia de 6 de octubre de 2020, La Quadrature du Net y otros (C-511/18, C-512/18 y C-520/18, EU:C:2020:791).

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Directiva sobre ciudadanía

5. El artículo 4 de la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros [9] (en lo sucesivo, «Directiva sobre ciudadanía»), titulado «Derecho de salida», dispone, en su apartado 1, que, «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.»

6. El artículo 5 de esta Directiva, titulado «Derecho de entrada», establece, en su párrafo primero, que, «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.»

7. El capítulo VI de la Directiva sobre ciudadanía se titula «Limitaciones del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública». Dentro de este capítulo, el artículo 27, titulado «Principios generales», establece, en su párrafo primero, que, «sin perjuicio de lo dispuesto en el presente capítulo, los Estados miembros podrán limitar la libertad de circulación […] 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.»

8. En el mismo capítulo, el artículo 29 de esta Directiva, bajo el epígrafe «Salud pública», establece, en su párrafo primero, que «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] […]».

2. Código de fronteras Schengen

9. El artículo 22 del Reglamento (UE) 2016/399, por el que se establece un código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (código de fronteras Schengen) [10] (en lo sucesivo, «código de fronteras Schengen»), titulado «Cruce de las fronteras interiores», establece que «las fronteras interiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice inspección fronteriza alguna de las personas, cualquiera que sea su nacionalidad».

[9] Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, 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, y en DO 2007, L 204, p. 28).

[10] Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo de 2016 (DO 2016, L 77, p. 1; corrección de errores en DO 2019, L 57, p. 29, y en DO 2022, L 131, p. 14).

10. El artículo 25 de dicho código, titulado «Marco general para el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores», dispone en sus párrafos primero y segundo:

«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 treinta días, o mientras se prevea que persiste la amenaza grave cuando su duración sobrepase el plazo de treinta 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.»

B. Derecho belga

11. El Gobierno belga estableció una serie de restricciones de viaje como parte de las «medidas urgentes» que adoptó para limitar la propagación de la COVID-19 en el territorio de Bélgica. No obstante, las normas aplicables a este respecto fueron cambiando con el tiempo. Dicha evolución, por lo que se refiere a lo que resulta pertinente a efectos del presente asunto, puede resumirse como sigue.

12. *En un primer momento*, entre el 23 de marzo y el 15 de junio de 2020, estaba prohibido, en principio, todo viaje «no esencial» desde y hacia Bélgica.[11] *Posteriormente*, entre el 15 de junio y el 12 de julio de 2020, se aplicó una excepción a esta prohibición en lo que respecta a los «países de la UE+».[12] Se podía viajar hacia y desde uno de dichos países siempre que el país en cuestión lo permitiera.[13] *Por último*, el Gobierno belga decidió que los viajes «no esenciales» entre Bélgica y los países en cuestión se regularían sobre la base de la situación epidemiológica de cada Estado.

13. A tal efecto, se aplicó el artículo 18 de la Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperkenla (Orden Ministerial de 30 de junio de 2020 por la que se establecen medidas urgentes para limitar la propagación del coronavirus COVID-19), en su versión modificada por la Ministerieel besluit

[11] Véase el artículo 7 de la Ministerieel besluit van 20 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (Orden Ministerial de 23 de marzo de 2020 por la que se establecen medidas urgentes para limitar la propagación del coronavirus COVID-19) (*Moniteur belge* de 23 de marzo de 2020, p. 17603).

[12] Esta expresión se refiere a los Estados miembros de la Unión y a los terceros países que aplican el acervo de Schengen, a saber, Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

[13] Véase el artículo 7 de la Orden Ministerial de 23 de marzo de 2020 por la que se establecen medidas urgentes para limitar la propagación del coronavirus COVID-19, en su versión modificada por la Orden Ministerial de 5 de junio de 2020 (*Moniteur belge* de 5 de junio de 2020, p. 41544), y posteriormente el artículo 18 del Ministerieel Besluit van 30 juni 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken (Orden Ministerial de 30 de junio de 2020 por la que se establecen medidas urgentes para limitar la propagación del coronavirus COVID-19) (*Moniteur belge* de 30 de junio de 2020, p. 48715).

van 10 juli 2020 (Orden Ministerial de 10 de julio de 2020) (*Moniteur belge* de 10 de julio de 2020, p. 51609; en lo sucesivo, conjuntamente, «Orden impugnada»). Esa disposición establecía lo siguiente:

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

§ 2 No obstante lo dispuesto en el párrafo primero […], se autorizará:

1.° viajar desde Bélgica a cualquier país de la Unión Europea, del espacio Schengen y del 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 Internet del [Ministerio de Asuntos Exteriores belga];

[…].»

14. Así, a partir del 12 de julio de 2020, y hasta una fecha no precisada en la resolución de remisión, las autoridades belgas clasificaron los países UE+ por colores, dividiéndolos entre «rojo», «naranja» y «verde» en función de su situación epidemiológica. A tenor de esta clasificación:

– El color verde significaba que se podía viajar al país en cuestión sin restricciones de ningún tipo.

– El naranja suponía que se desaconsejaba viajar al país en cuestión y se instaba —pero no se obligaba— a permanecer en cuarentena y a realizarse una prueba de detección al volver.

– El color rojo implicaba que estaba prohibido viajar a ese país y que los viajeros, a su vuelta, debían permanecer en cuarentena y realizarse determinadas pruebas de detección obligatorias (de conformidad con lo dispuesto en la normativa de la región belga correspondiente). [14]

15. A efectos de la clasificación por colores antes mencionada, la situación epidemiológica de cada país o región se evaluó de conformidad con una metodología expuesta en un dictamen escrito emitido por un órgano consultivo del Gobierno belga. [15] Los criterios clave utilizados fueron, en primer lugar, el número acumulado de nuevas infecciones («incidencia») durante los catorce días anteriores, por 100 000 habitantes a nivel nacional o regional (si se disponía de datos a nivel subnacional); en segundo lugar, la evolución de la tasa de contagio y, en tercer lugar, las eventuales medidas de contención impuestas a escala nacional o regional. Por consiguiente, los países se clasificaron como sigue:

– «Alto riesgo» (es decir, «rojo»), cuando la incidencia nacional de nuevos casos de COVID-19 en los catorce días anteriores era diez veces superior a la de Bélgica (cien casos declarados por cada 100 000 habitantes). Esto también se aplicaba a las áreas de un país en el que se aplicasen confinamientos o medidas más restrictivas que en el resto del territorio.

[14] La resolución de remisión no explica la base jurídica sobre la que se impusieron las obligaciones de permanecer en cuarentena y someterse a pruebas al volver. El Gobierno belga ha explicado ante el Tribunal de Justicia que la obligación de someterse a cuarentena y de realizar pruebas de detección no era competencia del Estado federal, sino de las entidades federadas. En consecuencia, en las distintas partes de Bélgica se aplicaban diversas normativas al respecto.

[15] A saber, el Celeval, organismo creado por el Gobierno belga en abril de 2020, presidido por el Servicio Federal de Salud Pública y compuesto por expertos sanitarios, virólogos, economistas, psicólogos y expertos en materia de comportamiento y comunicación.

– «Riesgo moderado» (es decir, «naranja»), cuando la incidencia nacional de nuevos casos de COVID-19 en los catorce días anteriores era entre dos y diez veces superior a la de Bélgica (entre veinte y cien casos declarados por cada 100 000 habitantes).

– «Bajo riesgo» (es decir, «verde»), cuando la incidencia nacional de nuevos casos de COVID-19 en los catorce días anteriores era similar a la de Bélgica (menos de veinte casos declarados por cada 100 000 habitantes).

16. Los datos sobre la tasa de contagios en cada país o región (cuando se disponía de ellos) eran facilitados por el ECDC, que a su vez los recibía de los países en cuestión. El Ministerio de Asuntos Exteriores belga obtenía y proporcionaba información sobre las eventuales medidas de contención aplicables en un determinado país o región. El Celeval debía transmitir la información relativa a la clasificación por colores de los países, al menos, una vez por semana.

17. El artículo 22 de la Orden impugnada también establecía que infringir lo dispuesto, en particular, en el artículo 18 de dicha Orden conllevaba la imposición de las sanciones previstas en el artículo 187 de la Ley de 15 de mayo de 2007 relativa a la seguridad civil.[16] Esta disposición establece, en esencia, que la negativa o la negligencia a la hora de cumplir tales medidas será castigada, en tiempo de paz, con una pena de privación de libertad de entre ocho días y tres meses y una multa de 26 a 500 euros, o solo con una de esas sanciones. Añade que el ministro del Interior o, en su caso, el alcalde o el comandante de policía de la zona en cuestión «podrá, además, ordenar de oficio la ejecución de dichas medidas», a expensas de los infractores.

III. Hechos, procedimiento nacional y cuestiones prejudiciales

18. NORDIC INFO BV (en lo sucesivo, «Nordic Info») es un operador turístico con domicilio social en Bélgica, que organiza y vende viajes a los países nórdicos, en particular a Suecia.

19. El 12 de julio de 2020, la clasificación por colores de los países de la UE+ a que se refiere el artículo 18, apartado 2, punto 1, de la Orden impugnada fue publicada, por primera vez, en el sitio de Internet del Ministerio de Asuntos Exteriores belga. Suecia fue clasificada en color «rojo», sobre la base de su situación epidemiológica. Habida cuenta de que Bélgica llevaba sin aplicar restricciones en materia de desplazamiento con respecto a Suecia desde el 15 de junio de 2020,[17] a resultas de esa clasificación los viajes «no esenciales» hacia y desde ese país quedaron prohibidos en virtud de dicha disposición. Además, se impuso a los residentes en Bélgica la obligación de permanecer en cuarentena y de someterse a pruebas de detección al volver de ese país, de conformidad con la normativa regional aplicable.

20. Acto seguido, Nordic Info anuló todos los viajes programados a Suecia para la temporada estival 2020, informó de la situación a los viajeros que se encontraban en el país en ese momento y les prestó asistencia para regresar a Bélgica.

16 *Moniteur belge* de 31 de julio de 2007.

17 Véase el punto 12 anterior. Consta que Suecia no imponía restricciones de entrada a los residentes en Bélgica en el momento de los hechos.

21. El 15 de julio de 2020, se actualizó la clasificación por colores de los países de la UE + publicada en el sitio web del Ministerio de Asuntos Exteriores belga. El código de color de Suecia pasó de «rojo» a «naranja». En consecuencia, los viajes «no esenciales» a ese país ya no estaban prohibidos, sino únicamente desaconsejados, y ya no se imponía a los residentes la obligación de someterse a cuarentena y de realizarse pruebas de detección al volver.

22. Posteriormente, Nordic Info ejercitó una acción de responsabilidad civil contra el Belgische Staat (Estado belga) ante el Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Tribunal de Primera Instancia Neerlandófono de Bruselas), en la que solicitó una indemnización por daños y perjuicios por un importe provisional de 481 431,00 euros, más intereses, y el nombramiento de un perito que evaluase el perjuicio definitivo que había sufrido como consecuencia de haberse cancelado los viajes programados a Suecia. [18]

23. Nordic Info alega, en esencia, que el Gobierno belga incurrió en error de Derecho al adoptar una decisión sobre las restricciones de viaje controvertidas. En particular, la demandante en el litigio principal alega, por una parte, que dichas medidas eran contrarias a la Directiva sobre ciudadanía, ya que limitaban el derecho a la libre circulación garantizado en ella y que ninguna base jurídica permitía establecer tal excepción. Por otra parte, estas medidas implicaban, en la práctica, restablecer los controles en las fronteras de Bélgica con otros Estados miembros, incumpliendo las condiciones establecidas, a este respecto, en el código de fronteras Schengen.

24. 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 sobre ciudadanía] 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 impugnada]) 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 UE 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 UE 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 [impugnada] que impone una prohibición de salida para realizar viajes no esenciales desde Bélgica a países de la UE y del espacio Schengen y una prohibición

[18] Nordic Info reclama, en particular, una indemnización por el perjuicio derivado de tener que cancelar todos los viajes a Suecia, informar a los viajeros afectados y prestarles asistencia para regresar, así como por la imposibilidad de realizar futuras reservas debido a la prohibición de viajar. No obstante, el órgano jurisdiccional remitente precisa que, en esta fase del litigio principal, Nordic Info «no excluye ningún concepto de indemnización por daños y perjuicios», lo que, si entiendo correctamente, implica que pueda alegar otros perjuicios en una fase posterior. Volveré sobre este aspecto en el punto 36 siguiente.

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?»

25. La presente petición de decisión prejudicial, de 7 de febrero de 2022, se presentó en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 23 del mismo mes. Han presentado observaciones escritas Nordic Info, los Gobiernos belga, rumano, noruego y suizo y la Comisión Europea. Los Gobiernos belga, rumano y noruego, así como la Comisión, estuvieron representados en la vista celebrada el 10 de enero de 2023.

IV. Apreciación

26. El presente asunto se articula en torno a la compatibilidad con el Derecho de la Unión de dos series de medidas conexas, pero distintas, aplicadas por el Gobierno belga en julio de 2020 [19] para controlar la propagación de la COVID-19. En primer lugar, este asunto se refiere a determinadas restricciones de viaje, a saber, por una parte, la prohibición de los viajes «no esenciales», que prohibía a los viajeros salir del territorio belga para viajar hacia países considerados de alto riesgo de contagio y —a excepción de los nacionales belgas y de los residentes en dicho país— entrar en el territorio belga desde esos países y, por otra parte, la obligación de permanecer en cuarentena y de realizarse pruebas de detección impuesta a dichos nacionales y residentes [20] al volver de los países en cuestión. En segundo lugar, el presente asunto versa sobre la realización de controles sobre personas que cruzaban, o intentaban cruzar, las fronteras belgas, con el fin de hacer respetar esas restricciones de viaje.

27. Tales medidas se rigen por diferentes normas del Derecho de la Unión. Por una parte, las restricciones de viaje, en la medida en que se aplicaban a los nacionales de los Estados miembros [21] que querían viajar dentro de la Unión, estaban comprendidas en el ámbito de aplicación de diversas disposiciones del Derecho primario y derivado de la Unión que garantizan a esos nacionales el derecho a la libre circulación. Este es el núcleo de la *primera cuestión* prejudicial. Por otra parte, las disposiciones mencionadas no regulan los controles fronterizos. [22] En lo que respecta a los Estados miembros a los que se aplica el acervo de Schengen, como Bélgica, [23] la legalidad de dichos controles debe examinarse sobre la base de las disposiciones del código de fronteras Schengen. Esta es la cuestión central de la *segunda cuestión* prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente.

28. Abordaré ambas cuestiones sucesivamente en las secciones siguientes.

19 La resolución de remisión no precisa durante cuánto tiempo estuvieron en vigor dichas medidas.

20 Ha de subrayarse que, contrariamente a lo que parece indicar el tenor de la primera cuestión prejudicial, de la resolución de remisión se desprende claramente que estos requisitos no solo se aplicaban a los nacionales de los demás Estados miembros que residían en Bélgica, sino también a los ciudadanos belgas. El órgano jurisdiccional remitente precisa, a este respecto, que esta cuestión no refleja su ámbito de aplicación real, sino más bien el hecho de que Nordic Info cuestiona la compatibilidad de dichas medidas con el Derecho de la Unión únicamente en la medida en que se aplicaban a los nacionales de otros Estados miembros.

21 Y a los miembros de sus familias nacionales de terceros países. En el resto de las presentes conclusiones, en aras de la simplicidad, me centraré en los nacionales de los Estados miembros, pero el análisis es igualmente válido para los nacionales de terceros países.

22 En efecto, aunque las normas en materia de libre circulación conceden a los nacionales de los Estados miembros el derecho a circular entre ellos, no les otorgan el derecho a no ser sometidos a inspecciones fronterizas al hacerlo. Véanse, en este sentido, el considerando 7 y los artículos 4 y 5 de la Directiva sobre ciudadanía.

23 Véase el Protocolo n.º 19 sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea (DO 2010, C 83, p. 290), anexo al Tratado de Lisboa, artículos 1 y 2.

A. Sobre la compatibilidad de las restricciones de viaje controvertidas con las normas relativas a la libre circulación de personas (primera cuestión prejudicial)

29. A fin de apreciar las restricciones de viaje controvertidas, y a la luz del debate que ha tenido lugar ante el Tribunal de Justicia, considero oportuno abordar una serie de cuestiones, a saber, las normas pertinentes en materia de libre circulación (1), su ámbito territorial (2), la medida en la que dichas restricciones obstaculizaban el ejercicio de los derechos que en ellas se garantizan (3), la posibilidad de que los Estados miembros establezcan excepciones al Derecho de la Unión, con carácter «excepcional», en las circunstancias de que se trata (4) y, por último, la legalidad de tales restricciones a la vista de dichas normas (5).

1. Normas pertinentes en materia de libre circulación de personas

30. Las restricciones de viaje como las adoptadas por Bélgica son medidas de alcance general que afectaron a muchas personas. Las personas afectadas pueden haber tenido distintos estatutos jurídicos, por ejemplo, nacionales de Estados miembros o nacionales de terceros países con derecho de residencia en Bélgica. Estas personas pueden haber intentado viajar o llegar a lugares diferentes, a saber, a otros Estados miembros de la Unión o a un tercer país, y también por razones diferentes, como el trabajo, la familia, el ocio, etc. En función de estas variables, las restricciones de viaje podrían apreciarse a la luz de diferentes disposiciones de Derecho nacional, del Derecho de la Unión y de disposiciones del Derecho internacional que regulen los movimientos transfronterizos de personas.

31. Sin embargo, en el marco de la presente petición de decisión prejudicial, no corresponde al Tribunal de Justicia ejercer un control global de la legalidad de tales medidas. Le corresponde, más bien, proporcionar una interpretación del Derecho de la Unión que sea útil al órgano jurisdiccional remitente para resolver el litigio principal, habida cuenta de la situación fáctica de que conoce.

32. El presente asunto es algo inusual a este respecto. En efecto, la legalidad de las restricciones de viaje pertinentes no está siendo cuestionada por una persona determinada, a la que se le impidió viajar hacia o desde un destino determinado. Se trata más bien de una acción de responsabilidad civil ejercitada por una sociedad que, en su condición de operador turístico belga que organiza viajes hacia, en particular, Suecia, se vio indirectamente afectada por estas restricciones. Dicho esto, Nordic Info no invoca ante el órgano jurisdiccional remitente su propia libertad de prestación de servicios turísticos transfronterizos, protegida por diversas disposiciones del Derecho de la Unión.[24] Invoca, en cambio, el derecho a la libre circulación del que gozan, en virtud del Derecho de la Unión, sus clientes reales y potenciales, que se supone son nacionales de los Estados miembros. Así, en el presente asunto, el Tribunal de Justicia debería limitarse a examinar, en esencia, las normas relacionadas con el derecho a la libre circulación.

33. Ha de recordarse que, en virtud del artículo 20 TFUE, apartado 1, los nacionales de los Estados miembros tienen la condición de ciudadanos de la Unión. Este estatuto les confiere, en virtud de los artículos 20, apartado 2, letra a, y 21, apartado 1, de dicho Tratado, así como del artículo 45, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo,

[24] Véase, en particular, el artículo 56 TFUE.

«Carta»),[25] en particular, el derecho a circular libremente en el territorio de los Estados miembros, cualquiera que sea la finalidad, el turismo incluido. Este derecho debe ejercerse de acuerdo con las condiciones establecidas en los instrumentos de Derecho derivado adoptados para su aplicación,[26] en particular la Directiva sobre ciudadanía.[27]

34. El derecho a la libre circulación garantizado a los ciudadanos de la Unión se compone de dos elementos. Implica, en primer lugar, un derecho de *salida*, consagrado en el artículo 4 de la Directiva sobre ciudadanía. Se trata del derecho de todo ciudadano de la Unión a salir del territorio de cualquier Estado miembro, incluido el suyo,[28] para trasladarse a otro Estado miembro,[29] con la única condición de estar en posesión de un documento de identidad o un pasaporte válidos y, de nuevo, con independencia del objeto de la salida.[30] Por consiguiente, la situación de los nacionales belgas y de los demás ciudadanos de la Unión, que solicitaron salir del territorio belga para viajar a Suecia por vacaciones, está amparada por este derecho.[31]

35. Este derecho a la libre circulación implica, por otra parte, un derecho de entrada, si bien, a este respecto, el marco jurídico es ligeramente más complicado. En esencia, por una parte, el artículo 5, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía concede a los nacionales de un Estado miembro el derecho a entrar en el territorio de *otro* Estado miembro, con la única condición de estar en posesión de un documento de identidad o pasaporte válidos y, también en este caso, con independencia del objeto de la entrada. Por otra parte, esta disposición no regula la entrada de ciudadanos de la Unión en su *propio* Estado miembro.[32] Dicho esto, de un lado, el derecho de una persona a entrar en el territorio del Estado del que es nacional deriva o surge de un principio bien asentado de Derecho internacional, reafirmado, en particular, en el artículo 3, apartado 2, del Protocolo n.º 4 del CEDH.[33] De otro, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 21 TFUE, apartado 1, se aplica a la situación específica de un ciudadano de la Unión que regresa a su propio Estado miembro tras haber ejercido su derecho a la libre circulación viajando

25 Además, el derecho de los nacionales de los Estados miembros a viajar dentro de la Unión con fines específicos de turismo está protegido en virtud de la libre prestación de servicios establecida, en particular, en el artículo 56 TFUE. Véase, en particular, la sentencia de 31 de enero de 1984, Luisi y Carbone (286/82 y 26/83, EU:C:1984:35), apartado 16.

26 Véanse los artículos 20 TFUE, apartado 2, y 21 TFUE, apartado 1, y el artículo 52, apartado 2, de la Carta.

27 Véase el artículo 1, letra a), de la Directiva sobre ciudadanía.

28 Véase, en particular, la sentencia de 4 de octubre de 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608), apartados 30 y 32 y jurisprudencia citada.

29 Por el contrario, la posibilidad de que los ciudadanos de la Unión salgan de un Estado miembro para viajar a un tercer país no está contemplada por esta disposición ni por el Derecho de la Unión en materia de libre circulación con carácter general.

30 Véanse, en este sentido, los considerandos 2 y 3 de la Directiva sobre ciudadanía.

31 En Derecho internacional, el derecho de una persona a abandonar un país cualquiera, incluso el suyo, está garantizado, en particular, en el artículo 2, apartado 2, del Protocolo n.º 4 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950. Dado que todos los Estados miembros, a excepción de Grecia, han ratificado dicho Protocolo, constituye un elemento de contexto pertinente para el análisis del presente asunto.

32 Esta solución se deriva de la delimitación del ámbito de aplicación general de la Directiva sobre ciudadanía que, en virtud de su artículo 3, apartado 1, se aplica «a cualquier ciudadano de la Unión que se traslade a, o resida en, un Estado miembro distinto del Estado del que tenga la nacionalidad» [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 y jurisprudencia citada]. En la vista, el Tribunal de Justicia preguntó a las partes coadyuvantes si, en consecuencia, el artículo 4, apartado 1, de dicha Directiva regula también la *salida* del territorio belga de un nacional sueco que pretende viajar a Suecia. En mi opinión, sí lo hace. En primer lugar, desde un punto de vista lógico, del hecho de que la Directiva sobre ciudadanía no aborde la cuestión particular de la *entrada* de un nacional sueco en Suecia no se desprende que tampoco regule la cuestión de la *salida* de dicho nacional de territorio belga, ya que se trata de dos cuestiones relacionadas, pero distintas. Por otra parte, cuando un nacional sueco reside en Bélgica, es un «ciudadano de la Unión que […] resid[e] en un Estado miembro distinto del Estado del que t[iene] la nacionalidad», en el sentido del artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva. Por consiguiente, esa persona es un «beneficiario» del derecho conferido por dicho instrumento. Por lo tanto, el artículo 4, apartado 1, de esta Directiva se aplica a la cuestión de si Bélgica puede o no prohibir a esa persona abandonar su territorio, cualquiera que sea el destino.

33 Por el contrario, el Derecho internacional no garantiza como tal a los extranjeros ningún derecho general a entrar en un país determinado. Véase, en relación con el CEDH, la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 26 de junio de 2012, Kurić y otros c. Eslovenia (CE:ECHR:2014:0312JUD002682806), § 355.

al extranjero.[34] Así pues, en este caso, los nacionales belgas y los demás ciudadanos de la Unión disfrutaban de un derecho de entrada en el territorio belga después, por ejemplo, de un viaje turístico a Suecia, si bien con arreglo a bases jurídicas diferentes.

2. Sobre si estas normas son aplicables a la circulación de personas entre Bélgica e Islandia o Noruega

36. Llegados a este punto de las presentes conclusiones, deseo abordar una cuestión que, aunque secundaria, ha constituido una parte importante del debate ante el Tribunal de Justicia. Más concretamente, de la resolución de remisión se desprende que Nordic Info organiza habitualmente viajes con destino no solo a Suecia, sino también a Islandia y Noruega. Se trata de países que, si bien no son miembros de la Unión, son partes del espacio Schengen.[35] Por consiguiente, las restricciones de viaje controvertidas se aplicaban, en lo que a ellos respecta, del mismo modo que a los Estados miembros.[36] En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente indica que, aunque la acción de responsabilidad interpuesta por Nordic Info se refiere al perjuicio que ha sufrido en relación con la cancelación de viajes a Suecia, esta sociedad «no excluye ningún concepto de indemnización por daños y perjuicios». De este modo, dicho órgano jurisdiccional parece indicar que la demandante puede, en una fase posterior del litigio principal, revisar o, al menos, precisar su pretensión con el fin de incluir la eventual cancelación de viajes a Islandia o Noruega. En consecuencia, el órgano jurisdiccional nacional se refiere, en su primera cuestión prejudicial, a los ciudadanos de la Unión que pretendían realizar viajes desde Bélgica a determinados «países de la [Unión] y del espacio Schengen» (y viceversa).

37. A la luz de lo anterior, el Tribunal de Justicia preguntó a las partes coadyuvantes, en la vista, si las normas relativas a la libre circulación de personas previstas en la Directiva sobre ciudadanía se aplican a Islandia y Noruega y, en su caso, en qué medida.

38. Al igual que los Gobiernos belga y rumano, no estoy convencido de que el Tribunal de Justicia deba examinar esta cuestión en la sentencia que dicte en el presente asunto. Aparte de que el órgano jurisdiccional remitente no solicita ninguna aclaración al respecto —puesto que parece estar convencido de la respuesta—,[37] no está claro que proporcionar tal aclaración de oficio vaya a resultar de utilidad a dicho órgano jurisdiccional a la hora de resolver el asunto de que conoce. En efecto, el Tribunal de Justicia estaría emitiendo esencialmente una opinión consultiva sobre lo que, en esta fase del litigio principal, es en gran medida una cuestión de carácter hipotético,[38] a fin de tener en cuenta la posibilidad de que más adelante adquiera relevancia *si* Nordic Info modifica o precisa su pretensión. Por lo general, el Tribunal de Justicia se niega acertadamente a seguir tal enfoque especulativo en el marco del procedimiento prejudicial.[39]

34 Véase, en este sentido, 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), apartado 70 y jurisprudencia citada. En mi opinión, los ciudadanos de la Unión también podrían invocar el artículo 56 TFUE contra su propio Estado miembro en el contexto de su regreso de un viaje turístico a otro Estado miembro (véase la nota 26 de las presentes conclusiones).

35 Véase el artículo 2 del Acuerdo celebrado por el Consejo de la Unión Europea con la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, de 18 de mayo de 1999 (DO 1999, L 176, p. 36).

36 Véanse los puntos 12 y 13 de las presentes conclusiones.

37 El órgano jurisdiccional remitente señala, en la resolución de remisión, que considera que la Directiva sobre ciudadanía regula la circulación de personas entre, en particular, Bélgica e Islandia o Noruega.

38 La clasificación de estos países con arreglo a la clasificación por colores de que se trata en el litigio principal no se menciona en la resolución de remisión, lo que significa que ni siquiera está claro que se aplicaran restricciones de viaje en relación con ellos en el momento de los hechos.

39 Véanse, por ejemplo, las sentencias de 11 de diciembre de 2018, Weiss y otros (C-493/17, EU:C:2018:1000), apartado 166, y de 26 de noviembre de 2020, Sögård Fastigheter (C-787/18, EU:C:2020:964), apartados 79 a 81.

39. No obstante, por si se diera el caso de que el Tribunal de Justicia decidiera pronunciarse sobre esta cuestión, formularé las siguientes observaciones a título subsidiario.

40. Con carácter general, las normas relativas a la libre circulación de personas previstas en el Tratado FUE y los instrumentos de Derecho derivado adoptados para su aplicación regulan, como se ha señalado anteriormente, la situación de los ciudadanos de la Unión que viajan entre los Estados miembros, y no entre un Estado miembro, como Bélgica, y un tercer país como Islandia o Noruega. La circunstancia de que estos países formen parte del espacio Schengen es irrelevante a este respecto, ya que dichas normas no forman parte del acervo Schengen.

41. Sin embargo, Islandia y Noruega también son parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo [40] (en lo sucesivo, «Acuerdo EEE»), junto con todos los Estados miembros de la Unión y la propia Unión. Este Acuerdo incluye, en sus anexos, [41] desde la entrada en vigor de la Decisión del Comité Mixto del EEE n.º 158/2007, de 7 de diciembre de 2007 [42] (en lo sucesivo, «Decisión del Comité Mixto»), dos referencias expresas a la Directiva sobre ciudadanía. Mediante estas referencias, la Directiva se incorporó al Derecho del EEE, con algunas adaptaciones menores [43] y, por consiguiente, es vinculante para las partes contratantes de dicho Acuerdo. [44]

42. Dicho esto, dado que los anexos en cuestión están dedicados, respectivamente, a la libre circulación de trabajadores y al derecho de establecimiento, y puesto que cada uno de ellos señala que la Directiva sobre ciudadanía «se aplicará, según proceda, a los ámbitos regulados por [el anexo en cuestión]», queda por aclarar si esta Directiva se ha incorporado al Acuerdo EEE *parcialmente*, solo en lo que respecta a la circulación de los nacionales de los Estados miembros de la Unión y de los Estados de la AELC en el Espacio Económico Europeo (EEE) para los fines específicos del trabajo por cuenta ajena y por cuenta propia, respectivamente; o *totalmente*, de modo que regula dicha circulación para *cualquier* fin, como en la Unión Europea. [45] En este contexto, se debatió especialmente ante el Tribunal de Justicia la cuestión de si las personas «no económicamente activas» —es decir, personas como estudiantes, pensionistas, etc., que no son trabajadores por cuenta ajena ni por cuenta propia— disfrutan, en el EEE, del derecho a la libre circulación garantizado por esta Directiva.

40 Acuerdo de 2 de mayo de 1992 (DO 1994, L 1, p. 3).

41 Más concretamente, en el punto 1 del anexo V y en el punto 3 del anexo VIII.

42 DO 2008, L 124, p. 20, y Suplemento EEE n.º 26 de 8.5.2008, p. 17.

43 En el Derecho del EEE, debe entenderse que cualquier referencia de la Directiva sobre ciudadanía a «Estado(s) miembro(s)» incluye, además, a los Estados de la AELC (Islandia, Liechtenstein y Noruega) y toda referencia a «ciudadano(s) de la Unión» se sustituye por «nacional(es) de los Estados miembros de la CE o de los Estados de la AELC» (véanse el anexo V y el anexo VIII del Acuerdo EEE).

44 Véase, en este sentido, el artículo 7 del Acuerdo EEE.

45 Véanse los puntos 34 y 35 de las presentes conclusiones.

43. En efecto, si bien el Acuerdo EEE contiene, al igual que el Tratado FUE, disposiciones que garantizan la libre circulación de personas con fines económicos,[46] no contiene disposiciones análogas a los artículos 20 TFUE y 21 TFUE, que regulan la circulación dentro de la Unión de estos ciudadanos «no económicamente activos». De hecho, el concepto de «ciudadanía de la Unión» no tiene equivalente en dicho Acuerdo.[47]

44. Si bien el Tribunal de Justicia aún no se ha pronunciado al respecto,[48] el Tribunal de la AELC sí lo ha hecho. En su sentencia Gunnarsson,[49] dicho órgano jurisdiccional sostuvo que la Directiva sobre ciudadanía se aplica efectivamente a la circulación de personas «no económicamente activas» dentro del EEE, independientemente de que en el Acuerdo EEE no exista una disposición equivalente a los artículos 20 TFUE y 21 TFUE. En esencia, el Tribunal de la AELC recordó que el derecho a la libre circulación de las personas que no ejercen una actividad económica ya estaba garantizado en el Derecho de la Unión y en el Derecho del EEE antes de que se introdujera el concepto de «ciudadanía de la Unión» y de que se establecieran estas disposiciones, en varias directivas,[50] incorporadas desde el principio en dicho Acuerdo. La Directiva sobre ciudadanía derogó y sustituyó a estas Directivas y la Decisión del Comité Mixto incorporó esta evolución al Derecho del EEE. Aunque la libertad de circular de las personas «no económicamente activas» está ahora vinculada, en el Derecho de la Unión, al concepto de «ciudadanía de la Unión», y aunque este último no tiene equivalente en el Derecho del EEE, ello no implica, según el Tribunal de la AELC, que los particulares se vean «privados de los derechos que ya hayan adquirido» en virtud de dicho Acuerdo antes de la introducción de este concepto y que «se hayan mantenido» en dicha Directiva.[51]

45. Evidentemente, el Tribunal de Justicia no está vinculado por las sentencias del Tribunal de la AELC. Sin embargo, considero que el principio de Derecho internacional general de cumplimiento de los compromisos contractuales (*pacta sunt servanda*),[52] la «relación privilegiada entre la Unión, sus Estados miembros y los Estados de la AELC»,[53] así como la necesidad de garantizar, en la medida de lo posible, la aplicación uniforme del Acuerdo EEE en

46 Véanse, en particular, el artículo 28 (libre circulación de los trabajadores) y el artículo 31 (derecho de establecimiento) del Acuerdo EEE. A este respecto, la Comisión recordó en la vista que la libre prestación de servicios garantizada en el artículo 36 de dicho Acuerdo concede a los nacionales de los Estados miembros de la Unión y de los Estados de la AELC el derecho a viajar dentro del EEE con fines turísticos (véase la sentencia de 2 de abril de 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, apartados 51 a 54), al igual que hace el artículo 56 TFUE dentro de la Unión (véase la nota 26 de las presentes conclusiones)], y ello con independencia del estatuto económico que tengan dichos nacionales. Concretamente, en el presente asunto, con independencia de la medida en la que la Directiva sobre ciudadanía se aplique en el EEE, los clientes de Nordic Info tenían un derecho garantizado, en virtud del Derecho del EEE, a viajar de Bélgica a Islandia o Noruega (y viceversa). Esta circunstancia refuerza mi convicción de que no procede resolver sobre esta cuestión en el presente asunto.

47 Véase la Decisión del Comité Mixto, considerando 8. Véase también la Declaración conjunta de las Partes contratantes adjunta a [esa Decisión].

48 Debo subrayar que el Tribunal de Justicia es competente para interpretar el Acuerdo EEE. En efecto, dado que ha sido celebrado, en particular, por la Unión, forma parte integrante del Derecho de esta. Véase la sentencia de 2 de abril de 2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262), apartado 49.

49 Sentencia de 27 de junio de 2014 (E-26/13, [2014] EFTA Ct. Rep. 254; en lo sucesivo, «sentencia Gunnarsson»).

50 Véanse las Directivas 90/364/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia (DO 1990, L 180, p. 26); 90/365/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional (DO 1990, L 180, p. 28); y 90/366/CEE del Consejo, de 28 de junio de 1990, relativa al derecho de residencia de los estudiantes (DO 1990, L 180, p. 30). Estas Directivas fueron adoptadas, en aquel momento, sobre la base de la «cláusula de flexibilidad» prevista en el artículo 235 TCE (actualmente artículo 352 TFUE).

51 Véase la sentencia Gunnarsson, apartados 75 a 82.

52 A tenor del artículo 26 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1155, p. 331).

53 Véase, en particular, la sentencia de 2 de abril de 2020, Ruska Federacija (C-897/19 PPU, EU:C:2020:262), apartado 50 y jurisprudencia citada.

todas las Partes Contratantes, implican que el Tribunal de Justicia debe tener en cuenta tales decisiones a efectos de interpretar dicho Acuerdo.[54] De hecho, propongo al Tribunal de Justicia que las siga, a menos que existan razones imperiosas para no hacerlo.

46. En mi opinión, esta salvedad no es aplicable en el presente asunto. En efecto, el razonamiento del Tribunal de la AELC en su sentencia Gunnarsson es convincente. El hecho de que en el Derecho del EEE no exista una «ciudadanía del EEE» no justifica que se restrinja el ámbito de aplicación material de una Directiva que ha sido incorporada como tal al Acuerdo EEE. Al fin y al cabo, algunas disposiciones de la Directiva sobre ciudadanía se dirigen específicamente a las personas no económicamente activas.[55] Si el Comité Mixto hubiera tenido la intención de excluir a estas personas del ámbito de aplicación de esta Directiva en el Derecho del EEE, habría podido incluir fácilmente una reserva expresa a estas disposiciones. Sin embargo, en la Decisión del Comité Mixto no figura ninguna reserva de este tipo. Por consiguiente, solo los derechos que no tienen base jurídica en la propia Directiva, y que se derivan únicamente de los artículos 20 TFUE y 21 TFUE, no se aplican en el EEE, debido a la ausencia de una disposición equivalente en el Acuerdo EEE.[56]

47. En resumen, las normas de la Directiva sobre ciudadanía también regulan, en mi opinión, la circulación de los nacionales de los Estados miembros de la Unión y de los Estados de la AELC dentro del EEE, con independencia del objeto. Por consiguiente, estas personas disfrutan, en las condiciones previstas por dicha Directiva, de un derecho a la libre circulación entre, en particular, Bélgica e Islandia y Noruega, en particular, por turismo.[57]

3. Sobre si las restricciones de viaje controvertidas obstaculizaron el ejercicio del derecho a la libre circulación garantizado por dichas normas

48. Consta que restricciones de viaje como las controvertidas en el litigio principal obstaculizaron el ejercicio por los ciudadanos de la Unión de su derecho a la libre circulación.

49. En primer lugar, la prohibición de los viajes «no esenciales», en la medida en que se aplicaba a los ciudadanos de la Unión que deseaban abandonar el territorio belga para desplazarse a los Estados miembros clasificados en «rojo» con arreglo a la clasificación por colores en cuestión, restringía de manera drástica el derecho de salida garantizado, en particular, en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía. Esto es cierto con independencia de que no hubiera

54 Véase, por analogía, la sentencia de 6 de octubre de 2020, Comisión/Hungría (Enseñanza superior) (C-66/18, EU:C:2020:792), apartado 92.

55 Véase, en particular, el artículo 7, apartado 1, letra b), de la Directiva sobre ciudadanía.

56 En mi opinión, puede interpretarse en ese sentido el razonamiento del Tribunal de la AELC en el apartado 80 de su sentencia Gunnarsson, según el cual, por una parte, la inclusión de la Directiva sobre ciudadanía en el Acuerdo EEE no puede haber introducido en este Acuerdo «derechos basados en el concepto de ciudadanía de la Unión», mientras que, por otra parte, los particulares deberían poder invocar los «derechos adquiridos» que se han «mantenido» en dicha Directiva. Dicho esto, el Tribunal de Justicia preguntó a las partes coadyuvantes, en la vista, si este razonamiento debía entenderse más bien en el sentido de que solo algunos de los derechos garantizados por esta Directiva, considerados «adquiridos», deberían beneficiar a las personas que no ejercen una actividad económica en el EEE, mientras que otros, como el derecho de residencia de corta duración (artículo 6) y el derecho de residencia permanente (artículos 16 a 21), no deberían beneficiarles por tratarse de «nuevos» derechos «basados en el concepto de ciudadanía de la Unión». Coincido con todas las partes coadyuvantes en que no procede realizar una interpretación tan restrictiva. Reitero lo dicho: en la Decisión del Comité Mixto no figura ninguna reserva en este sentido. Es cierto que, para el Tribunal de la AELC, bastaba con que los «derechos» de libre circulación y residencia, *en términos generales*, ya constituyeran derechos «adquiridos» para las personas que no ejercen una actividad económica en virtud de las Directivas anteriores, aun cuando los «subderechos» detallados que de ellos se derivan evolucionasen en la Directiva sobre ciudadanía.

57 En aras de la simplicidad, en las presentes conclusiones continuaré haciendo referencia únicamente a los ciudadanos de la Unión que viajan dentro de la Unión. El razonamiento es válido, *mutatis mutandis*, para el supuesto de circulación de ciudadanos de la Unión y de nacionales de los Estados AELC en el EEE.

restricciones para viajar a otros Estados miembros (a saber, los clasificados en «verde» o «amarillo»). A mi juicio, basta con que estas personas no pudieran desplazarse libremente al Estado de su elección.[58] En lo que atañe a los Estados miembros clasificados en «rojo», la posibilidad de que los ciudadanos de la Unión ejercieran este derecho de salida se vio considerablemente afectada. En efecto, tal derecho fue *denegado* en relación con numerosas finalidades de viaje, incluyendo el turismo. Además, en la medida en que se aplicaba a los ciudadanos de la Unión —a excepción de los nacionales belgas[59] y de los nacionales de otros Estados miembros residentes en Bélgica—[60] que pretendían entrar en territorio belga desde un Estado miembro clasificado en «rojo», la prohibición de viajar controvertida restringía, con la misma severidad y por razones análogas, el derecho de entrada garantizado, en particular, en el artículo 5, apartado 1, de dicha Directiva.

50. En segundo lugar, respecto a las obligaciones de permanecer en cuarentena y de someterse a determinadas pruebas de detección, en la medida en que se aplicaban a ciudadanos de la Unión que, sin ser nacionales belgas, residían en ese país, a su vuelta de un viaje «no esencial» a un Estado miembro clasificado en «rojo», también limitaban el derecho de entrada previsto en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía. En particular, la obligación de permanecer en cuarentena limitaba de forma drástica la posibilidad de circular en el territorio belga, lo que tenía, en mi opinión, un efecto equivalente al de retrasar la entrada en él. Estas obligaciones, en la medida en que se aplicaban a los nacionales belgas en las mismas circunstancias, si bien quedaban fuera del ámbito de aplicación del principio reafirmado en el artículo 3, apartado 2, del Protocolo n.º 4 del CEDH,[61] limitaban, a mi juicio y por razones análogas, el derecho a la libre circulación, garantizado por el artículo 21 TFUE.

4. Sobre la posibilidad «excepcional» de establecer excepciones al Derecho de la Unión en virtud del artículo 347 TFUE

51. A la vista de algunos de los argumentos expuestos por las partes coadyuvantes en sus observaciones ante el Tribunal de Justicia, me gustaría abordar, en esta fase de las presentes conclusiones, una consideración importante en cuanto a la posibilidad de que los Estados miembros establecieran excepciones al Derecho de la Unión durante la pandemia de COVID-19.

52. En efecto, estas partes coadyuvantes sostuvieron que la pandemia constituyó, al menos durante sus primeros meses, una «crisis» que exigía una intervención urgente de las autoridades públicas. Cabe observar, a este respecto, que varios Estados miembros declararon en algún momento de la pandemia el «estado de emergencia», que implicó la suspensión temporal o la derogación de las leyes ordinarias en sus territorios con el fin de aplicar las medidas urgentes consideradas necesarias para hacer frente a esa «crisis». De hecho, muchas de estas medidas —en particular, los confinamientos generalizados— recordaban a las aplicables en tiempos de guerra.

58 Véase, por analogía, TEDH, sentencia de 14 de junio de 2022, L. B. c. Lituania (CE:ECHR:2022:0614JUD003812120), § 81.

59 En efecto, en virtud del principio de Derecho internacional reafirmado en el artículo 3, apartado 2, del Protocolo n.º 4 del CEDH, se *prohíbe* a los Estados denegar la entrada en su territorio a sus propios nacionales.

60 Lo que puede explicarse por el hecho de que el artículo 29, apartado 2, de la Directiva sobre ciudadanía no permite a un Estado miembro denegar, por motivos de «salud pública», la entrada de nacionales de otros Estados miembros que residan en su territorio (véase el punto 60 siguiente).

61 En efecto, en mi opinión, el ámbito de aplicación de esta disposición es más restringido que el del artículo 5, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía o del artículo 21 TFUE, apartado 1, puesto que se limita a prohibir *ex lege* o *de facto* la *privación* del derecho a entrar en el territorio nacional. No puede considerarse que las medidas temporales, como la cuarentena, constituyan tal privación. Véase TEDH, sentencia de 14 de septiembre de 2022, H. F. y otros c. Francia (CE:ECHR:2022:0914JUD002438419), §§ 128 y 248.

53. Esto plantea la cuestión de si debe aplicarse un marco jurídico «excepcional» para apreciar las medidas controvertidas, en lugar de las normas «ordinarias» de la Unión y sus excepciones «ordinarias». A este respecto, procede recordar que el artículo 347 TFUE establece una «cláusula de salvaguardia» que reconoce, en esencia, que los Estados miembros pueden adoptar las medidas que estimen necesarias, en particular, en caso de «graves disturbios internos que alteren el orden público». [62] Esta disposición, que hasta ahora no ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia, podría permitir, en teoría, establecer una excepción general a la totalidad de las normas establecidas en dicho Tratado y a las adoptadas con base en dicho texto, incluidas las diferentes disposiciones relativas a la libre circulación de personas, en tales circunstancias. [63] Huelga decir que las cuestiones relativas a si —y, en su caso, en qué medida— puede considerarse que la pandemia de COVID-19 causó tales «graves disturbios internos» en los Estados miembros, [64] así como a otras posibles condiciones y límites vinculados a dicha «cláusula de salvaguardia», son extremadamente sensibles.

54. Dicho esto, al margen de que el Gobierno belga no haya invocado el artículo 347 TFUE [65] ni ante el Tribunal de Justicia ni en otras instancias, solo sería necesario, en cualquier caso, pronunciarse sobre esta disposición si medidas nacionales como las controvertidas en el litigio principal no pudieran justificarse en virtud de las normas «ordinarias» de la Unión y de sus excepciones «ordinarias». [66] Sin embargo, como explicaré en lo que resta de las presentes conclusiones, estas normas son lo suficientemente flexibles como para adaptarse a la peculiaridad de la situación de que se trata.

5. Sobre la licitud de las restricciones de viaje controvertidas a la luz de las normas de excepción previstas por la Directiva sobre ciudadanía

55. Incluso en virtud del Derecho «ordinario» de la Unión, el derecho a la libre circulación de que gozan sus ciudadanos no es absoluto. Se admiten ciertas limitaciones. [67] No obstante, para ser compatible con el Derecho de la Unión, toda limitación debe cumplir, en particular, las condiciones que en él se establecen. Así, dado que las restricciones de viaje controvertidas están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre ciudadanía, estas deben apreciarse

62 Véase, por analogía, el artículo 123, letra c), del Acuerdo EEE.

63 Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Valstybės sienos apsaugos tarnyba y otros (C-72/22 PPU, EU:C:2022:431), punto 112 y referencias citadas. Por lo que respecta al artículo 2, apartado 2, del Protocolo n.º 4 del CEDH, ha de recordarse que, en esta misma línea, el artículo 15, apartado 1, de dicho Convenio permite a los Estados miembros, en caso de «peligro público que amenace la vida de la nación», «tomar medidas que deroguen las obligaciones previstas en el presente Convenio en la estricta medida en que lo exija la situación, y a condición de que tales medidas no estén en contradicción con las restantes obligaciones que dimanan del derecho internacional».

64 Me limito a recordar que, en virtud de la jurisprudencia del TEDH, el concepto de «peligro público que amenace la vida de la nación», en el sentido del artículo 15 del CEDH, se refiere a una «situación excepcional de crisis o emergencia que afecta al conjunto de la población y constituye una amenaza a la vida organizada de la comunidad sobre la que se fundamenta el Estado» [véase TEDH, sentencia de 1 de julio de 1961, Lawless c. Irlanda (n.º 3), CE:ECHR:1961:0701JUD000033257, § 28]. El TEDH aún no se ha pronunciado sobre la cuestión de si la pandemia de COVID-19 está comprendida en esta definición. Sin embargo, en su resolución de 13 de abril de 2021, Terheş c. Rumanía (CE:ECHR:2021:0413DEC00499332), § 39 (en lo sucesivo, «sentencia Terheş c. Rumanía»), dio a entender que tal podía ser el caso, al menos durante sus primeros meses (véase el § 39). En mis conclusiones presentadas en el asunto Valstybės sienos apsaugos tarnyba y otros (C-72/22 PPU, EU:C:2022:431), puntos 110 a 113, sugerí una definición similar del concepto de «graves disturbios internos» utilizado en el artículo 347 TFUE. En mi opinión, la situación en algunos Estados miembros en el momento álgido de la primera ola podría calificarse como tales «disturbios». Esta calificación parece más inverosímil en relación con la situación de otros Estados miembros en el momento de los hechos (véanse los puntos 80 a 85 siguientes).

65 Hasta donde yo sé, ningún Estado miembro invocó el artículo 347 TFUE durante la pandemia de COVID-19. En cuanto al artículo 15, apartado 1, del CEDH, Bélgica no figura entre los Estados que emitieron, durante esta pandemia, notificaciones con arreglo al artículo 15, apartado 3 (Lista de notificaciones disponible en https://www.coe.int/en/web/conventions/derogations-covid-19).

66 Véase, por analogía, TEDH, sentencia Terheş v. Rumanía, § 46 y jurisprudencia citada.

67 Véanse, en este sentido, los artículos 20 TFUE y 21 TFUE, apartado 1. Véase también, por lo que respecta al artículo 45 de la Carta, el artículo 52, apartado 1, de este instrumento.

según las condiciones establecidas en el capítulo VI de dicho instrumento. Además, en la medida en que estas restricciones se aplicaban a los nacionales belgas que regresaran a Bélgica tras ejercer su derecho a la libre circulación, conviene recordar que, aunque esta situación no esté comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre ciudadanía, sino en el del artículo 21 TFUE, las condiciones para la excepción establecidas en dicha Directiva se aplican *por analogía*. [68]

56. Como introducción al capítulo VI, el artículo 27, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía establece la regla general de que los Estados miembros pueden limitar la «libertad de circulación» de los ciudadanos de la Unión por razones de «orden público», «seguridad pública» o «salud pública». Esta regla general se precisa en el resto de este capítulo. En particular, el artículo 29, apartado 1, de esta Directiva contempla la posibilidad de que los Estados miembros limiten esa «libertad» por razones de «salud pública». Por lo tanto, en lo que atañe a la legalidad de medidas nacionales adoptadas por tales razones, ambas disposiciones deben interpretarse conjuntamente. En conjunto, imponen una serie de condiciones que procederé a exponer con mayor detalle a continuación y que deben cumplirse en todos los casos. [69]

57. Si bien el Gobierno belga invoca los artículos 27, apartado 1, y 29, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía tanto ante el órgano jurisdiccional remitente como ante el Tribunal de Justicia, Nordic Info sostiene que, con independencia de si se cumplen las condiciones que en ellos se establecen, tales disposiciones no se aplican a restricciones de viaje como las controvertidas en el litigio principal. Tal alegación exige examinar, de manera abstracta, el ámbito de aplicación de estas disposiciones (a), antes de valorar de forma específica dichas medidas a la luz de las condiciones de que se trata (b).

a) Ámbito de aplicación de los artículos 27, apartado 1, y 29, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía

58. Según Nordic Info, el alcance de los artículos 27, apartado 1, y 29, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía no es, con carácter general, lo suficientemente amplio como para abarcar —total o, como mínimo, parcialmente— restricciones de viaje como las controvertidas, ya que estas disposiciones permiten limitaciones solo del derecho de entrada, y no del derecho de salida (1) y, en cualquier caso, permiten únicamente limitaciones a la libre circulación de carácter «individual», y no «general». (2) Abordaré estas objeciones sucesivamente en las secciones siguientes.

1) Sobre la posibilidad de limitar tanto el derecho de entrada como el derecho de salida

59. Procede recordar que el artículo 27, apartado 1, en relación con el artículo 29, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía permite a los Estados miembros limitar la «libertad de circulación» por motivos de salud pública, sin más precisiones en cuanto al tipo de medidas que las autoridades nacionales pueden adoptar a tal efecto.

[68] Véase, *mutatis mutandis*, la sentencia de 5 de junio de 2018, Coman y otros (C-673/16, EU:C:2018:385), apartado 25 y jurisprudencia citada.

[69] Véanse los puntos 75 y siguientes. Cabe destacar que, a diferencia de las excepciones por motivos de «orden público» o «seguridad pública», hasta la fecha, el Tribunal de Justicia no ha interpretado la excepción por razones de «salud pública».

60. En primer lugar, estos términos abarcan las eventuales limitaciones al derecho de entrada establecidas en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía. Lo que incluye, por una parte, la eventual prohibición de entrada en el territorio de un Estado miembro. No obstante, conviene hacer algunas salvedades. Esta disposición nunca puede ser utilizada por un Estado miembro para denegar la entrada en su territorio a sus propios nacionales, por la sencilla razón de que, (i) dicha Directiva no es aplicable a tal situación, y (ii) el principio reafirmado en el artículo 3, apartado 2, del Protocolo n.º 4 del CEDH se opone a ello.[70] Además, del artículo 29, apartado 2, de la Directiva sobre ciudadanía se desprende que un Estado miembro no puede prohibir, por razones de «salud pública», la entrada —tras, por ejemplo, un viaje a Suecia— de nacionales de otros Estados miembros que residan en su territorio.[71] En cambio, un Estado miembro puede, en principio, imponer a aquellos ciudadanos de la Unión a los que no puede prohibir la entrada en el territorio nacional otro tipo de limitaciones de entrada que no tengan efecto equivalente a una denegación. En esta última categoría entran las obligaciones de permanecer en cuarentena y de someterse a pruebas al regresar de países de «alto riesgo» que se impusieron a los residentes en Bélgica.[72]

61. En segundo lugar, considero que, contrariamente a lo que sostiene Nordic Info, los artículos 27, apartado 1, y 29, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía también pueden amparar eventuales limitaciones al derecho de salida previsto en el artículo 4, apartado 1, de dicha Directiva, como una prohibición de salida.[73] Aunque el título del capítulo VI podría inducir a error a este respecto,[74] por un lado, la expresión «libertad de circulación» que en él se utiliza es claramente lo suficientemente amplia como para englobar este derecho. Por otro lado, del hecho de que el artículo 29, apartado 2, se refiera, en esencia, a una medida específica, a saber, la denegación de entrada, no se desprende que las limitaciones al derecho de entrada solo estén permitidas por razones de «salud pública», dado que el objeto de esta disposición no es enumerar todas las limitaciones admisibles a la libre circulación en virtud de los artículos 27, apartado 1, y 29, apartado 1, sino simplemente regular el uso de esa medida. Además, esta interpretación es conforme con el objetivo que se persigue mediante la excepción por motivos de «salud pública» establecida en dichas disposiciones, que consiste, como se desprende del tenor de esta última disposición, en permitir a un Estado miembro proteger su territorio y su población contra la propagación de determinadas enfermedades infecciosas o contagiosas. Es cierto que cuando se redactó el artículo 29, apartado 1, el legislador tenía (probablemente) en mente el ejemplo de un Estado miembro que impidiera a los viajeros portadores de tales enfermedades entrar en su territorio y «traer» la enfermedad con ellos. Dicho esto, la protección del territorio de un Estado

70 Véanse el punto 35 y la nota 61 de las presentes conclusiones.

71 En efecto, en virtud del artículo 29, apartado 2, un Estado miembro no puede expulsar a un ciudadano de la Unión por razones de «salud pública» tras la expiración del «período de tres meses siguiente a la fecha de llegada». De ello se deduce que un Estado miembro puede denegar la entrada inicial de dicho ciudadano en su territorio o expulsarlo únicamente antes de que haya comenzado a ejercer el derecho de residencia previsto en el artículo 7 de la Directiva sobre ciudadanía. En cambio, una vez que dicho ciudadano se convierte en residente, si abandona temporalmente el territorio, no se le puede denegar la entrada a su regreso sobre la base de dichas razones.

72 Por lo que se refiere a los nacionales belgas, dado que el principio reafirmado en el artículo 3, apartado 2, del Protocolo n.º 4 del CEDH no se opone a tales medidas (véase la nota 61 de las presentes conclusiones), estas podrían adoptarse con arreglo al artículo 21 TFUE, apartado 1, ya que se aplican por analogía las condiciones previstas en los artículos 27, apartado 1, y 29, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía.

73 Véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de julio de 2008, Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396), apartados 19 a 22; de 17 de noviembre de 2011, Gaydarov (C-430/10, EU:C:2011:749), apartados 26, 29 y 30, y de 4 de octubre de 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608), apartados 35 y 36.

74 El capítulo VI de la Directiva sobre ciudadanía se titula «Limitaciones del *derecho de entrada* y del derecho de residencia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública» (el subrayado es mío).

también puede justificar, en determinadas situaciones, el limitar la salida de sus propios residentes para evitar que «traigan de vuelta» esas enfermedades al regresar. [75] Por último, esta interpretación se ve confirmada por los trabajos preparatorios [76] de la Directiva sobre ciudadanía. [77]

2) Sobre la posibilidad de restringir la libre circulación mediante la adopción de medidas generales

62. Las medidas nacionales controvertidas en el litigio principal tenían alcance general. En efecto, la prohibición de viajar y las obligaciones de permanecer en cuarentena y de someterse a pruebas se aplicaban sistemáticamente a categorías abstractas y amplias de personas en situaciones determinadas objetivamente: personas que viajasen hacia o desde un Estado miembro de la Unión considerado de «alto riesgo» con una finalidad «no esencial», personas que viajasen a o desde un tercer país que no formase parte del espacio Schengen, etcétera.

63. No obstante, Nordic Info alega que, sobre la base del artículo 27, apartado 1, en relación con el artículo 29, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía, solo pueden justificarse medidas limitativas del derecho a la libre circulación que tengan carácter individual. Sostiene que estas medidas podían haberse adoptado únicamente caso por caso, cuando una apreciación individual de la situación de una persona determinada revelara que esta representa una amenaza para la salud pública, por presentar síntomas de una de las enfermedades mencionadas en dicha disposición o por haberse confirmado que ha estado expuesta a ella y, por lo tanto, que presenta un riesgo real de estar infectada y de propagar dicha enfermedad.

64. Al igual que los Gobiernos belga, rumano y noruego, así como la Comisión, considero que, en virtud de los artículos 27, apartado 1, y 29, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía, pueden adoptarse limitaciones generales a la libre circulación por motivos de «salud pública», sin que sea necesario llevar a cabo tal apreciación caso por caso. [78]

65. En primer lugar, estas disposiciones se refieren, respectivamente, a las «limitaciones» que los Estados miembros pueden aplicar y a las «medida[s] que limite[n] la libertad de circulación» que pueden adoptar por razones de «salud pública». Estos términos tan amplios pueden englobar tanto medidas individuales como generales.

75 Véase, en relación con la COVID-19, el punto 102 siguiente.

76 En la propuesta de la Comisión de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 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 [COM(2001) 257 final], el artículo 27 (artículo 25 de la propuesta) hacía referencia a las «decisiones relativas a la denegación de entrada […] de un ciudadano de la Unión», mientras que el artículo 29 (artículo 27 de la propuesta) se refería a la «denegación de entrada». Sin embargo, estas disposiciones se modificaron durante la tramitación legislativa de la propuesta para referirse, en su lugar, a posibles limitaciones a la «libertad de circulación», expresión considerada preferible porque «abarca cualquier tipo de medida, ya se trate de una expulsión, de una denegación de entrada o de una denegación de salida del territorio» [véase la propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de su familia a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, COM(2003) 199 final, pp. 8, 29 y 30]. Por lo tanto, el hecho de que el título del capítulo VI no se modificara en consecuencia constituye una mera omisión del legislador de la Unión. Lo mismo sucede con el hecho de que el artículo 29, apartado 1, siga refiriéndose al «país de acogida», en lugar de utilizar un término más general como «el Estado miembro de que se trate», para contemplar la situación en la que un Estado miembro restrinja el derecho de salida de sus propios nacionales.

77 Por analogía, el derecho de salida previsto en el artículo 2, apartado 2, del Protocolo n.º 4 del CEDH puede restringirse, en particular, por razones de «salud pública» (véase el artículo 2, apartado 3).

78 Véase, en el mismo sentido, Goldner Lang, I., «"Laws of Fear" in the EU: The Precautionary Principle and Public Health Restrictions to Free Movement of Persons in the Time of COVID-19», *European Journal of Risk Regulation*, 2021, pp. 1 a 24; Thym, D., y Bornemann, J., «Schengen and Free Movement Law During the First Phase of the Covid-19 Pandemic: Of Symbolism, Law and Politics», *European Papers*, vol. 5, n.º 3, 2020, pp. 1162 a 1163; van Eijken, H. H., y Rijpma, J. J., «Stopping a Virus from Moving Freely: Border Controls and Travel Restrictions in Times of Corona», *Utrecht Law Review*, vol. 17, n.º 3, 2021, pp. 34 a 50.

66. En segundo lugar, el régimen general del capítulo VI de la Directiva sobre ciudadanía respalda esta interpretación. En efecto, mientras que el artículo 27, apartado 2, establece, por lo que respecta a las medidas adoptadas por razones de «orden público» o «seguridad pública», que estas «deberán […] basarse exclusivamente en la conducta personal del interesado» y que «no podrán argumentarse justificaciones que no tengan relación directa con el caso concreto o que se refieran a razones de prevención general», el artículo 29 no menciona tal requisito por lo que se refiere a las medidas adoptadas por razones de «salud pública». [79]

67. Es cierto que esta diferencia de formulación no puede, por sí sola, ser determinante. El texto de la Directiva sobre ciudadanía no está exento de incoherencias. [80] En el pasado, el Tribunal de Justicia ha extendido acertadamente la exigencia de llevar a cabo una apreciación individual a otras disposiciones de la Directiva sobre ciudadanía que no la mencionan expresamente. Lo hizo, en particular, en su sentencia McCarthy y otros, [81] en relación con las medidas adoptadas por razones de abuso de Derecho, en virtud del artículo 35 de dicha Directiva.

68. No obstante, el Tribunal de Justicia debería mostrarse cauteloso al extenderla en relación con las medidas adoptadas por motivos de «salud pública», en virtud de los artículos 27, apartado 1, y 29, apartado 1, de dicha Directiva. En efecto, al igual que los Gobiernos belga, rumano y noruego, así como la Comisión, observo, en tercer lugar, que es lógico dejar un mayor margen de maniobra a los Estados miembros en lo que respecta a las amenazas para la «salud pública», en contraposición a las amenazas de «orden público» o de «seguridad pública» y a los comportamientos abusivos, puesto que se trata, sencillamente, de cuestiones diferentes.

69. Por una parte, las amenazas para el «orden público» o la «seguridad pública» se derivan generalmente del comportamiento de determinadas personas específicas, como terroristas o criminales peligrosos. Por consiguiente, las autoridades públicas no deberían, en principio, poder adoptar —especialmente habida cuenta de la importancia del derecho a la libre circulación de que gozan los ciudadanos de la Unión— medidas generales por razones de carácter preventivo, como prohibir la entrada a todas las personas que viajan desde determinados países debido a que algunas de ellas podrían ser peligrosas. Ello no solo iría más allá de lo necesario a ese respecto, sino que considero que, en una sociedad democrática, salvo en circunstancias verdaderamente excepcionales, no se debería permitir a las autoridades públicas presuponer que los individuos son peligrosos simplemente porque pertenecen a una categoría de personas tan amplia y abstracta. [82] A este respecto son pertinentes consideraciones relativas a la dignidad individual. De hecho, en muchos casos, tal enfoque se fundaría en un prejuicio. [83] La misma lógica se aplica en lo

79 Es cierto que el artículo 29, apartado 3, de la Directiva sobre ciudadanía establece que un Estado miembro no puede, «con carácter sistemático», supeditar la entrada en su territorio a un reconocimiento médico «para que se certifique que [los ciudadanos de la Unión que llegan] no padecen las enfermedades mencionadas en el [artículo 29, apartado 1]». Solo puede hacerlo «si existen indicios graves que lo justifiquen». La Comisión indicó, en las notas explicativas de su propuesta inicial, que esta mención tenía por objeto precisar que la excepción por motivos de «salud pública» solo pudiera utilizarse «a condición de que haya indicios serios de que el interesado sufre de una de las enfermedades [previstas en el artículo 29, apartado 1]». Sin embargo, a mi juicio, esto no significa que con arreglo al artículo 29, apartado 1, solo puedan adoptarse medidas individuales. En efecto, el hecho de que una persona presente síntomas de una enfermedad con potencial epidémico puede constituir un «indicio serio» de que tal medida es necesaria. Sin embargo, lo mismo puede decirse del hecho de que pretenda viajar temporalmente a un país que se enfrente a un brote grave de esa enfermedad o proceda de él. Por lo tanto, las medidas restrictivas aplicables con carácter general a las personas que viajan procedentes de un país de este tipo o que pretenden desplazarse a tal país no son contrarias al artículo 29, apartado 3.

80 Véanse el punto 61 y la nota 76 de las presentes conclusiones. Por poner otro ejemplo: el artículo 27, apartado 2, se refiere al principio de proporcionalidad, mientras que el artículo 29 no lo hace, a pesar de que este principio debe respetarse siempre (véase el punto 91 siguiente).

81 Sentencia de 18 de diciembre de 2014 (C-202/13, EU:C:2014:2450), apartados 43 a 58.

82 Véase, en este sentido, la sentencia de 2 de abril de 2020, Comisión/Polonia, Hungría y República Checa (Mecanismo temporal de reubicación de solicitantes de protección internacional) (C-715/17, C-718/17 y C-719/17, EU:C:2020:257), apartados 135, 159 y 160.

83 Véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Mayras presentadas en el asunto Bonsignore (67/74, EU:C:1975:22), p. 315.

que respecta a la prevención del abuso del derecho a la libre circulación. Aunque se enfrenten a muchos casos de entrada abusiva de nacionales de terceros países que se hacen pasar por familiares de ciudadanos de la Unión, los Estados miembros no pueden, por razones de carácter preventivo, adoptar medidas generales que priven a todos esos familiares del derecho que les confiere, en particular, la Directiva sobre ciudadanía. [84]

70. Por otra parte, la amenaza para la «salud pública» que resulta pertinente en virtud del artículo 29, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía, es decir, el riesgo de propagación en el territorio de un Estado miembro de determinadas «enfermedades con potencial epidémico» u «otras enfermedades infecciosas o parasitarias contagiosas», no está vinculada, por lo general, al comportamiento de determinadas personas concretas. La situación epidemiológica en un país determinado puede ser una consideración pertinente a este respecto. [85] En determinadas circunstancias, en función de su grado de contagio, una gran parte de la población, si no toda, puede estar infectada. En este contexto, las medidas individuales adoptadas en el punto de entrada o de salida de los viajeros en el territorio de un Estado miembro, sobre la base de síntomas aparentes o de una exposición confirmada a las enfermedades de que se trata, no siempre serían lo suficientemente eficaces para impedir o limitar su propagación. [86] Por tanto, a este respecto puede ser necesario establecer limitaciones generales a la libre circulación, adoptadas por razones de carácter preventivo, dirigidas, por ejemplo, a todas las personas procedentes de determinados países o regiones de «alto riesgo». Los artículos 27, apartado 1, y 29, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía deben interpretarse en consecuencia. Si bien estas disposiciones deben interpretarse en sentido estricto, [87] por tratarse de normas de excepción, dicha interpretación debe garantizar, no obstante, su adecuación a la finalidad perseguida. [88] Además, de conformidad con el artículo 168 TFUE, apartado 1, «se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana» «al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión», incluida la libre circulación de personas, un imperativo tan importante que se reafirma en el artículo 35, segunda frase, de la Carta. El control de las epidemias es inherente a este objetivo. [89]

71. Existe un último argumento en contra que conviene abordar antes de dar por concluida esta sección. En efecto, los artículos 30 y 31 de la Directiva sobre ciudadanía contemplan una serie de garantías para los ciudadanos de la Unión que se vean afectados por medidas restrictivas de los derechos que les confiere dicha Directiva. De conformidad con el artículo 30, apartados 1 y 2, de

84 Véase, en este sentido, la sentencia de 18 de diciembre de 2014, McCarthy y otros (C-202/13, EU:C:2014:2450), apartado 56.

85 Véase, *mutatis mutandis*, la sentencia de 4 de abril de 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255), apartados 40 y 41.

86 Véase, en relación con la COVID-19, el punto 109 siguiente.

87 Véase, en particular, la sentencia de 22 de junio de 2021, Ordre des barreaux francophones et germanophone y otros (Medidas preventivas a efectos de expulsión) (C-718/19, EU:C:2021:505), apartado 56 y jurisprudencia citada.

88 Véase, por analogía, la sentencia de 29 de julio de 2019, Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625), apartados 53 a 55 y jurisprudencia citada. Ciertamente, suele ser necesario llevar a cabo una apreciación individual para garantizar que las medidas restrictivas de que se trata, además de ser necesarias, tienen un carácter estrictamente proporcionado. No obstante, por lo que respecta a las medidas generales adoptadas por motivos de «salud pública», esta proporcionalidad puede garantizarse adaptándolas adecuadamente y velando por que puedan tenerse en cuenta circunstancias individuales muy específicas en el momento de la ejecución, como explicaré en los puntos 128 a 132 siguientes.

89 Véase, en este sentido, el artículo 168 TFUE, apartado 1, párrafo segundo, que precisa que la acción de la Unión en el ámbito de la salud pública abarcará, en particular, «la vigilancia de las amenazas transfronterizas graves para la salud, la alerta en caso de tales amenazas y la lucha contra ellas». Es cierto que, como explicaré en relación con el código de fronteras Schengen, en la sección B de las presentes conclusiones, algunas situaciones relacionadas con la «salud pública» son de tal gravedad que podría considerarse que constituyen una amenaza para el «orden público», lo que a su vez podría conducir a la paradójica situación de que, en tales casos, las medidas restrictivas de la libre circulación solo podrían adoptarse a título individual. Sin embargo, en mi opinión, esta cuestión puede resolverse aplicando simplemente la doctrina de la *lex specialis*. Dado que el legislador ha previsto, en la Directiva sobre la ciudadanía, un régimen especial para las medidas adoptadas por motivos de «salud pública», de ello se deduce que dicho régimen, en la medida en que constituye una excepción al régimen aplicable a las medidas adoptadas por razones de «orden público», debería prevalecer sobre este último.

tal Directiva, las autoridades nacionales deben, respectivamente, notificar al «interesado» «toda decisión adoptada en virtud del apartado 1 del artículo 27» y comunicarle «las razones de orden público, seguridad pública o salud pública en las que se base la decisión que le afecte». Además, con arreglo al artículo 31, apartado 1, dichas autoridades deben velar por que «cuando se tome una decisión contra él por razones de orden público, seguridad pública o salud pública», «el interesado» pueda «interponer los recursos judiciales y, en su caso, administrativos […] o solicitar la revisión de la misma».

72. En este contexto, Nordic Info sostiene que el hecho de que estas disposiciones se refieran sistemáticamente a «decisiones» dirigidas a determinados «afectados» implica necesariamente que sobre la base del artículo 27, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía —lo que incluye, por lo tanto, las decisiones adoptadas por razones de «salud pública»— solo pueden adoptarse medidas individuales. Por otra parte, podría alegarse fundadamente que, dado que las garantías en cuestión están destinadas, según los términos empleados por el Tribunal de Justicia, a «permitir que el interesado alegue circunstancias y consideraciones relativas a su situación individual»,[90] permitir a los Estados miembros adoptar, sobre la base de esta disposición, medidas de alcance general podría vaciar tales garantías de contenido.

73. No creo que sea así. Por una parte, como subraya la Comisión, los artículos 30 y 31 de la Directiva sobre ciudadanía no tienen por objeto delimitar el tipo de medidas que pueden adoptarse en virtud del artículo 27, apartado 1, de la misma, sino únicamente establecer determinadas garantías cuando se adopten tales medidas. El hecho de que los artículos 30 y 31 utilicen el término «decisión», por oposición a los términos más amplios de «limitaciones» o «medidas», no hace sino reflejar el hecho de que, como puede deducirse de lo anterior, esta Directiva exige a menudo medidas individuales y que, evidentemente, el legislador de la Unión tenía en mente tales medidas a la hora de redactar estas disposiciones. En general, en la Directiva sobre ciudadanía los términos «medidas» y «decisiones» se utilizan, aparentemente, indistintamente, y no siempre de manera coherente,[91] no pudiendo extraerse ninguna conclusión del empleo de uno u otro término en una determinada disposición. Por otra parte, si bien estas disposiciones no se redactaron pensando en medidas generales, ello no significa que la posibilidad de adoptar tales medidas por razones de «salud pública» prive a tales disposiciones de todo efecto útil. Los ciudadanos de la Unión deberían estar en condiciones, en cierta medida, de «aleg[ar] circunstancias y consideraciones relativas a su situación individual». Volveré sobre este aspecto en los puntos 115 a 119 de las presentes conclusiones.

b) Sobre la cuestión de si en el presente asunto se cumplían los requisitos establecidos en los artículos 27, apartado 1, y 29, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía

74. He explicado, en las secciones anteriores, por qué medidas nacionales como las controvertidas en el litigio principal *pueden*, en principio, estar justificadas con arreglo al artículo 27, apartado 1, en relación con el artículo 29, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía.

75. No obstante, para ser plenamente compatibles con dichas disposiciones, tales medidas deben cumplir todos los requisitos que de ellas se derivan. Más concretamente, deben haberse aplicado en respuesta a una amenaza grave, real y pertinente para la «salud pública» (1) y respetar los principios de seguridad jurídica (2), de igualdad de trato (3) y de proporcionalidad (4).

[90] Sentencia de 18 de diciembre de 2014, McCarthy y otros (C-202/13, EU:C:2014:2450), apartados 50 y 51.

[91] Por ejemplo, el artículo 27, apartado 2, se refiere a «medidas», cuando, en virtud de esa misma disposición, por razones de «orden público» o de «seguridad pública» solo pueden adoptarse medidas individuales, es decir, decisiones.

Corresponde al Estado miembro de que se trate demostrar que así es. Además, corresponderá en última instancia al órgano jurisdiccional remitente, que es el único competente para apreciar los hechos, determinar si en el litigio principal se cumplen estos requisitos. No obstante, el Tribunal de Justicia puede proporcionar indicaciones al respecto sobre la base de la información de que dispone. A tal fin, examinaré sucesivamente estos requisitos en las siguientes secciones.

1) Sobre la existencia de una amenaza grave, real y pertinente para la «salud pública»

76. Como se ha indicado anteriormente, el recurso a la justificación basada en razones de «salud pública» prevista en el artículo 27, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía está reglado por el artículo 29. Este contiene una precisa definición de las circunstancias pertinentes en las que pueden invocarse válidamente tales razones.[92] En virtud de su apartado 1, solo determinadas enfermedades pueden justificar la aplicación de medidas que limiten la libre circulación. Entre ellas figuran las «enfermedades con potencial epidémico como se definen en los instrumentos correspondientes de la [OMS]», es decir, el Reglamento Sanitario Internacional (2005) (en lo sucesivo, «RSI»).[93]

77. Evidentemente, la COVID-19 está comprendida en esta categoría. Procede mencionar que, el 30 de enero de 2020,[94] el director general de la OMS declaró que el brote de la enfermedad en cuestión constituía una «emergencia de salud pública de importancia internacional» en el sentido de dicho instrumento.[95] Además, el 11 de marzo de 2020, la misma institución, habida cuenta del aumento exponencial de los casos y países afectados notificados, calificó la COVID-19 de pandemia.[96]

78. Sin embargo, el hecho de que algunas medidas hayan sido adoptadas con vistas a tal enfermedad no basta para considerarlas justificadas a la luz de los artículos 27, apartado 1, y 29, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía. En efecto, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando las autoridades públicas invocan razones de «salud pública» para justificar una restricción del derecho a la libre circulación del que gozan los ciudadanos de la Unión, deben demostrar de manera satisfactoria que las medidas de que se trate son necesarias para proteger de un modo efectivo los intereses contemplados en dichas disposiciones.[97] Si bien de la propia razón de ser del artículo 29, apartado 1, se desprende que, con carácter general, las enfermedades que en él se mencionan se consideran una amenaza *grave* para la «salud pública», no pueden imponerse con carácter sistemático medidas preventivas contra tales enfermedades a los ciudadanos de la Unión:[98] esta amenaza debe ser *real*, y no meramente hipotética, en las circunstancias de que se trate. De este modo, las autoridades públicas deben demostrar, mediante un análisis del riesgo basado en los datos científicos más fiables de que se disponga en

92 Véase, en este sentido, el considerando 22 de la Directiva sobre ciudadanía.

93 El RSI es vinculante para todos los miembros de la OMS. Entre ellos figuran los Estados miembros de la Unión.

94 OMS, «Declaración sobre la segunda reunión del Comité de Emergencias del Reglamento Sanitario Internacional (2005) acerca del brote del nuevo coronavirus (2019-nCoV)», 30 de enero de 2020.

95 En virtud del artículo 1 del RSI, esto significa «un evento extraordinario que […] se ha determinado que constituye un riesgo para la salud pública de otros Estados a causa de la propagación internacional de una enfermedad […]».

96 OMS, «Alocución de apertura del director general de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19», 11 de marzo de 2020.

97 Véase, por analogía, la sentencia de 19 de noviembre de 2020, Ministère public y Conseil national de l'ordre des pharmaciens [Comercialización del cannabidiol (CBD)] (C-663/18, EU:C:2020:938), apartado 87 y jurisprudencia citada. Asimismo, en virtud del artículo 2, apartado 3, del Protocolo n.º 4 del CEDH, las medidas que menoscaben el derecho a abandonar un país previsto en el artículo 2, apartado 2, se consideran «necesarias, en una sociedad democrática», para la protección de la salud pública si responden a una «necesidad social imperiosa» y, en particular, si los motivos invocados por las autoridades nacionales para justificarlas son «pertinentes y suficientes».

98 Véase, en este sentido, el artículo 29, apartado 3, de la Directiva sobre ciudadanía.

el momento de los hechos y en los resultados más actualizados de la investigación internacional, la alta probabilidad de que se materialice la amenaza en cuestión y, de ser así, la gravedad de su impacto en la «salud pública». [99]

79. No obstante, como han aducido los gobiernos que han presentado observaciones y la Comisión, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende asimismo que, cuando, tras la realización de tal análisis del riesgo, subsista una incertidumbre sobre la existencia o el alcance del riesgo alegado para la «salud pública» y, sin embargo, persista la probabilidad de un perjuicio real para ese interés en el supuesto en que ocurra el riesgo, un Estado miembro puede, en virtud del principio de cautela, adoptar medidas sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y la gravedad de ese riesgo. [100] En tales circunstancias, aunque siga siendo necesario aportar pruebas de la necesidad de adoptar medidas preventivas, la carga de la prueba es baja, lo que permite a las autoridades nacionales actuar con la urgencia requerida. Por consiguiente, considero que un órgano jurisdiccional que haya de apreciar tales medidas debería limitarse a controlar si la apreciación por parte de las autoridades sobre la existencia de una amenaza real y grave para la «salud pública» se basa en motivos *razonables*.

80. En el presente asunto, no se discute que así fuera, por lo que respecta a la COVID-19, en el momento más álgido de la «primera ola» de la pandemia en la Unión. En aquel momento, el aumento exponencial del número de casos convirtió la aparición de esta enfermedad en una «crisis sanitaria». Independientemente de la incertidumbre científica en torno al origen, la transmisibilidad, la dinámica de contagio y los efectos del (en aquel momento) nuevo coronavirus, las autoridades públicas tenían motivos razonables más que suficientes para creer que la pandemia constituía una amenaza real y grave para la seguridad del suministro de asistencia sanitaria —ya que los sistemas nacionales de salud tenían dificultades para hacer frente al número de personas que debían ser hospitalizadas—, así como para la propia vida e integridad física de su población. Además, es difícil refutar la observación de que, en aquel momento, la pandemia «podía tener consecuencias muy graves no solo para la salud, sino para la sociedad, la economía, el funcionamiento del Estado y la vida en general». [101]

81. Así, las autoridades públicas podían razonablemente considerar, cuando menos, que el control de la propagación de la COVID-19 se había convertido en una necesidad para salvaguardar sus sistemas sanitarios y atenuar las consecuencias del virus para la sociedad en su conjunto y que, a tal efecto, debían, en particular, llevar a cabo un conjunto de «intervenciones no farmacéuticas», incluidas las restricciones de viaje, para intentar ralentizar la transmisión comunitaria [102] de la enfermedad. [103]

99 Véase, por analogía, la sentencia de 19 de noviembre de 2020, Ministère public y Conseil national de l'ordre des pharmaciens [Comercialización del cannabidiol (CBD)] (C-663/18, EU:C:2020:938), apartados 88 y 91 y jurisprudencia citada.

100 *Ibidem*, apartado 92.

101 TEDH, sentencia Terheş c. Rumanía, § 39. Véase también OMS, «Actualización de la estrategia frente a la COVID-19», 14 de abril de 2020, donde se señala que, a 13 de abril de 2020 se habían contagiado más de 1,7 millones de personas en todo el mundo y casi 85 000 habían perdido sus vidas. La capacidad de rápida propagación del virus había desbordado incluso los sistemas sanitarios más resilientes. En aquel momento, el 20 % de todos los casos eran graves o críticos, con una tasa de letalidad que superaba el 3 % y que era aún mayor en grupos de edad avanzada y en aquellos con ciertas enfermedades subyacentes.

102 El término «transmisión comunitaria» designa el proceso de propagación de una enfermedad infecciosa a través de un gran grupo de personas mediante encuentros casuales.

103 Véase Consejo Europeo, Conclusiones del presidente del Consejo Europeo tras la videoconferencia con los miembros del Consejo Europeo sobre la COVID-19, 17 de marzo de 2020, y OMS, «Actualización de la estrategia frente a la COVID-19», 14 de abril de 2020.

82. No obstante, la cuestión crucial, a efectos del litigio principal, es determinar si en Bélgica todavía era así en el momento en que se adoptaron y aplicaron las medidas controvertidas en perjuicio de Nordic Info, es decir, en términos generales, a principios del mes de julio de 2020. En efecto, la legalidad de dichas medidas debe apreciarse a la luz del contexto en ese momento dado. [104]

83. Por aquel entonces, la gravedad de la «primera ola» ya había pasado. La situación epidemiológica global mostraba señales de mejora ya en mayo, lo que generó un «optimismo prudente», [105] hasta el punto de que la Comisión instó a los Estados miembros a considerar la relajación progresiva y, finalmente, el levantamiento de las restricciones de viaje que habían establecido entre ellos a principios de marzo. [106] Esta mejora se confirmó en junio. Así, varios Estados miembros levantaron dichas restricciones el día 15 de junio y la Comisión alentó a los demás Estados miembros a hacer lo propio. La restricción temporal de los viajes no esenciales en la Unión Europea también se alivió el 30 de junio. [107]

84. Sin embargo, el Gobierno belga alega que, aunque en general la situación epidemiológica en la Unión a principios de julio había mejorado, la pandemia no había terminado ni estaba totalmente bajo control. En efecto, la situación difería mucho de un país a otro. Mientras que en Bélgica se estabilizaba, los datos objetivos [108] mostraban repuntes significativos de los contagios en otros Estados miembros, entre ellos Suecia. Así, habida cuenta de la naturaleza altamente contagiosa del virus, [109] las autoridades belgas consideraron que el riesgo de un rebrote de la pandemia en el territorio nacional —una (en aquel momento) potencial «segunda ola»— era real, especialmente si se levantaban las medidas de contención demasiado pronto, con vistas al inicio de las vacaciones de verano. Por lo tanto, decidieron mantener algunas de esas medidas, incluidas las restricciones de viaje controvertidas, si bien adaptándolas al riesgo.

85. En mi opinión, la apreciación por las autoridades belgas del riesgo para la «salud pública» en el momento de los hechos parece razonable, a la luz del principio de cautela. [110] Por lo tanto, las medidas controvertidas parecen justificadas en virtud de los artículos 27, apartado 1, y 29, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía. El hecho de que, en aquel momento, no existiera ningún tratamiento o vacuna autorizado o eficaz para mitigar el impacto que el virus podía tener en la población contribuye a confirmar lo razonable de esa apreciación. No obstante, como subraya la Comisión, la magnitud del riesgo también dependía de la capacidad previsible, en

104 Véase, en este sentido, la sentencia de 23 de diciembre de 2015, Scotch Whisky Association y otros (C-333/14, EU:C:2015:845), apartado 62 y jurisprudencia citada.

105 Comisión Europea, 8 de mayo de 2020, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo sobre la segunda evaluación de la aplicación de la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE [COM(2020) 222 final].

106 Comisión Europea, 15 de mayo de 2020, Comunicación de la Comisión por un enfoque gradual y coordinado de la restauración de la libertad de circulación y del levantamiento de los controles en las fronteras interiores — COVID-19 (DO 2020, C 169, p. 30).

107 Comisión Europea, 11 de junio de 2020, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo sobre la tercera evaluación de la aplicación de la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE [COM(2020) 399 final].

108 Bélgica se remitió a los datos de su Instituto Nacional de Salud. Véase también ECDC, *Coronavirus disease 2019 (COVID-19) in the EU/EEA and the UK — tenth update*, 11 de junio de 2020, Estocolmo, p. 3, y *Coronavirus disease 2019 (COVID-19) in the EU/EEA and the UK — eleventh update: resurgence cases*, 10 de agosto de 2020, Estocolmo, p. 3.

109 Que ya había sido objeto de estudios publicados en la primavera de 2020. Véase Liu, Y., Gayle, A., Wilder-Smith, A., y Rocklöv, J., «The reproductive number of COVID-19 higher compared to SARS coronavirus», *J. Travel Med*, 2020. Este alto grado de potencial contagioso resultaba tanto más evidente, a principios de julio de 2020, cuanto que la OMS acababa de reconocer que el virus se transmitía por el aire [véase OMS, Coronavirus disease (COVID-19), Situation Report-172, 10 de julio de 2020].

110 Véase también OMS, Coronavirus disease (COVID-19), Situation Report-172, 10 de julio de 2020, en el que el director regional de la OMS para Europa insta a los países a «mantenerse firmes y centrados».

particular, del sistema sanitario belga para hacer frente a un posible nuevo aumento de los contagios en el territorio nacional, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente. [111]

86. En cambio, el hecho de que otros Estados miembros levantaran, en torno a esa fecha, algunas o todas las medidas que habían adoptado para limitar la transmisión del virus no es determinante a este respecto. En efecto, dado que, en primer lugar, la salud y la vida de las personas ocupan el primer puesto entre los intereses protegidos por el Tratado FUE; [112] en segundo lugar, la competencia en esta materia corresponde esencialmente a los Estados miembros [113] y, en tercer lugar, toda acción de la Unión en este ámbito debe respetar las «responsabilidades» de los Estados miembros, [114] el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que corresponde a los Estados miembros decidir, en particular, «qué nivel de protección de la salud pública pretenden asegurar» y que, por lo tanto, debe reconocérseles un «margen de apreciación» en este ámbito. [115] Así, aunque es evidente que algunos Estados miembros consideraban aceptable el nivel de riesgo relacionado con la COVID-19, ello no pone en tela de juicio el carácter razonable de la apreciación realizada por las autoridades belgas sobre la necesidad de adoptar medidas de carácter preventivo en Bélgica. [116]

2) Sobre si las restricciones de viaje controvertidas eran transparentes

87. Si bien, a primera vista, las autoridades belgas tenían razones legítimas para aplicar medidas de carácter preventivo en el momento de los hechos, para que estas fueran compatibles con los artículos 27, apartado 1, y 29, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía, tales medidas también debían ser transparentes, es decir, conformes con el principio de seguridad jurídica. Este principio exige, en particular, que las reglas jurídicas sean claras, precisas y de efectos previsibles, en especial cuando puedan tener, como en el presente asunto, consecuencias desfavorables para los particulares y las empresas. [117]

88. En mi opinión, las medidas controvertidas se formularon con la suficiente claridad y precisión como para permitir a los interesados ajustar su conducta a tal efecto. En primer lugar, las medidas estaban claramente definidas: prohibición de viajar y obligación de permanecer en cuarentena y de someterse a pruebas. En segundo lugar, la lista de países de clasificados como de «alto riesgo» o en «rojo» a los que se aplicaban estaba disponible en una página web específica y, por lo tanto, era fácilmente accesible. En tercer lugar, es cierto que estas medidas se basaban en un concepto —el

111 Cabe observar que esta evaluación del riesgo, basada en datos epidemiológicos y en las capacidades existentes a nivel local, se ajusta, en general, a la desarrollada por la OMS y las instituciones de la Unión en sus respectivas recomendaciones. Véanse, en particular, OMS, «Actualización de la estrategia frente a la COVID-19», 14 de abril de 2020, y Comisión Europea, 15 de mayo de 2020, Comunicación de la Comisión por un enfoque gradual y coordinado de la restauración de la libertad de circulación y del levantamiento de los controles en las fronteras interiores — COVID-19.

112 Véanse, a este respecto, el artículo 168 TFUE, apartado 1, y el artículo 35, segunda frase, de la Carta.

113 Véase, no obstante, el punto 95 siguiente.

114 Véase el artículo 168 TFUE, apartado 7.

115 Véase, en particular, la sentencia de 19 de enero de 2023, CIHEF y otros (C-147/21, EU:C:2023:31), apartado 50 y jurisprudencia citada.

116 A modo de observación, cabe añadir que, si bien el artículo 27, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía establece la salvedad de que las razones de «salud pública» no pueden alegarse «con fines económicos», es evidente que, como sostiene el Gobierno belga, este no era el caso en el presente asunto. Ciertamente, las restricciones controvertidas se establecieron para garantizar, entre otras cosas, que el sistema sanitario belga dispusiera del material, el personal y también la capacidad *financiera* para hacer frente a la pandemia. No obstante, toda medida pública implica ciertas consideraciones financieras. Solo resultan problemáticas aquellas que persiguen un «objetivo exclusivamente económico» (sentencia de 4 de octubre de 2012, Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, apartado 39). La conservación de un sistema sanitario operativo no está comprendida en esta categoría (véase, por analogía, la sentencia de 28 de enero de 2016, CASTA y otros, C-50/14, EU:C:2016:56, apartado 61 y jurisprudencia citada).

117 Véase, en particular, la sentencia de 11 de junio de 2015, Berlington Hungary y otros (C-98/14, EU:C:2015:386), apartados 74, 76 y 77 y jurisprudencia citada.

de viaje «no esencial»— cuyo carácter indefinido creaba cierta incertidumbre a las personas que deseaban desplazarse hacia y desde Bélgica. El Gobierno belga explicó que, si bien dicho concepto no se especificaba en la normativa aplicable, sí estaba disponible en línea una lista ilustrativa de finalidades de los viajes considerados «esenciales», que se correspondía con la lista aplicable en el marco de la restricción temporal de los viajes no esenciales con destino a la Unión. [118] Sin duda, esto contribuyó a que las personas pudieran comprender si el viaje que habían previsto podía considerarse «esencial» o no. No obstante, si bien sobre la base de dicha lista determinados viajes estaban claramente prohibidos —por ejemplo, los viajes turísticos—, determinadas menciones de esta lista, como la referida a aquellos «que viaj[aran] por motivos familiares imperativos», también adolecían de cierta indefinición. A este respecto, considero que las autoridades nacionales estaban obligadas, en virtud del principio de seguridad jurídica, a establecer un mecanismo que permitiera a los ciudadanos preguntar de antemano, a través de los medios adecuados, si un determinado tipo de finalidad de viaje —relacionada, por ejemplo, con motivos familiares— se consideraba «esencial» o no, de modo que no se encontrasen con una denegación inesperada en el momento de la salida o de la llegada. De hecho, el Gobierno belga explicó que había puesto a disposición de los ciudadanos, en Internet, una sección de «preguntas frecuentes» sobre esta cuestión. Cada vez que una pregunta semejante era formulada con frecuencia por el público, las autoridades le daban respuesta. Esto parece satisfacer el requisito que acabo de mencionar.

3) Sobre si las restricciones de viaje controvertidas se aplicaban de manera no discriminatoria

89. Para ser compatibles con el artículo 27, apartado 1, y el artículo 29, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía, las medidas controvertidas también debían aplicarse de manera no discriminatoria. [119]

90. Este aspecto puede abordarse brevemente, ya que parece evidente que así ha sido. En primer lugar, la prohibición de abandonar el territorio belga hacia países de «alto riesgo» o clasificados en «rojo» se aplicaba independientemente de la nacionalidad de los viajeros. En segundo lugar, por lo que respecta a la prohibición de entrada, es cierto que esta medida no se aplicaba a los nacionales belgas y a los nacionales de otros Estados miembros que residían en Bélgica, en tanto que se impuso a otros ciudadanos de la Unión. Sin embargo, esta diferencia de trato está justificada porque estas categorías de personas no se encuentran en una situación comparable. [120] En tercer lugar, la obligación de permanecer en cuarentena y someterse a pruebas de detección se impuso a todos los residentes en Bélgica al regresar de los mismos países, independientemente de su nacionalidad.

118 Véase, en particular, la Recomendación (UE) 2020/912 del Consejo, de 30 de junio de 2020, sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE y el posible levantamiento de dicha restricción (DO 2020, L 208 I, p. 1), anexo II.

119 Véase el artículo 27, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía («[…] independientemente de su nacionalidad […]»).

120 Véase el punto 60 anterior.

4) Sobre la proporcionalidad de las restricciones de viaje controvertidas

91. Para ser compatibles con los artículos 27, apartado 1, y 29, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía, las medidas controvertidas debían, además, respetar el principio de proporcionalidad.[121] Como se expondrá detalladamente en las secciones siguientes, la apreciación de este requisito exige examinar tres criterios acumulativos, a saber, si dichas medidas eran «apropiadas» (i), «necesarias» (ii) y «proporcionadas en sentido estricto» (iii).

92. Sin embargo, antes de profundizar en cada uno de los criterios, es preciso hacer algunas precisiones en cuanto al grado de control de este principio aplicable en el presente asunto. Como ha señalado el Gobierno noruego, en materia de salud pública se impone una cierta moderación a este respecto. En efecto, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que, conforme al «margen de apreciación» de que gozan los Estados miembros en este ámbito, corresponde a estos decidir qué nivel de protección de la salud pública pretenden asegurar en su territorio y también «de qué manera debe alcanzarse ese nivel».[122] Por otra parte, esta facultad de apreciación es particularmente amplia en circunstancias como las controvertidas en el litigio principal, en las que las autoridades públicas tratan de responder a una pandemia provocada por un nuevo virus, en una fase aun relativamente temprana e incierta de ese acontecimiento, con tiempo o conocimientos limitados para examinar las medidas más adecuadas. En tal situación, el principio de cautela exige que las autoridades públicas dispongan de un margen de maniobra significativo.[123]

93. Procede aclarar que ello no significa que se hubiera dado a estas autoridades una especie de carta blanca a la hora de responder a la pandemia de COVID-19, de modo que deba excluirse el control jurisdiccional de sus actuaciones a este respecto. En efecto, el control jurisdiccional es tanto más necesario cuanto que, debido a la urgencia de la situación, las medidas establecidas para luchar contra la propagación de esta enfermedad generalmente fueron adoptadas únicamente por los gobiernos, sin seguir el proceso de toma de decisiones democrático normal y, en particular, sin control parlamentario *ex ante*.

94. De este modo, para conciliar, por una parte, este amplio margen de apreciación y, por otra parte, el respeto necesario de las normas jurídicas, el alcance del control jurisdiccional del principio de proporcionalidad en el presente asunto debería limitarse, en mi opinión, una vez más, a la cuestión de si las autoridades podían considerar *razonablemente* que las medidas controvertidas eran apropiadas y necesarias para gestionar el riesgo para la «salud pública» mencionado anteriormente, además de proporcionadas en sentido estricto.[124]

121 En efecto, si bien este requisito solo se menciona en el artículo 27, apartado 2, de la Directiva sobre ciudadanía, por lo que respecta a las medidas adoptadas por razones de «orden público» o de «seguridad pública», el principio de proporcionalidad constituye un principio general del Derecho de la Unión, que los Estados miembros deben respetar siempre al restringir la libre circulación (véase, en particular, la sentencia de 13 de septiembre de 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, apartado 45 y jurisprudencia citada).

122 Véase, en particular, la sentencia de 19 de enero de 2023, CIHEF y otros (C-147/21, EU:C:2023:31), apartado 50 y jurisprudencia citada.

123 Véase, en este sentido, la sentencia de 18 de septiembre de 2019, VIPA (C-222/18, EU:C:2019:751), apartado 72 y jurisprudencia citada.

124 Véanse, en este sentido, las sentencias de 23 de diciembre de 2015, Scotch Whisky Association y otros (C-333/14, EU:C:2015:845), apartado 36, y de 1 de marzo de 2018, CMVRO (C-297/16, EU:C:2018:141), apartados 70 y 71.

95. De entrada, cabe precisar también que, en torno al momento de los hechos, las instituciones de la Unión adoptaron, [125] de conformidad con la competencia limitada de la Unión en el ámbito de la salud pública, [126] una serie de comunicaciones, recomendaciones y directrices, con el fin de promover cierto grado de coordinación entre las diferentes medidas adoptadas por los Estados miembros en respuesta a la pandemia. [127] Si bien estos instrumentos de *soft-law* no eran, por definición, vinculantes para los Estados miembros, el principio de cooperación leal les obligaba a tenerlos debidamente en cuenta. De este modo, los principios y normas recomendados que en ellos se enuncian son elementos contextuales pertinentes en el presente asunto.

i) Sobre si las restricciones de viaje controvertidas parecían apropiadas

96. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la exigencia de que toda medida restrictiva de la libre circulación sea «apropiada» comprende dos criterios acumulativos: la medida en cuestión debe, por una parte, contribuir a la consecución del objetivo perseguido y, por otra, «responde[r] verdaderamente al empeño por hacerlo y [aplicarse] de forma congruente y sistemática». [128]

– *Sobre si estas restricciones de viaje parecían contribuir al objetivo perseguido*

97. Para cumplir la primera parte del requisito de «adecuación», el Gobierno belga debía demostrar que restricciones de viaje como las controvertidas podían contribuir a prevenir el riesgo de un nuevo repunte de los casos de COVID-19 en el territorio belga. Esto exige pruebas científicas que lo corroboren. Dicho esto, también en este aspecto, en virtud del principio de precaución, la carga de la prueba es baja. En efecto, en el momento de los hechos, si bien la amenaza que planteaba la pandemia parecía real y grave, existía un grado importante de incertidumbre en cuanto a las posibles soluciones para hacerle frente.

98. A este respecto, dicho Gobierno alega que, a pesar de que en el momento de los hechos no era posible determinar con certeza que tales medidas fueran a tener un efecto preventivo, seguía siendo razonable, sobre la base de la información científica disponible en ese momento, suponer que tal podía ser el caso. Existía un «amplio consenso» entre los expertos médicos nacionales y los asesores del Gobierno sobre el hecho de que los desplazamientos internacionales de personas contribuían significativamente a la propagación de la COVID-19. En consecuencia, restringir tales desplazamientos parecía una medida apropiada para controlar la pandemia.

[125] Puede consultarse una cronología de la acción de la UE en relación con la COVID-19 en https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/timeline-eu-action_en.

[126] En virtud del artículo 168 TFUE, apartados 1 y 2, la acción de la Unión «complementará las políticas nacionales», «fomentará la cooperación entre los Estados miembros y, en caso necesario, prestará apoyo a su acción» en lo referente, en particular, a la «vigilancia de las amenazas transfronterizas graves para la salud […] y la lucha contra ellas». A tal efecto, la Comisión «en estrecho contacto con los Estados miembros, podrá adoptar cualquier iniciativa útil para fomentar dicha coordinación», en particular mediante el establecimiento de «orientaciones». Por último, de conformidad con el artículo 168, apartado 5, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar también, en particular «medidas relativas a la vigilancia de las amenazas transfronterizas graves para la salud, a la alerta en caso de tales amenazas y a la lucha contra las mismas».

[127] No obstante, cabe subrayar que una coordinación total de las medidas de viaje dentro de la Unión no se llevó a cabo hasta *después* del momento de los hechos. Véase, en particular, la Recomendación (UE) 2020/1475 del Consejo, de 13 de octubre de 2020, sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19 (DO 2020, L 337, p. 3).

[128] Véase, en particular, la sentencia de 7 de septiembre de 2022, Cilevičs y otros (C-391/20, EU:C:2022:638), apartados 74 y 75 y jurisprudencia citada.

99. Estoy de acuerdo en que las autoridades belgas podían suponer razonablemente que las restricciones de viaje podían contribuir a alcanzar el objetivo de «salud pública» perseguido. Sin embargo, es oportuno hacer más precisiones a este respecto, ya que dicha contribución no resulta tan evidente como han sugerido los Gobiernos intervinientes y la Comisión en sus observaciones ante el Tribunal de Justicia.

100. De hecho, por lo que se refiere a la base científica de tales medidas, procede señalar que, antes de la COVID-19, se consideraba, generalmente, que las restricciones de viaje no eran eficaces para contener brotes de enfermedades epidémicas. [129] Por consiguiente, en las primeras semanas de la pandemia, la OMS no recomendó la aplicación de este tipo de restricciones en relación con China u otros países. [130] Ahora bien, como es sabido, la mayoría de los países ignoraron la postura de la OMS a este respecto. [131] Las propias instituciones de la Unión aprobaron las restricciones de viaje que los Estados miembros establecieron dentro de la Unión y recomendaron aplicar una restricción temporal coordinada de los viajes no esenciales hacia la Unión, al considerar que la gran afluencia de personas que viajaban desde países afectados por el virus implicaba la «importación» de un número considerable de casos «extranjeros» de COVID-19 a sus países de llegada, lo que podía producir, y de hecho produjo, brotes locales. [132] En este contexto, varios artículos científicos publicados en la primavera de 2020 sugerían que estas restricciones de viaje contribuyeron efectivamente a limitar o, como mínimo, retrasar la llegada inicial y el brote de la enfermedad en los países afectados. [133] La OMS misma acabó revisando su postura y consideró que dichas medidas tenían cierto valor en ese sentido. [134]

101. No obstante, cabe señalar que, en el momento de los hechos, la COVID-19 ya se había establecido en el territorio belga. Cabría legítimamente cuestionarse la pertinencia de restringir de la circulación internacional, puesto que el virus ya se había propagado entre la población local. No obstante, como alega el Gobierno belga, y aunque las pruebas disponibles en aquel momento

129 Véanse, en particular, Tigerstrom, B., y Wilson, K., «COVID-19 travel restrictions and the International Health Regulations (2005)», *BMJ Global Health*, vol. 5, n.º e002629, 2020; Grépin, K. A., Ho, T., Liu, Z., *et al.*, «Evidence of the effectiveness of travel-related measures during the early phase of the COVID-19 pandemic: a rapid systematic review», *BMJ Global Health*, vol. 6, n.º e004537, 2021.

130 Véase OMS, «WHO advice for international travel and trade in relation to the outbreak of pneumonia caused by a new coronavirus in China», 10 de enero de 2020; «Declaración sobre la segunda reunión del Comité de Emergencias del Reglamento Sanitario Internacional (2005) acerca del brote del nuevo coronavirus (2019-nCoV)», 30 de enero de 2020.

131 La cuestión de si ello es conforme con el RSI excede del ámbito de las presentes conclusiones. Véase, a este respecto, von Tigerstrom, B., y Wilson, K., *op. cit*.

132 Véase Comisión Europea, 16 de marzo de 2020, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, COVID-19: Restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE [COM(2020) 115 final]; Comisión Europea, 16 de marzo de 2020, COVID 19 — Directrices sobre medidas de gestión de fronteras para proteger la salud y garantizar la disponibilidad de los bienes y de los servicios esenciales (DO 2020, C 86 I, p. 1), y Consejo de la Unión Europea, Conclusiones del presidente del Consejo Europeo tras la videoconferencia con los miembros del Consejo Europeo sobre la COVID-19, 17 de marzo de 2020. Esta recomendación temporal, adoptada inicialmente por un período de treinta días, se prorrogó posteriormente hasta el 30 de junio de 2020. Véase Comisión Europea, 8 de abril de 2020, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo sobre la evaluación de la aplicación de la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE [COM(2020) 148 final]; 8 de mayo de 2020, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo sobre la segunda evaluación de la aplicación de la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE [COM(2020) 222 final].

133 Véase, en particular, Lau, H., *et al.*, «The association between international and domestic air traffic and the coronavirus (COVID-19) outbreak», *Journal of microbiology, immunology and infection*, vol. 53, n.º 3, 2020, pp. 467 a 472; Chinazzi, M., *et al.*, «The effect of travel restrictions on the spread of the 2019 novel coronavirus (COVID-19) outbreak», *Science*, vol. 368, n.º 6489, 2020, pp. 395 a 400; Wells, C. R., *et al.*, «Impact of international travel and border control measures on the global spread of the novel 2019 coronavirus outbreak», *PNAS*, vol. 117, n.º 13, pp. 7504 a 7509; y Linka, K., *et al.*, «Outbreak dynamics of COVID-19 in Europe and the effect of travel restrictions», *Computer methods in biomechanics and biomedical engineering*, vol. 23, n.º 11, 2020, pp. 710 a 717. Procede destacar que estos estudios sobre la eficacia de las restricciones de viaje se basan en modelos más que en pruebas fehacientes, que, en aquel momento, como reconocen los autores, eran limitadas. Se trata de escenarios simulados, contrafácticos —basados en hipótesis relativas a la transmisibilidad del virus, del volumen de viajeros enfermos, etc.— de lo que se habría producido si no se hubieran puesto en práctica dichas medidas.

134 Véanse, en particular, OMS, «Updated WHO recommendations for international traffic in relation to COVID-19 outbreak», 29 de febrero de 2020, y «Declaración sobre la tercera reunión del Comité de Emergencias del Reglamento Sanitario Internacional (2005) acerca del brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19)», 1 de mayo de 2020.

fueran limitadas y poco concluyentes, [135] era razonable suponer que, en un contexto en el que, por una parte, la situación epidemiológica variaba significativamente de un Estado miembro a otro, siendo elevada la tasa de transmisión del virus en algunos países, mientras que la situación en el territorio belga era comparativamente segura, [136] y en el que, por otra parte, se esperaba que, al acercarse el verano, una gran afluencia de personas viajara o volviera de estos países de mayor incidencia por razones relacionadas con el turismo, mantener algunas restricciones de viaje entre Bélgica y esos países tenía sentido. Podía contribuir —en una proporción limitada, pero perceptible— [137] a prevenir el riesgo de un nuevo incremento de casos de COVID-19 en territorio belga, En efecto, podía evitar una importación significativa de casos de COVID-19 «extranjeros» que, a su vez, podrían alterar el frágil equilibrio local. De hecho, la propia OMS contempló la posibilidad de aplicar o mantener tales restricciones como una de las medidas apropiadas para limitar la transmisión comunitaria en tal contexto. [138]

102. Es evidente que, una vez que parece probado —hasta un punto razonable— que la restricción de los desplazamientos internacionales de personas podía contribuir a limitar la propagación de la COVID-19, resulta difícil poner en duda que, como han alegado ante el Tribunal de Justicia los Gobiernos intervinientes, la prohibición controvertida de realizar viajes «no esenciales» era adecuada para limitar tales desplazamientos entre Bélgica y los países de «alto riesgo» de que se trata. La prohibición de «entrada» prevenía el riesgo de que los viajeros procedentes de esas zonas «trajeran consigo» casos de la enfermedad. La prohibición de «salida» impedía a los residentes en Bélgica viajar a esas zonas con el mismo resultado a su regreso. Además, la obligación de permanecer en cuarentena y someterse a pruebas de detección impuesta a los residentes en Bélgica permitía a las autoridades, como alega el Gobierno belga, seguir de cerca su estado de salud, lo que podía contribuir a detectar y aislar los sospechados casos importados, limitando así el riesgo de transmisión a la población local. [139]

– *Sobre si las restricciones de viaje controvertidas parecían coherentes*

103. La cuestión de si las restricciones de viaje controvertidas «respondían verdaderamente» a una preocupación por alcanzar el objetivo de «salud pública» perseguido depende de si tales medidas formaban parte de una estrategia más amplia destinada a limitar la propagación de la

135 Véanse las Directrices del ECDC, pp. 18 y 19.

136 Conviene recordar que, con arreglo a la metodología aplicable, los países considerados de «alto riesgo», a los que se aplicaban las restricciones de viaje controvertidas, eran aquellos en los que la incidencia nacional de los nuevos casos de COVID-19 era diez veces superior a la de Bélgica (cien casos notificados por cada 100 000 habitantes en los catorce días anteriores) (véase el punto 15 anterior).

137 Es preciso indicar que, para ser considerada apropiada, una medida determinada no debe eliminar, por sí sola, el riesgo para la «salud pública» en cuestión. Basta con que suponga una contribución perceptible a ese respecto (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de enero de 2023, CIHEF y otros, C-147/21, EU:C:2023:31, apartado 56).

138 Véanse, en particular, OMS, «Actualización de la estrategia frente a la COVID-19», 14 de abril de 2020, y «Consideraciones de salud pública al reanudar los viajes internacionales», 30 de julio de 2020. La Comisión sugirió tal línea de acción en varias comunicaciones (véase, entre otras, Comisión Europea, 15 de mayo de 2020, Comunicación de la Comisión por un enfoque gradual y coordinado de la restauración de la libertad de circulación y del levantamiento de los controles en las fronteras interiores — COVID-19), aunque, como se ha indicado anteriormente, en el momento de los hechos abogaba por el levantamiento de las restricciones de viaje dentro de la Unión Europea. La restricción temporal coordinada de los viajes no esenciales hacia la Unión también siguió una lógica similar a partir del 1 de julio de 2020, aplicándose restricciones únicamente en relación con los países con una situación en materia de COVID-19 comparativamente peor que la de la Unión Europea. Véase la Recomendación 2020/912. La metodología y los criterios utilizados para evaluar la situación en un país determinado (el número de nuevas infecciones por cada 100 000 habitantes en los catorce días anteriores, la tendencia de la tasa de nuevas infecciones en el mismo período y la respuesta global a la COVID-19) también eran similares a los criterios que utilizaba Bélgica en el momento de los hechos (véase el punto 15 anterior).

139 Véanse, en relación con tales medidas adecuadas, en particular, Comisión Europea, 16 de marzo de 2020, COVID 19 — Directrices sobre medidas de gestión de fronteras para proteger la salud y garantizar la disponibilidad de los bienes y de los servicios esenciales (DO 2020, C 86 I, p. 1), apartado 21; OMS, «Key considerations for repatriation and quarantine of travellers in relation to the outbreak of novel coronavirus 2019-nCoV», 11 de febrero de 2020. Véase también, con carácter general, el artículo 31, apartado 2, letra c), del RSI.

COVID-19.[140] Pues bien, así parece haber sido. El Gobierno belga afirma que en el momento de los hechos estaban en marcha otras «intervenciones no farmacéuticas» destinadas a impedir la transmisión comunitaria, como las medidas de higiene, la realización de pruebas de detección, el aislamiento y el rastreo de los contactos. Además, cuando un Estado miembro limita, como hizo Bélgica en aquel momento, los desplazamientos desde y hacia otros Estados miembros debido a que la situación epidemiológica de estos es comparativamente peor, la coherencia le obliga, en mi opinión, a imponer restricciones similares a los desplazamientos desde y hacia las zonas *dentro* del territorio nacional que presentan una situación epidemiológica igualmente seria.[141] De los autos no se desprende claramente si así sucedía en Bélgica en aquel momento. El órgano jurisdiccional remitente debería comprobar este extremo.

104. En cuanto a si las medidas controvertidas se aplicaron de manera coherente y sistemática, procede recordar que su aplicación dependía de la situación epidemiológica de los países afectados, un criterio claramente coherente con el objetivo de salud pública perseguido. Además, todos los países con una situación epidemiológica similar recibieron el mismo trato a este respecto. Asimismo, en todos los países la evaluación de dicha situación se llevó a cabo sobre la base de datos razonablemente fiables y actualizados facilitados por el ECDC,[142] lo que sin duda contribuyó a la coherencia del sistema global.

105. El hecho de que las restricciones controvertidas no se aplicaran a los viajes con finalidades «esenciales» no pone en entredicho, a mi juicio, su coherencia. De hecho, el número de motivos de viaje reconocidos como «esenciales» era limitado. Por lo tanto, el alcance de esta exclusión no era tal que pudiera haber impedido la consecución del objetivo de salud pública perseguido.[143] De hecho, esa exclusión era una necesidad a la luz de dicho objetivo. Obstaculizar algunos de estos desplazamientos «esenciales», en particular la circulación de trabajadores «esenciales» como los profesionales sanitarios, habría perjudicado la lucha contra la COVID-19. Por último, como explicaré detalladamente más adelante, esta exclusión era un requisito para garantizar que dichas medidas revistieran un carácter estrictamente proporcionado.[144] Además, cabe recordar que el «objetivo» de las medidas de que se trata era la afluencia potencial de viajeros con fines turísticos que no se veían afectados por dicha exclusión.

ii) Sobre si las restricciones de viaje controvertidas parecían necesarias

106. La exigencia de que toda medida limitativa de la libre circulación sea «necesaria» engloba también dos requisitos. Es preciso comprobar, en primer lugar, si existen medidas alternativas menos restrictivas que sean tan eficaces como la medida elegida para alcanzar el objetivo perseguido[145] y, en segundo lugar, si dicha medida es «estrictamente necesaria», es decir, no va más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.[146]

140 Véase, por analogía, la sentencia de 23 de diciembre de 2015, Scotch Whisky Association y otros (C-333/14, EU:C:2015:845), apartado 38.

141 Véase, por analogía, la sentencia de 18 de mayo de 1982, Adoui y Cornuaille (115/81 y 116/81, EU:C:1982:183), apartado 8. Esto no afectó al margen de apreciación de los Estados miembros a la hora de aplicar una política más liberal o más restrictiva en respuesta a la pandemia. Seguían siendo libres de elegir una u otra, pero debían, para ser coherentes, tratar de modo similar los escenarios internos y externos comparables. Véanse van Eijken, H. H., y Rijpma, J. J., *op. cit.*, p. 43, y Thym, D., y Bornemann, J., *op. cit.*, pp. 1168 y 1169.

142 Véase el punto 16 anterior.

143 Véase, por analogía, la sentencia de 7 de septiembre de 2022, Cilevičs y otros (C-391/20, EU:C:2022:638), apartado 76.

144 Véanse los puntos 128 a 132 anteriores. Véase, por analogía, la sentencia de 19 de mayo de 2009, Apothekerkammer des Saarlandes y otros (C-171/07 y C-172/07, EU:C:2009:316), apartado 45.

145 Véase, en particular, la sentencia de 4 de mayo de 2016, Philip Morris Brands y otros (C-547/14, EU:C:2016:325), apartado 160.

146 Véase, en particular, la sentencia de 26 de abril de 2012, ANETT (C-456/10, EU:C:2012:241), apartado 45.

– *Sobre si existían alternativas menos restrictivas, pero igual de eficaces*

107. Con carácter preliminar, ha de recordarse que corresponde a todo Estado miembro decidir qué nivel de protección de la salud pública pretende asegurar en su territorio y de qué manera debe alcanzarse esa protección, siempre que se cumplan las exigencias del Derecho de la Unión. Por lo tanto, el hecho de que otros Estados miembros puedan haber impuesto medidas menos estrictas no es determinante. [147] Evidentemente, cuanto mayor sea el nivel de protección de la salud pública, mayores serán las medidas necesarias para alcanzarlo. Es evidente que, en este caso, Bélgica buscaba un nivel elevado de protección.

108. En lo que atañe a la existencia de alternativas a las restricciones de viaje controvertidas que fueran igual de eficaces para proteger la salud pública, pero, al mismo tiempo, menos limitativas de la libertad de circulación, debo señalar que la carga de la prueba impuesta a las autoridades nacionales a este respecto no puede llegar hasta el punto de exigir que demuestren que no había *ninguna* otra medida que pudiera constituir tal alternativa viable. [148] Así, en el presente asunto, no es necesario examinar todas las medidas concebibles. Basta con examinar las alternativas más evidentes, que fueron discutidas ante el Tribunal de Justicia.

109. En primer lugar, el hecho de imponer medidas individuales de denegación de entrada o de cuarentena únicamente a determinados viajeros, por ejemplo, los que presentaran síntomas de la enfermedad, habría sido, por supuesto, *menos restrictivo*. Sin embargo, no habría sido *tan eficaz* para prevenir el riesgo de «importación» de casos de COVID-19 al nivel buscado por las autoridades belgas. Aun suponiendo que hubiera sido factible realizar pruebas de detección de síntomas a todos los viajeros en el punto de entrada en el territorio belga, cabía suponer que tal detección solo hubiera permitido identificar a algunos portadores de la enfermedad y que una parte de ellos —a saber, las personas asintomáticas y presintomáticas— pasaría el filtro sin ser detectada. [149] El cribado general de los viajeros mediante pruebas rápidas presentaba deficiencias similares. [150]

110. En segundo lugar, imponer, simplemente, la obligación de permanecer en cuarentena a todos los viajeros que llegaran o regresaran de países de «alto riesgo» tampoco hubiera sido tan eficaz para alcanzar el nivel de protección que buscaba el Gobierno belga como lo era imponer la prohibición de viajar hacia y desde esos países y obligar a guardar cuarentena solo a los residentes. Es evidente que poner en cuarentena a los viajeros durante un período de tiempo adecuado contribuye, en cierta medida, a paliar el riesgo comentado anteriormente. [151] En teoría, garantiza que todos, incluidos los portadores asintomáticos y los que se encuentran en fase presintomática, de incubación, queden aislados del resto de la población local y, por lo tanto, no provoquen cadenas de contagio. No obstante, como alegan los Gobiernos belga y noruego, mientras que la prohibición de viajar previene el riesgo de importación de casos «extranjeros» de

147 Véase, en particular, la sentencia de 10 de marzo de 2021, Ordine Nazionale dei Biologi y otros (C-96/20, EU:C:2021:191), apartado 36 y jurisprudencia citada.

148 Véase, en particular, la sentencia de 23 de diciembre de 2015, Scotch Whisky Association y otros (C-333/14, EU:C:2015:845), apartado 55 y jurisprudencia citada.

149 En efecto, estudios publicados en torno al momento de los hechos estimaban que, durante la primera fase de la pandemia, más de la mitad de los viajeros que «importaron» casos de China a otros países llegaron en el período presintomático, de incubación, siendo ya contagiosos, y empezaron a mostrar síntomas tan solo unos días después de su llegada. Véase, en particular, Wells, C. R., *et al.*, *op. cit.*, p. 7505, y las referencias que figuran en ella. Véanse, en general, sobre la falta de eficacia de la realización de pruebas a la entrada, las Directrices del ECDC, p. 20.

150 Como ha alegado el Gobierno noruego, los datos científicos disponibles en el momento de los hechos indicaban que existía, en relación con la COVID-19, una «ventana temporal» tras la infección, durante el cual los marcadores biológicos utilizados en las pruebas seguían siendo negativos.

151 Véase el punto 102 anterior. Véanse también las Directrices del ECDC, p. 20.

COVID-19 en el territorio nacional, la cuarentena, en cambio, no es más que una medida correctiva, que actúa cuando tales casos ya han sido importados y, según sus modalidades, solo es parcialmente eficaz para mitigar el riesgo de transmisión ulterior a la población local. Imponer a las personas a pasar la cuarentena en su domicilio, como parece haber sido el caso en el presente asunto, presenta tales deficiencias. Más allá del hecho de que las personas pueden no respetar plenamente la obligación de aislarse, a menudo conviven con familiares que podrían, a su vez, contagiarse y propagar la enfermedad. [152]

– *Sobre el carácter estrictamente necesario de las restricciones de viaje controvertidas*

111. En cuanto a la cuestión de si las restricciones de viaje controvertidas iban más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de «salud pública» perseguido, procede recordar que estas medidas se aplicaban únicamente en relación con los países que se consideraba que presentaban un riesgo de contagio comparativamente elevado para los viajeros. Por otra parte, parece —aunque este extremo debe ser comprobado por el órgano jurisdiccional remitente— que, siempre que se disponía de datos sobre la tasa de contagio *dentro* de un país determinado, a nivel regional, las restricciones se aplicaban de manera más selectiva, en relación con los desplazamientos entre Bélgica y las regiones problemáticas únicamente. [153]

112. Es cierto que habría sido posible elaborar medidas más adaptadas, que habrían permitido un enfoque aún más selectivo. Podría haberse evaluado con más precisión la situación epidemiológica de cada país. Consideraciones como la tasa de realización de pruebas, la estructura de la población, etc., habrían permitido hacer una evaluación más precisa. [154] Sin embargo, esto habría hecho, obviamente, que la evaluación fuera más compleja de llevar a cabo, en un momento en el que el tiempo era un factor esencial. Como señalan los Gobiernos belga y noruego, el Derecho de la Unión permite a las autoridades nacionales adoptar normas fáciles de aplicar y hacer respetar, aunque puedan no conducir a una solución perfecta en todas las situaciones. [155]

113. Además, procede recordar que, para cumplir el requisito de que se trata en la presente sección, las medidas limitativas del derecho a la libre circulación también deben ir acompañadas de determinadas exigencias, oportunas para garantizar que la injerencia en este derecho se limite efectivamente a lo estrictamente necesario. [156]

114. En el presente asunto, considero que una primera exigencia contra tal injerencia innecesaria consiste en reevaluar periódicamente las restricciones de viaje controvertidas. [157] Como han destacado los Gobiernos que han presentado observaciones y la Comisión, la situación

152 Es cierto que poner en cuarentena estricta a todos los viajeros en una instalación destinada a tal efecto y próxima a su punto de entrada habría garantizado un aislamiento adecuado del resto de la población. Sin embargo, esto no solo habría sido excesivamente difícil de poner en práctica, sino que, con seguridad, habría sido más que cuestionable desde el punto de vista de los derechos fundamentales.

153 Véanse, en este sentido, los puntos 14 y 15 anteriores.

154 Este método de cálculo se reveló, por ejemplo, particularmente injusto con respecto a Estados miembros como Luxemburgo que realizaron una campaña de pruebas mucho más intensiva que otros y que, debido al número de casos identificados mediante tales pruebas, fueron considerados países de «alto riesgo», a pesar de que, en realidad, la situación epidemiológica en su territorio era probablemente similar a la de otros países clasificados en «naranja», que sencillamente realizaban pruebas de manera menos estricta.

155 Véase, en particular, la sentencia de 20 de noviembre de 2019, Infohos (C-400/18, EU:C:2019:992), apartado 49 y jurisprudencia citada.

156 Véase, por analogía, la sentencia de 6 de octubre de 2020, La Quadrature du Net y otros (C-511/18, C-512/18 y C-520/18, EU:C:2020:791), apartado 132 y jurisprudencia citada.

157 Véase, en relación con la necesidad de reexaminar periódicamente la persistencia de la amenaza para la salud pública que justificó inicialmente la adopción de medidas de carácter preventivo, en particular, la sentencia de 11 de julio de 2013, Francia/Comisión (C-601/11 P, EU:C:2013:465), apartado 110 y jurisprudencia citada. Véanse, en relación con tal exigencia en materia de restricciones de viaje, la sentencia de 4 de octubre de 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608), apartados 44 y 47, y TEDH, sentencia de 8 de diciembre de 2020, Rotaru c. República de Moldavia (CE:ECHR:2020:1208JUD002676412), § 25 y jurisprudencia citada.

epidemiológica de cada país o región se revisaba periódicamente para garantizar que se aplicaran estas restricciones, en relación con una zona determinada, mientras la situación fuera problemática. Al parecer, los datos sobre las tasas nacional o regional de contagio se actualizaban semanalmente, [158] con el fin de que las autoridades públicas pudieran actualizar la clasificación por colores de forma dinámica. [159] En cuanto a la necesidad general de estas medidas, corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si las órdenes pertinentes contenían una cláusula «de supresión automática», que previera su extinción en una fecha determinada o, al menos, si las autoridades belgas hacían un seguimiento de la evolución de la amenaza que las justificaba.

115. En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente también debería comprobar si existían las garantías procesales previstas en los artículos 30 y 31 de la Directiva sobre ciudadanía. Si bien, como he señalado en el punto 73 de las presentes conclusiones, estas disposiciones no se redactaron teniendo en cuenta medidas generales como las controvertidas, tales garantías seguían siendo aplicables. En efecto, tenían por objeto «proporcionar un elevado nivel de protección de los derechos del ciudadano de la Unión» en caso de limitaciones a su libertad de circulación, así como «el respeto del principio de motivación suficiente *de los actos* administrativos». [160] Por otra parte, las garantías en cuestión constituyen una expresión específica del principio de tutela judicial efectiva garantizado en el artículo 47 de la Carta, razón de más para darles un amplio alcance. Dicho esto, estoy de acuerdo con el Gobierno belga y la Comisión en que en el presente asunto son necesarias algunas adaptaciones.

116. Por una parte, en lo que atañe a las obligaciones de «notificar por escrito» la «decisión» que limita la libre circulación al «interesado» y de facilitarle información sobre las razones en las que se basó dicha «decisión», previstas respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 30 de la Directiva sobre ciudadanía, es evidente que las restricciones de viaje controvertidas no podían notificarse de este modo, ni tal información facilitarse, con carácter individual, a todas las personas comprendidas en su ámbito de aplicación. No obstante, ello no es óbice para que la protección que ofrecen tales garantías debiera garantizarse de manera adecuada. Como alegó el Gobierno belga en la vista, el hecho de que la información relativa a la adopción de estas restricciones y a las razones de «salud pública» en las que se basaban fuera frecuentemente compartida con el público en general a través de diversos medios de comunicación de gran audiencia satisface, en mi opinión, esta exigencia. [161]

117. Por otra parte, en cuanto a la obligación de permitir a los ciudadanos de la Unión interponer recursos judiciales para impugnar cualquier «decisión» que limite su derecho a la libre circulación, prevista en el artículo 31, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía, no implica, en mi opinión, que los ciudadanos de la Unión hubieran debido tener derecho a impugnar *directamente* medidas generales como las controvertidas si tal posibilidad no existía en el Derecho nacional. En efecto, esta disposición debe interpretarse, en mi opinión, a la luz del artículo 47 de la Carta y del

158 Véase el punto 16 anterior.

159 El litigio principal parece constituir un buen ejemplo en este sentido. El 12 de julio de 2020, de conformidad con la metodología establecida (véase el apartado 15 anterior), Suecia fue clasificada en «rojo», sobre la base de que, según los datos del ECDC de 10 de julio, la tasa de incidencia en los catorce días anteriores era de 102,1 casos por 100 000 habitantes, aunque se observaba una tendencia a la baja. Por consiguiente, a partir de ese día se aplicaron restricciones de viaje. Sin embargo, el 13 de julio, el ECDC publicó nuevos datos que revelaban una tasa de 94,5/100 000 casos. Al día siguiente, la Embajada de Suecia confirmó un descenso significativo de los contagios. Así, el 15 de julio Suecia pasó a estar clasificada como «naranja» y se levantaron las restricciones de viaje en relación con este país. Ciertamente, cabe preguntarse sobre la necesidad de clasificar a Suecia como país de «alto riesgo», a pesar de que las cifras superaban por poco el umbral pertinente y de que ya era perceptible una tendencia a la baja, levantando las restricciones dos días después. Tal vez no fuera necesaria una aplicación tan estricta de las normas, que resulta cuestionable desde el punto de vista de la seguridad jurídica. Sin embargo, no pone en entredicho, en mi opinión, la legitimidad del sistema en sí.

160 Considerando 25 de la Directiva sobre ciudadanía.

161 Véase también, en este sentido, el artículo 34 de la Directiva sobre ciudadanía.

requisito esencial que de él se deriva.[162] Conviene recordar que el principio de tutela judicial efectiva que en él se garantiza no exige, de por sí, que exista una acción autónoma para impugnar la conformidad de las disposiciones nacionales con el Derecho de la Unión, siempre que existan una o varias vías jurisdiccionales que garanticen, *indirectamente*, el respeto de los derechos que el Derecho de la Unión confiere a los justiciables.[163]

118. Los tribunales belgas podrían haber garantizado de varias formas, durante la pandemia, la tutela judicial de los derechos que la Directiva sobre ciudadanía confiere a los ciudadanos de la Unión. En primer lugar, cualquier medida adoptada, por ejemplo, por las autoridades policiales que, sobre la base de las restricciones de viaje controvertidas, denegara a una persona determinada el embarque en un vuelo o le impusiera una sanción por tratar de viajar, habría sido calificada, en sí misma, de «decisión», en el sentido del artículo 31, apartado 1, de dicha Directiva,[164] y, por lo tanto, debería haber podido ser objeto de control jurisdiccional. En este contexto, el interesado debería haber tenido la posibilidad de plantear, con carácter preliminar, la cuestión de la compatibilidad con el Derecho de la Unión de las medidas generales sobre cuya base se adoptó dicha «decisión». Además, evidentemente, era posible —puesto que Nordic Info ejercitó tal acción— hacerlo en el contexto de una acción de indemnizatoria interpuesta contra el Estado.[165]

119. Mediante estas vías de recurso, un ciudadano de la Unión debería haber estado en condiciones no solo de impugnar la compatibilidad general de dichas medidas con el Derecho de la Unión, sino también de alegar que no se le deberían haber opuesto. Tal ciudadano debería haber podido alegar, por ejemplo, que se le denegó indebidamente el derecho a embarcar en su vuelo a pesar de que viajaba con una finalidad «esencial». Los órganos jurisdiccionales deberían haber podido controlar, por ejemplo, si las autoridades tenían derecho a considerar que el viaje en cuestión, aun revistiendo carácter familiar, no entraba en la categoría de «motivos familiares imperativos»[166] o si las circunstancias individuales muy particulares deberían haber justificado, más allá de estas categorías generales de viajes considerados «esenciales», una dispensa excepcional a la prohibición de viajar.[167]

iii) Sobre el carácter estrictamente proporcionado de las restricciones de viaje controvertidas

120. La proporcionalidad en sentido estricto exige evaluar las desventajas ocasionadas por una medida determinada y examinar si estas son proporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos.[168] Esta exigencia ha sido ampliamente ignorada por los Gobiernos intervinientes y la Comisión en sus observaciones. No obstante, se les puede perdonar esta omisión, ya que este aspecto del criterio de proporcionalidad no suele aparecer en la jurisprudencia «clásica» del Tribunal de Justicia en materia de libre circulación.[169] En cambio, figura de manera relativamente constante en sus resoluciones relativas a la legalidad de medidas nacionales que limitan el ejercicio de los derechos fundamentales garantizados por la Carta, en virtud de su artículo 52,

162 Véase la sentencia de 4 de junio de 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363), apartado 52.

163 Véase la sentencia de 13 de marzo de 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163), apartados 47 a 64.

164 Véase, por analogía, la sentencia de 27 de octubre de 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172), apartado 15.

165 Véase, por analogía, la sentencia de 13 de marzo de 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163), apartados 56 a 64.

166 Véase el punto 88 anterior.

167 Véase el punto 132 siguiente.

168 Véase, en particular, la sentencia de 17 de diciembre de 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België y otros (C-336/19, EU:C:2020:1031), apartado 64 y jurisprudencia citada.

169 Véanse, en relación únicamente con el carácter apropiado y necesario, las sentencias de 14 de julio de 1983, Sandoz (174/82, EU:C:1983:213), apartado 18; de 10 de julio de 2008, Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396), apartado 29, y de 16 de marzo de 2023, OL (Prórroga de las concesiones italianas) (C-517/20, no publicada, EU:C:2023:219), apartado 53.

apartado 1.[170] En este contexto, el Tribunal de Justicia preguntó en la vista al Gobierno belga y a la Comisión si el órgano jurisdiccional remitente debía, en efecto, comprobar también si las restricciones de viaje controvertidas revestían un carácter estrictamente proporcionado. Así lo reconocieron las partes coadyuvantes. Yo también estoy convencido de que se trata del planteamiento correcto, por las razones que expondré a continuación.

121. Las medidas que limitan la libre circulación de personas plantean, en general, cuestiones relativas a los derechos fundamentales. Además de que el derecho a la libre circulación de que gozan los ciudadanos de la Unión está, en sí mismo, protegido en la Carta,[171] las medidas nacionales que limitan este derecho suelen limitar, al mismo tiempo, los demás derechos y libertades que en ella se garantizan. Ciertamente, así sucede en el presente asunto. Las restricciones de viaje controvertidas, al obstaculizar la circulación entre los Estados miembros, pueden haber limitado, según las circunstancias, (i) el derecho a la vida privada y familiar protegido por el artículo 7 (en la medida en que hubieran podido, en particular, mantener separadas a las familias),[172] (ii) el derecho a la educación protegido por el artículo 14 (en la medida en que pudieran haber impedido, por ejemplo, a los estudiantes asistir a cursos en una universidad extranjera), (iii) el derecho a trabajar garantizado en el artículo 15 (en la medida en que podrían haber impedido a las personas buscar empleo en el extranjero) y (iv) la libertad de empresa protegida en el artículo 16 (en particular porque hacían prácticamente imposible la prestación de servicios turísticos en relación con los países de «alto riesgo» afectados).

122. En tal situación, las condiciones para establecer una excepción al derecho a la libre circulación, establecidas en el artículo 27, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía, deben interpretarse de conformidad con las exigencias derivadas de la Carta. En efecto, esta disposición no puede tolerar limitaciones a la libre circulación de personas que no sean admisibles en virtud del artículo 52, apartado 1, de la Carta. De ello se deduce, en mi opinión, que el criterio de proporcionalidad debe ser tan estricto en virtud de la primera disposición como en virtud de la segunda.

123. De hecho, existe una diferencia importante, en términos de protección de los derechos fundamentales, entre los distintos aspectos del criterio de proporcionalidad. Las exigencias de «adecuación» y de «necesidad» se refieren únicamente a la *eficacia* de las medidas en cuestión en relación con el objetivo perseguido. Se trata, en definitiva, de un mero control jurisdiccional limitado de si las autoridades han apreciado de manera razonablemente correcta la situación de hecho a este respecto. Además, este control depende en gran medida de consideraciones abstractas, como el «nivel de protección» del interés en cuestión perseguido por los poderes públicos. Como ya se ha señalado, cuanto más elevado sea ese nivel de protección, más «necesarias» parecerán las medidas restrictivas, incluso las particularmente drásticas. No obstante, algunas medidas, aunque «necesarias» para salvaguardar determinados intereses, son

170 Véanse, en particular, las sentencias de 22 de enero de 2013, Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28), apartado 50; de 15 de febrero de 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), apartado 54, y de 17 de diciembre de 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België y otros (C-336/19, EU:C:2020:1031), apartado 64.

171 Procede destacar que la Carta es aplicable en una situación como la controvertida en el litigio principal. En efecto, cuando los Estados miembros restringen el derecho a la libre circulación del que gozan los ciudadanos de la Unión y pretenden invocar los motivos previstos por el Derecho de la Unión, como el artículo 27, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía, para justificar tal restricción, están «aplicando el Derecho de la Unión», en el sentido del artículo 51, apartado 1, de la Carta. Véase, en particular, la sentencia de 21 de mayo de 2019, Comisión/Hungría (Usufructos sobre terrenos agrícolas) (C-235/17, EU:C:2019:432), apartados 63 y 64 y jurisprudencia citada.

172 Del mismo modo, si bien la libertad de circulación está garantizada como tal en virtud del artículo 2 del Protocolo n.º 4 del CEDH, el TEDH la considera también un aspecto importante del derecho de una persona al respeto de su vida privada, garantizado por el artículo 8 de dicho Convenio. Véase, en particular, TEDH, sentencia de 6 de diciembre de 2005, İletmiş c. Turquía (CE:ECHR:2005:1206JUD002987196), § 47.

simplemente demasiado gravosas para otros intereses como para ser aceptables en una sociedad democrática. Ahí radica precisamente el sentido de la exigencia de «proporcionalidad en sentido estricto». En virtud de esta exigencia, las ventajas derivadas de las medidas controvertidas en relación con el objetivo perseguido se ponderan con sus inconvenientes en relación con los derechos fundamentales.[173] Como señaló el Abogado General Saugmandsgaard Øe en sus conclusiones presentadas en el asunto Tele2 Sverige y Watson y otros,[174] esta ponderación «abre así un debate sobre los valores que deben prevalecer en una sociedad democrática y, en definitiva, sobre el tipo de sociedad en el que deseamos vivir». Este debate es necesario también en lo que respecta a las medidas de «salud pública»[175] y, añadiré, en particular, en relación con las medidas adoptadas durante la pandemia de COVID-19, habida cuenta de su impacto sin precedentes en el conjunto de la población de los Estados miembros.[176]

124. Por lo que se refiere ahora al carácter estrictamente proporcionado de las restricciones de viaje controvertidas, cabe observar que, como se ha indicado anteriormente, por una parte, estas medidas limitaron, en función de las circunstancias, diversos derechos y libertades fundamentales protegidos por la Carta. Por otra parte, parecían apropiadas y necesarias para perseguir un objetivo de interés general reconocido por la Unión, a saber, la protección de la salud pública. Además, como han señalado los Gobiernos belga y noruego, la aplicación de tales medidas era necesaria para proteger el «derecho a la salud» de las poblaciones nacionales, reconocido en numerosos instrumentos internacionales de los que son parte los Estados miembros y que les impone obligaciones positivas de emprender las acciones apropiadas para, en particular, controlar las enfermedades epidémicas.[177] En este contexto, debía alcanzarse un «justo equilibrio» entre estos diferentes derechos e intereses.[178]

125. Evidentemente, tal equilibro no era fácil de alcanzar. Mantener la pandemia bajo control al tiempo que se limitaba el impacto de las medidas sanitarias sobre las libertades civiles constituía, sin duda alguna, una tarea compleja. Las autoridades públicas tuvieron que tomar numerosas

173 Asimismo, ante una medida que limitaba el derecho de salida garantizado en el artículo 2, apartado 2, del Protocolo n.º 4 del CEDH, el TEDH examinó si dicha medida guardaba un justo equilibrio entre el interés público y los derechos del individuo. Véase, en particular, TEDH, sentencia de 23 de febrero de 2017, De Tommaso c. Italia (CE:ECHR:2017:0223JUD004339509), § 104.

174 Conclusiones presentadas en los asuntos acumulados C-203/15 y C-698/15, EU:C:2016:572, punto 248.

175 Véase la Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de abril de 2020, sobre la acción coordinada de la Unión para luchar contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias [2020/2616(RSP)], §§ 46 y ss., y Consejo de la Unión Europea, Declaración del alto representante, Josep Borrell, en nombre de la Unión Europea, sobre los derechos humanos en tiempos de pandemia de coronavirus, 5 de mayo de 2020.

176 El grado de protección de los derechos fundamentales ha podido variar en el marco de un régimen excepcional de «estado de alarma», de conformidad con el artículo 347 TFUE. Sin embargo, no abordaré esta cuestión en las presentes conclusiones por las razones expuestas en los puntos 51 a 54 anteriores.

177 Véanse, en particular, el artículo 12, apartado 2, letra c), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y el artículo 11, apartado 3, de la Carta Social Europea (revisada), firmada en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996. Además, según reiterada jurisprudencia del TEDH, si bien el «derecho a la salud» no está garantizado como tal en el CEDH, las obligaciones positivas en materia de salud se derivan no obstante de los artículos 2 y 8 del CEDH (derecho a la vida y derecho al respeto de la vida privada y familiar, respectivamente). En particular, el artículo 2 de este Convenio impone a los Estados parte la obligación positiva de adoptar las medidas adecuadas para salvaguardar la vida de las personas sometidas a su jurisdicción y proteger su integridad física, también en el ámbito de la salud pública (véase, en particular, TEDH, sentencia de 5 de noviembre de 2020, Le Mailloux c. Francia, CE:ECHR:2020:1105DEC001810820, § 9 y jurisprudencia citada). En virtud del Derecho de la Unión, tales obligaciones positivas se derivan también, en mi opinión, del artículo 2, apartado 1, de la Carta —ya que el «derecho a la vida» que se garantiza en dicho artículo se corresponde con el enunciado en el artículo 2 del CEDH— y del artículo 35, primera frase, de la Carta.

178 A modo de observación, cabe recordar que, en virtud del artículo 52, apartado 1, de la Carta, cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades garantizados por esta deberá respetar también el «contenido esencial» de dichos derechos y libertades y que, cuando no es así, no es posible efectuar tal ponderación de intereses. Sin embargo, no creo que las restricciones de viaje controvertidas hayan vulnerado el «contenido esencial» del derecho a la libre circulación garantizado en el artículo 45, apartado 1, de la Carta, ni los demás derechos fundamentales afectados. Si bien, en particular, la prohibición de viajar es la forma más severa de restringir el derecho a la libre circulación, el hecho de que dicha prohibición no fuera absoluta es decisivo a este respecto. En efecto, solo se aplicaba a los viajes que tenían como destino u origen determinados países de «alto riesgo»; los viajes «esenciales» estaban excluidos de su ámbito de aplicación, y tenía carácter provisional (véase, *a contrario*, la sentencia de 4 de octubre de 2012, Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, apartados 44 y 79).

decisiones políticas, económicas y sociales, con bastante rapidez, dada la rápida evolución de la situación a la que se enfrentaban. De hecho, probablemente haya sido uno de los mayores desafíos a los que han tenido que enfrentarse las autoridades públicas en la historia reciente.

126. Ponderar las ventajas y los inconvenientes de restricciones de viaje como las controvertidas era especialmente complicado. Por un lado, estas medidas podían contribuir a limitar la propagación de la COVID-19. Por otro lado, pueden haber provocado graves perturbaciones económicas y sociales. [179]

127. En primer lugar, las restricciones de los viajes tuvieron un impacto enorme en las empresas y en la libertad conexa garantizada por el artículo 16 de la Carta. En particular, sus consecuencias para el sector turístico no tenían precedentes. Debido a estas restricciones, la actividad de los operadores turísticos, como Nordic Info, se paralizó con carácter general. [180] No obstante, en mi opinión, a la hora de sopesar valores contrapuestos, las autoridades públicas podrían razonablemente considerar que la salud pública debe prevalecer sobre tales consideraciones económicas [181] y/o que una pandemia descontrolada podría tener consecuencias aún más graves para la economía a largo plazo, si no se tomaban temporalmente medidas para limitar su propagación. Además, para mitigar el impacto de esas restricciones en el sector en cuestión, se adoptaron otras medidas, tanto a escala de la Unión como nacional. [182]

128. En segundo lugar, las restricciones de viaje supusieron importantes inconvenientes para los individuos. Estos inconvenientes pesan mucho en el corazón del abogado de la Unión pues tuvieron el mayor impacto en el «hijo predilecto» del Derecho de la Unión, a saber, el ciudadano de la Unión desplazado. El estatuto jurídico de este ciudadano y el derecho a la libre circulación al que se asocia se concibieron como un medio de emancipación de las personas a través del estudio, el trabajo, la amistad, la creación de lazos familiares, etc., en el conjunto de la Unión Europea. Además, tal estatuto lleva aparejado un estilo de vida: para muchos de esos ciudadanos los viajes internacionales son parte esencial de su vida. De repente, la misma movilidad que la Unión Europea había estado fomentando pasaba a considerarse una amenaza y se restringía en consecuencia. [183]

129. Dicho lo anterior, es evidente que, en términos generales, las restricciones de viaje pueden tener un impacto dispar en los ciudadanos de la Unión, en función de las circunstancias. Por ejemplo, impedir a una persona volver a su casa y/o reunirse con sus seres queridos en otro país menoscaba más su derecho fundamental al respeto de la vida privada y familiar que impedirle simplemente viajar a Suecia por turismo. Esta es la razón por la que, en la mayoría de los casos, el carácter estrictamente proporcionado de tales medidas debe apreciarse *in concreto*, teniendo en cuenta la situación individual de las personas afectadas. [184]

179 Véanse las Directrices del ECDC, pp. 18 y 19.

180 Véanse, en particular, Foro Económico Mundial, «This is the impact of COVID-19 on the travel sector» (https://www.weforum.org/agenda/2022/01/global-travel-tourism-pandemic-covid-19/), y las conclusiones de la Abogada General Medina presentadas en el asunto UFC — Que choisir y CLCV (C-407/21, EU:C:2022:690), puntos 1 y 2.

181 Véase Consejo Europeo, Conclusiones del presidente del Consejo Europeo tras la videoconferencia con los miembros del Consejo Europeo sobre la COVID-19, 17 de marzo de 2020.

182 Véase, en relación con las distintas medidas propuestas por la Comisión a este respecto en torno a la época de los hechos, «Turismo y transportes: orientaciones de la Comisión sobre cómo reanudar con seguridad los viajes y relanzar el turismo en Europa en 2020 y años posteriores», comunicado de prensa, 13 de mayo de 2020.

183 Véase Iliopoulou-Penot, A., «La Citoyenneté de l'Union aux temps du coronavirus», en Dubout, E., y Picod, F. (ed.), *Coronavirus et droit de l'Union européenne*, Bruylant, 2021, pp. 178 a 180.

184 Véanse, por analogía, la sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 2004, Orfanopoulos y Oliveri (C-482/01 y C-493/01, EU:C:2004:262), apartados 93 a 99, y la sentencia del TEDH de 8 de diciembre de 2020, Rotaru c. República de Moldavia (CE:ECHR:2020:1208JUD002676412), § 31 y jurisprudencia citada.

130. He explicado en el punto 70 de las presentes conclusiones que, por lo que respecta a las restricciones de viaje adoptadas para responder a la amenaza de una enfermedad epidémica, a menudo, tal apreciación individual no sería posible sin comprometer la eficacia de las propias restricciones. En este sentido, pueden adoptarse medidas generales. No obstante, en este supuesto, debe efectuarse una apreciación *in abstracto* de la proporcionalidad, distinguiendo diferentes categorías de personas y de circunstancias, para tener en cuenta el hecho de que determinados motivos de viaje merecen más protección que otros y deben prevalecer sobre las exigencias de salud pública. [185]

131. El Gobierno belga alegó durante la vista, en respuesta a las preguntas del Tribunal de Justicia, que las restricciones de viaje controvertidas obedecían a esta lógica. Cabe destacar que, para garantizar que estas medidas tuvieran un carácter estrictamente proporcionado, las personas que viajasen con finalidades «esenciales», especialmente por «motivos familiares imperativos», quedaban fuera de su ámbito de aplicación.

132. En mi opinión, asumiendo que las categorías generales de viajes «esenciales» se concibieron de manera suficientemente amplia para satisfacer las exigencias, en particular, del derecho fundamental a la vida privada y familiar, y que los elementos necesarios para demostrar que un viaje era «esencial» no hacían que, en la práctica, viajar resultara excesivamente difícil, [186] ello contribuyó, en efecto, a garantizar que las medidas controvertidas tuvieran un carácter estrictamente proporcionado. [187] Sin embargo, además de estas categorías generales, considero que las medidas controvertidas también deberían haber sido aplicadas con cierta flexibilidad. Otras circunstancias individuales específicas deberían haber justificado dispensas excepcionales en el momento de aplicar dichas medidas. A las personas que se encontraban temporalmente en Bélgica se les debería haber permitido volver a su Estado miembro de residencia, ya fuera Suecia u otro país de «alto riesgo». [188] Algunas otras circunstancias humanitarias podrían, y deberían, haber justificado también tal dispensa por motivos relacionados con los derechos fundamentales. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar este extremo.

133. En cambio, las autoridades públicas podían razonablemente considerar que los viajes que tenían motivos turísticos, por importantes que fueran, debían ceder temporalmente ante las exigencias de salud pública. Además, a este respecto, debe tenerse en cuenta que las restricciones controvertidas solo se aplicaban a determinados países de «alto riesgo», mientras que los viajes turísticos a otros países estaban permitidos. Esto también contribuyó a que las medidas controvertidas revistieran un carácter estrictamente proporcionado.

6. Conclusión provisional

134. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la primera cuestión prejudicial que los artículos 4, apartado 1, y 5, apartado 1, en relación con los artículos 27, apartado 1, y 29, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía, deben interpretarse en

185 Véase, en particular, Thym, D., y Bornemann, J., *op. cit.*, pp. 1164 y 1165.

186 Véase, por analogía, con respecto a la categoría de viajes relacionados con «motivos familiares imperativos», Comisión Europea, 28 de octubre de 2020, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, COVID-19 — Orientaciones sobre las personas exentas de la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE en lo que respecta a la aplicación de la Recomendación 2020/912 del Consejo, de 30 de junio de 2020 [COM(2020) 686 final], p. 8.

187 Véase, para una apreciación similar a la luz del CEDH, McBride, J., «An Analysis of Covid-19 Responses and ECHR Requirements», blog del CEDH, 27 de marzo de 2020 (disponible en https://www.echrblog.com/2020/03/an-analysis-of-covid-19-responses-and.html).

188 Véase, en particular, Comisión Europea, 16 de marzo de 2020, COVID 19 — Directrices sobre medidas de gestión de fronteras para proteger la salud y garantizar la disponibilidad de los bienes y de los servicios esenciales, § 21.

el sentido de que no se oponen, en principio, a medidas nacionales adoptadas para responder a la amenaza grave y real para la salud pública que supone una pandemia, consistentes, por un lado, en prohibir la realización de viajes hacia y desde países con una situación epidemiológica comparativamente peor que la del Estado miembro de que se trata y, por otra parte, en imponer a los residentes la obligación de permanecer en cuarentena y someterse a pruebas de detección al volver de esos países.

B. Sobre la legalidad de los controles efectuados para hacer respetar las restricciones de viaje controvertidas (segunda cuestión prejudicial)

135. Nordic Info alega ante el órgano jurisdiccional remitente que, con el fin de hacer respetar las restricciones de viaje que he examinado al analizar la primera cuestión prejudicial, las autoridades belgas efectuaron, en el momento de los hechos, controles en las fronteras entre Bélgica y otros Estados Schengen, infringiendo las normas del código de fronteras Schengen.

136. Procede recordar que, para alcanzar el objetivo de la Unión de crear «un espacio […] sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas», [189] el código de fronteras Schengen establece el *principio* de la ausencia de controles fronterizos de las personas que crucen las «fronteras interiores» [190] entre los países a los que se aplica el acervo de Schengen, como Bélgica y Suecia. [191] El artículo 22 de dicho código consagra este principio al establecer que las fronteras interiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice inspección fronteriza alguna de las personas. No obstante, con carácter *excepcional*, los artículos 25 a 35 del mismo código permiten, en determinadas circunstancias, el restablecimiento temporal de tales controles.

137. En el presente asunto, Nordic Info alega que los controles controvertidos se efectuaron infringiendo el artículo 22 del código de fronteras Schengen. Además, en su opinión, no se cumplían los requisitos para el restablecimiento excepcional de los controles en las fronteras interiores, establecidos en los artículos 25 y siguientes de dicho código.

138. En la resolución de remisión, el órgano jurisdiccional remitente parece partir de la premisa de que los controles efectuados por las autoridades belgas constituían efectivamente una «inspección fronteriza», en el sentido del artículo 22 del código de fronteras Schengen, y, en consecuencia, parece preguntarse sobre su legalidad únicamente a la luz de los artículos 25 y siguientes de dicho código. Sin embargo, el Gobierno belga ha negado esta premisa en sus observaciones. Además, la segunda cuestión prejudicial está formulada de manera amplia y abierta, de modo que también podría abarcar esta cuestión. Por consiguiente, considero oportuno realizar algunas precisiones en cuanto a la calificación de las inspecciones controvertidas (1), antes de examinar los requisitos para el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores (2).

189 Véase el punto 4 anterior.

190 En virtud del artículo 2, apartado 1, del código de fronteras Schengen, a efectos de dicho código, por «fronteras interiores» se entiende «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».

191 Así como Islandia y Noruega, en caso de que fuera pertinente a efectos del asunto principal (véanse las notas 23 y 35 de las presentes conclusiones).

1. Sobre la calificación de las inspecciones controvertidas

139. La petición de decisión prejudicial es imprecisa en lo que respecta a las inspecciones que las autoridades belgas llevaban a cabo para hacer respetar las restricciones de viaje controvertidas en el momento de los hechos. El órgano jurisdiccional remitente se limita a explicar —y lo recuerda en la formulación de su segunda cuestión prejudicial— que la prohibición de viajar prevista en el artículo 18 del de la Orden impugnada [192] era «controlada y sancionada» en caso de infracción y que podía ser «ejecutada de oficio» por las autoridades competentes. Por lo demás, dicho órgano jurisdiccional reproduce el contenido de algunas de las disposiciones pertinentes del Derecho belga, sin explicar lo que implicaban en la práctica. Sea como fuere, los siguientes elementos se desprenden de los autos y, en particular, de las respuestas que dio el Gobierno belga a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia.

140. En efecto, por una parte, no se discute que, en el momento de los hechos, las autoridades belgas no habían restablecido formalmente los controles en las fronteras interiores que Bélgica comparte con otros países Schengen, de conformidad con los artículos 25 y siguientes del código de fronteras Schengen. Por otra parte, en aquella época se realizaban algunos controles por parte de agentes de policía, concretamente:

– en los *aeropuertos*, por lo que se refiere, en principio, a todos los vuelos. No obstante, en el caso de los vuelos procedentes de países Schengen considerados de «alto riesgo» o clasificados en «rojo», los pasajeros eran sometidos a controles aleatorios;

– en las *estaciones ferroviarias*, donde algunos agentes efectuaban controles aleatorios sobre viajeros de los trenes internacionales de alta velocidad procedentes de los países vecinos, en el momento de apearse en la primera estación en la que dichos trenes se detenían tras entrar en territorio belga;

– en las *carreteras* que cruzan las fronteras, por medio de unidades móviles de agentes que efectuaban controles aleatorios durante su horario normal de trabajo.

141. Según el Gobierno belga, estos controles no constituían inspecciones fronterizas, en el sentido del artículo 22 del código de fronteras Schengen. Se trataba únicamente de casos de «ejercicio de las competencias de policía de las autoridades competentes de los Estados miembros en virtud de su Derecho interno […] [en] las zonas fronterizas» y, además, no podían «considerarse equivalente[s] al ejercicio de inspecciones fronterizas» en el sentido del artículo 23, letra a), de dicho código. Por lo tanto, no estaban comprendidos en el ámbito de aplicación de la prohibición de controles en las fronteras interiores, como precisa esta última disposición.

142. Evidentemente, corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar la calificación correcta de los controles controvertidos. No obstante, formularé algunas observaciones para ilustrar a dicho órgano jurisdiccional a este respecto.

143. Por una parte, a primera vista, podría parecer que las inspecciones controvertidas responden a la definición de «inspecciones fronterizas» que figura en el artículo 2, punto 11, del código de fronteras Schengen. En efecto, por un lado, aparentemente fueron «efectuadas en los pasos fronterizos» o cerca de estos pasos, al menos en lo que respecta a las carreteras y

[192] Al parecer, no se cuestionan las obligaciones de permanecer en cuarentena y de someterse a pruebas de detección.

aeropuertos,[193] aunque el caso de las estaciones de ferrocarril no es muy diferente.[194] Por otra parte, podría decirse que fueron efectuadas «con el fin de garantizar que pueda autorizarse la entrada de personas […] en el territorio de [un Estado miembro] o su abandono», ya que aparentemente los agentes de policía comprobaban que los viajeros cumplieran al menos uno de los requisitos exigidos en el momento de los hechos para que pudiera «autorizarse la entrada» o «abandono» del territorio belga, a saber, viajar con una «finalidad esencial» o, alternativamente, no venir de un país de «alto riesgo» ni intentar dirigirse a este.

144. Por otra parte, el hecho de que los controles controvertidos no se efectuaran en instalaciones fijas, sino más bien por unidades móviles de agentes de policía en lugares y momentos distintos, así como el que estas inspecciones no fueran sistemáticas,[195] sino «inspecciones aleatorias», constituyen indicios sólidos[196] de que se trataba, como sostiene el Gobierno belga, de casos de «ejercicio de las competencias de policía […] [en] las zonas fronterizas», tal como se contemplan en el artículo 23, letra a), del código de fronteras Schengen. Dado que la intensidad y la frecuencia de esos controles, que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente sobre la base de las normas pertinentes del Derecho belga, no eran tales que estos pudieran «considerarse equivalente[s] al ejercicio de inspecciones fronterizas», estos no estaban efectivamente comprendidos en la prohibición establecida en el artículo 22 de dicho código.[197] El hecho de que el artículo 23, letra a), solo contemple, en el inciso ii), los controles efectuados en respuesta a «amenazas a la seguridad pública», y no a «amenazas a la salud pública», carece de pertinencia a este respecto. En efecto, esta disposición no proporciona una base jurídica ni define las razones por las que pueden ejercerse las «competencias de policía» —ya que tales razones se definen en el Derecho nacional aplicable— y el supuesto de los controles relacionados con la seguridad pública se menciona solo a título de ejemplo.[198]

193 Cabe recordar que, a efectos del código de fronteras Schengen, los aeropuertos de los Estados miembros se consideran pasos fronterizos. Véanse, en este sentido, las definiciones de «fronteras interiores» y «fronteras exteriores» que figuran en el artículo 2, puntos 1 y 2, respectivamente, de dicho código.

194 En efecto, por un lado, aun tratándose de trenes internacionales, las estaciones ferroviarias no se consideran pasos fronterizos a efectos del código de fronteras Schengen (véanse, en este sentido, las definiciones de «fronteras interiores» y de «fronteras exteriores» que figuran en el artículo 2, puntos 1 y 2, respectivamente, de dicho código). Por otro lado, según las normas de dicho código, deben efectuarse «inspecciones fronterizas» en el momento del desembarque (o del embarque) de los pasajeros de los trenes que cruzan las fronteras exteriores en la primera estación de llegada (o última estación de salida) en el territorio de un Estado Schengen. Véase el anexo VI «Normas específicas para los diferentes tipos de fronteras y los distintos medios de transporte utilizados para el cruce de las fronteras exteriores», punto 1 («Fronteras terrestres»), punto 1.2 («Inspección del tráfico ferroviario»).

195 Parece que los únicos controles efectuados se referían sistemáticamente al embarque o desembarque de viajeros de los trenes Eurostar procedentes o con destino a Londres (Reino Unido), en la estación de Midi en Bruselas (Bélgica). Sin embargo, estos controles no son pertinentes a efectos del presente asunto. En efecto, como subrayó el Gobierno belga en la vista, no se refieren al cruce de una «frontera interior», sino a las «fronteras exteriores» de los Estados Schengen. Como, evidentemente, esos trenes no se detienen en mitad del Canal de la Mancha, en la frontera virtual entre Francia y el Reino Unido, las inspecciones a los pasajeros se efectúan, en cambio, antes de embarcar o desembarcar en la estación de trenes de Midi (véase la nota 193 de las presentes conclusiones). El hecho de que, a veces, estos trenes se detengan en el territorio de los Estados Schengen entre Bruselas y Londres es irrelevante a este respecto. De hecho, rige un régimen específico en virtud del cual los pasajeros que embarcan en dichos trenes, por ejemplo, en Lille (Francia) con destino a Bruselas, deben someterse a «inspecciones fronterizas» en la estación de destino (véase el punto 1.2.3 del anexo VI del código de fronteras Schengen). Procede destacar que, por lo que respecta a estos pasajeros, no se considera que los controles controvertidos estén relacionados con el cruce de una «frontera interior». Por el contrario, se considera, mediante una ficción jurídica, que esas personas han cruzado las «fronteras exteriores» de los Estados Schengen.

196 Véase, en este sentido, el artículo 23, letra a), incisos iii) y iv), del código de fronteras Schengen.

197 Véase, en este sentido, la sentencia de 21 de junio de 2017, A (C-9/16, EU:C:2017:483), apartados 38 a 40 y jurisprudencia citada.

198 Como indica claramente el uso de la expresión «en particular» en la letra a) del artículo 23.

2. Requisitos para el restablecimiento temporal de controles fronterizos en las fronteras interiores

145. En la sección anterior he explicado por qué, en mi opinión, sin perjuicio de las comprobaciones que efectúe el órgano jurisdiccional remitente, inspecciones como las que las autoridades belgas efectuaban en el momento de los hechos a fin de exigir el cumplimiento de las restricciones de viaje controvertidas, no constituían inspecciones fronterizas prohibidas en las fronteras interiores en el sentido del artículo 22 del código de fronteras Schengen. Por consiguiente, la cuestión de si en Bélgica se cumplían en ese momento los requisitos para el restablecimiento excepcional de los controles en esas fronteras ya no resulta pertinente. No obstante, la abordaré en aras de la exhaustividad. [199]

146. El artículo 25, apartado 1, del código de fronteras Schengen establece el marco general que rige el restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores. En particular, establece que dicho control podrá restablecerse «cuando […] se presente una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior» de un Estado miembro. Como explicaré a continuación, también deben cumplirse otros requisitos de procedimiento y de fondo. [200]

147. No obstante, con independencia de si en Bélgica, en el momento de los hechos, se cumplían esos otros requisitos, Nordic Info alega que el restablecimiento de los controles fronterizos era claramente imposible en circunstancias como las controvertidas en el litigio principal, por la simple razón de que el artículo 25, apartado 1, del código de fronteras Schengen no menciona la «salud pública» como justificación de tal medida. Como se desprende de la resolución de remisión, esta problemática constituye el núcleo de la segunda cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente. Así, examinaré en primer lugar, en abstracto, el alcance de dicha disposición (a), antes de formular unas breves observaciones sobre si, en las circunstancias del presente asunto, se cumplían los requisitos para aplicar tal medida (b).

a) Sobre el ámbito de aplicación del artículo 25, apartado 1, del código de fronteras Schengen

148. En mi opinión, la alegación de Nordic Info relativa a los motivos por los que los controles en las fronteras interiores pueden restablecerse legalmente en virtud del artículo 25, apartado 1, del código de fronteras Schengen reviste cierta importancia. [201]

149. En efecto, mientras que el artículo 27, apartado 1, de la Directiva sobre ciudadanía menciona expresamente los términos «orden público, seguridad pública o salud pública» como razones válidas para limitar la libre circulación, el artículo 25, apartado 1, del código de fronteras Schengen solo se refiere, por lo que respecta a los controles fronterizos en las fronteras *interiores*, al «orden público o la seguridad interior», dejando aparentemente de lado la «salud pública». En efecto, la prevención de una «amenaza para la salud pública» de los Estados miembros se menciona en dicho código, pero únicamente en relación con la entrada de nacionales de terceros

[199] Esta evolución puede resultar, cuando menos, instructiva para otros casos, ya que, como se ha indicado en la introducción de las presentes conclusiones, los Estados miembros han restablecido los controles a gran escala en las fronteras interiores en diferentes momentos durante la pandemia. Véanse las notificaciones de los Estados miembros sobre el restablecimiento temporal de los controles fronterizos en las fronteras interiores en virtud de los artículos 25, 28 y siguientes del código de fronteras Schengen (disponible en https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en).

[200] Véanse los puntos 155 a 161 siguientes.

[201] Tanto es así que su punto de vista es, o al menos era, aparentemente compartido por el Parlamento. Véase la Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de junio de 2020, sobre la situación en el espacio Schengen tras el brote de COVID-19 [2020/2640 (RSP)] (DO 2021, C 362, p. 77), apartado 7.

países que llegan a las fronteras *exteriores*.[202] Por otra parte, el análisis de la historia de dicho código tiende a indicar que esta diferencia de régimen no es una mera omisión, sino una elección deliberada del legislador de la Unión.

150. A este respecto, procede recordar que el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen,[203] firmado en Schengen el 19 de junio de 1990,[204] no hacía referencia a la «salud pública» ni en relación con las condiciones de entrada de los extranjeros ni en relación con el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores.[205] Sin embargo, en su propuesta legislativa, que se convirtió en la primera versión del código de fronteras Schengen,[206] la Comisión propuso, entre otras cosas, añadir a las condiciones de entrada existentes que los extranjeros no debían representar una amenaza para la salud pública[207] y que el control fronterizo podía restablecerse en caso de «amenaza grave para el orden público, la seguridad interior o la *salud pública*».[208] Sin embargo, en la primera lectura del texto, el Parlamento Europeo modificó las disposiciones relativas a los controles en las fronteras interiores a efectos de eliminar toda referencia a las amenazas para la «salud pública».[209] La modificación en cuestión se mantuvo durante el resto del proceso legislativo.

151. No obstante, al igual que los Gobiernos belga, noruego y suizo, así como la Comisión, considero que, si bien las «amenazas para la salud pública» no pueden, por sí solas, justificar el restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores en virtud del artículo 25, apartado 1, del código de fronteras Schengen, no es menos cierto que *algunas* situaciones relacionadas con la salud pública son tan graves que pueden estar comprendidas en el concepto de «amenaza grave para el orden público» a que se refiere dicha disposición.[210]

152. Si bien en el código de fronteras Schengen no se define el concepto de «amenaza grave para el orden público», del considerando 27 de dicho código se desprende que el legislador de la Unión pretendía que a este respecto se aplicara la definición establecida por el Tribunal de Justicia en su

202 No suponer «una amenaza para el orden público [o] la *salud pública*» (el subrayado es mío) es una de las condiciones de entrada aplicables a los nacionales de terceros países de una estancia de corta duración en el territorio de los Estados miembros [véase el artículo 6, apartado 1, letra e), del código de fronteras Schengen], condición verificada, en principio, por la guardia de fronteras en el marco de la inspección «minuciosa» a la que los nacionales de terceros países están sujetos a la entrada en el espacio Schengen (véase el artículo 8, apartado 3, letra a), inciso vi), de dicho código).

203 Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 14 de junio de 1985 (DO 2000, L 239, p. 13).

204 DO 2000, L 239, p. 19.

205 Véanse, respectivamente, los artículos 2, apartado 2, y 5, apartado 1, letra e), del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.

206 Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un código comunitario sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas, presentada por la Comisión el 26 de mayo de 2004 [COM(2004) 391 final].

207 Véase el artículo 5, apartado 1, letra e), de dicha propuesta.

208 Véanse los artículos 20, apartado 1, 22, apartado 1, y 24 de esta propuesta (el subrayado es mío).

209 Véase la Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un código comunitario sobre el régimen de cruce de fronteras por las personas [COM(2004) 0391 — C6-0080/2004 — 2004/0127(COD)] [P6_TA(2005)0247]. Esta modificación se remonta a una propuesta de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior. Véase Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, 14 de abril de 2005, Enmiendas 138-198, Proyecto de informe, Michael Cashman, doc. n.º PE 355.529v01-00, p. 21, Enmienda 171 («Hay […] una diferencia entre la "amenaza para la salud pública" como razón para denegar la entrada de un individuo y como razón para reintroducir los controles de frontera interior que afectarían a todas las personas que deseen cruzar esa frontera. Mientras que para el primer caso es fácil ver el beneficio de añadir la "amenaza para la salud pública" como argumento para la denegación […] no está tan claro para el restablecimiento de controles de fronteras interiores: en caso de brote de una enfermedad de ese tipo en el territorio de un Estado miembro, la reacción política adecuada y proporcional sería, por ejemplo, poner a las personas afectadas en cuarentena, o acordonar un hospital o algunos edificios».

210 Véase, en el mismo sentido, Comisión Europea, 16 de marzo de 2020, COVID 19 — Directrices sobre medidas de gestión de fronteras para proteger la salud y garantizar la disponibilidad de los bienes y de los servicios esenciales, apartado 18.

jurisprudencia en materia de libre circulación. Según la jurisprudencia pertinente, el concepto de «orden público» requiere que exista una «amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad». [211]

153. Por una parte, cabe fácilmente considerar que la protección de la población contra los perjuicios, mediante, en particular, el control de las enfermedades epidémicas, junto con la prestación de asistencia sanitaria a dicha población, puede considerarse parte de esos «intereses fundamentales de la sociedad». De hecho, puede tratarse de una de las «funciones esenciales del Estado» que la Unión «respetará» en virtud del artículo 4, apartado 2, del TUE. Por otra parte, los riesgos que plantean tales enfermedades pueden ser, en determinadas circunstancias, lo suficientemente graves como para constituir una «amenaza real, actual y suficientemente grave» que afecte a dichos «intereses». [212]

154. En la medida en que, por ejemplo, una determinada pandemia responde a la definición de «orden público» expuesta anteriormente, no veo ninguna razón para excluirla del ámbito de aplicación del artículo 25, apartado 1, del código de fronteras Schengen. El tenor de esta disposición no está matizado en lo que atañe al tipo de «amenaza para el orden público» que puede justificar el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores. Siempre que sea «grave», *cualquier* amenaza de este tipo está comprendida en su ámbito de aplicación. En mi opinión, los elementos históricos examinados anteriormente no excluyen tal interpretación. [213] Conviene aclarar que esto no significa que los conceptos de «salud pública» y de «orden público» sean coincidentes y que los primeros siempre puedan justificar una medida de este tipo. Solo sucede así en circunstancias excepcionales en las que la situación de salud pública sea lo suficientemente seria como para amenazar gravemente el orden público. [214]

b) Sobre la cuestión de si se cumplían los requisitos para el restablecimiento de los controles fronterizos en las circunstancias de que se trata

155. Habida cuenta de que, en realidad, el órgano jurisdiccional remitente no pregunta si se cumplían los requisitos para el restablecimiento de los controles fronterizos en las circunstancias de que se trata y de que, además, cualquier aclaración al respecto puede resultar irrelevante para el litigio principal, me limitaré a formular algunas observaciones sobre este extremo.

156. Por una parte, como acaba de exponerse, el restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores se justifica, en virtud del artículo 25, apartado 1, del código de fronteras Schengen, en caso de respuesta a una «amenaza grave para el orden público o la seguridad

211 Véanse, en particular, las sentencias de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn (41/74, EU:C:1974:133), apartado 18, y de 4 de octubre de 2012, Byankov (C-249/11, EU:C:2012:608), apartado 40.

212 Véase, en este sentido, el punto 81 de las presentes conclusiones. Véanse, asimismo, Leboeuf, L., «La fermeture des frontières de l'Union pour motifs de santé publique: la recherche d'une approche coordonnée», en Dubout, E., y Picod, F. (eds.), *op. cit.*, pp. 223 a 239; van Eijken, H. H., y Rijpma, J. J., *op. cit.*, p. 40, y Thym, D., y Bornemann, J., *op. cit.*, pp. 1148 y 1149.

213 Es evidente que la modificación se propuso inicialmente por la razón indicada en la nota 208 anterior. Ahora bien, no está claro que los distintos miembros del Parlamento y del Consejo, aceptaran la enmienda por este motivo. Pueden perfectamente haber considerado que no era necesaria una referencia a la «salud pública», puesto que una crisis de salud pública lo suficientemente grave como para justificar el restablecimiento de los controles fronterizos estaría cubierta por los motivos de «orden público».

214 La misma interpretación se encuentra, en esencia, en la reciente propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 por el que se establece un código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras, de 14 de diciembre de 2021 [COM(2021) 891 final]. La Comisión propone que se aclare que «podrá considerarse que una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior se deriva, en particular, de […] emergencias de salud pública a gran escala» (véanse el considerando 28 y el artículo 25, apartado 1, letra b), de la propuesta de Reglamento).

interior de un Estado miembro». En cuanto a la cuestión de si, en el momento de los hechos, la pandemia de COVID-19 constituía efectivamente tal «amenaza», me remito a los puntos 76 a 86 de las presentes conclusiones.

157. Por otra parte, de los artículos 25, apartado 2, y 26 del código de fronteras Schengen se desprende que, al aplicarse tal medida, debe respetarse el principio de proporcionalidad. [215]

158. En primer lugar, en cuanto a si el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores constituía una medida *correcta* para responder a la «amenaza grave para el orden público» que la COVID-19 pudo presentar en el momento de los hechos, me remito a los puntos 97 a 102 de las presentes conclusiones, en los que se analiza el efecto (limitado) que tienen las restricciones de los desplazamientos internacionales de personas en la propagación de una epidemia. Sin embargo, en la medida en que restricciones de viaje como las controvertidas eran adecuadas a este respecto, considero que lo mismo sucede con el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores. En efecto, tal medida contribuyó (o podría haber contribuido) a hacer cumplir dichas restricciones y, por lo tanto, a su aplicación sistemática y coherente.

159. En segundo lugar, la cuestión de si el restablecimiento del control fronterizo en las fronteras interiores era *necesario* depende, en esencia, de si podían haberse adoptado medidas alternativas menos restrictivas, pero igualmente eficaces, para hacer cumplir las restricciones de viaje de que se trata. A este respecto, cabe observar que llevar a cabo «inspecciones aleatorias» en el territorio, incluidas las zonas fronterizas, junto con la imposición de sanciones efectivas y disuasorias en caso de incumplimiento de estas medidas, probablemente habría podido constituir un medio menos restrictivo, pero igualmente eficaz, de hacerlas cumplir, y, de hecho, parece que fue la línea de actuación por la que optaron específicamente las autoridades belgas en el momento de los hechos. [216]

160. En tercer lugar, en cuanto a si el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores revestía un *carácter estrictamente proporcionado*, me remito a las observaciones que he expuesto en los puntos 120 a 133 de las presentes conclusiones, en los que se analiza si resulta aceptable, en una sociedad democrática, restringir los desplazamientos internacionales de personas por razones de «salud pública». Asimismo, cabe añadir que, más allá de las molestias que plantean las restricciones sustantivas de los viajes, los controles fronterizos conllevan, en sí mismos, ciertos inconvenientes. [217] Los controles fronterizos llevados a cabo por los Estados miembros durante la pandemia obstaculizaron considerablemente la circulación de personas que viajaban con finalidades «esenciales», a las que, por ello, no se aplicaba la prohibición y para las que resultaba crucial circular sin trabas a través de las fronteras. En ocasiones, tales controles tuvieron un impacto significativo en los trabajadores fronterizos y el personal sanitario, especialmente cuando resultaron en largas colas y retrasos considerables. Lo mismo sucede en relación con la circulación de mercancías entre las fronteras. Así, en aras de «equilibrar» las posibles ventajas e

[215] El artículo 25, apartado 2, señala que el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores solo puede ser una medida de «último recurso», mientras que el artículo 26 dispone que las autoridades públicas deben comprobar «la medida en que dicho restablecimiento puede responder correctamente a la amenaza para el orden público o la seguridad interior» y «la proporcionalidad de la medida en relación con dicha amenaza». Estos requisitos se corresponden, en mi opinión, con los criterios clásicos de la proporcionalidad: adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

[216] Véanse los puntos 139 a 144 anteriores.

[217] Véase, sobre un análisis detallado a este respecto, Comisión Europea, Dirección General de Política Regional y Urbana, Peyrony, J., Rubio, J., y Viaggi, R., *The effects of COVID-19 induced border closures on cross-border regions: an empirical report covering the period March to June 2020*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2021.

inconvenientes del control fronterizo, debían haberse adoptado, cuando menos, medidas para facilitar el flujo de personas y mercancías «esenciales», como el sistema de los «carriles verdes» preconizado por la Comisión. [218]

161. Por último, conviene recordar que para restablecer los controles en las fronteras interiores debe seguirse un procedimiento específico. En particular, en virtud del artículo 27 del código de fronteras Schengen, las autoridades nacionales deben notificar a sus homólogas en los demás Estados miembros y a la Comisión con al menos cuatro semanas *de antelación* con respecto al restablecimiento previsto. Excepcionalmente, en virtud del artículo 28, habrían podido restablecer inmediatamente los controles fronterizos, notificando al mismo tiempo esta medida. En cualquier caso, la notificación es necesaria. Parece que no todos los Estados miembros que adoptaron una medida de este tipo durante la pandemia cumplieron este requisito. [219]

3. Conclusión provisional

162. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 25, apartado 1, del código de fronteras Schengen no se opone, en principio, a que un Estado miembro restablezca temporalmente los controles en las fronteras interiores en respuesta a una pandemia, siempre que esta sea lo suficientemente importante como para ser calificada de «amenaza grave para el orden público» en el sentido de dicha disposición y que se cumplan todos los requisitos que esta establece.

V. Conclusión

163. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel (Tribunal de Primera Instancia Neerlandófono de Bruselas, Bélgica):

«1) Los artículos 4, apartado 1, y 5, apartado 1, en relación con los artículos 27, apartado 1, y 29, apartado 1, 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,

deben interpretarse en el sentido de que

no se oponen, en principio, a medidas nacionales adoptadas para responder a la amenaza grave y real para la salud pública que supone una pandemia, consistentes, por un lado, en prohibir la realización de viajes hacia y desde determinados países con una situación epidemiológica comparativamente peor que la del Estado miembro de que se trata y, por otra parte, en imponer a los residentes la obligación de permanecer en cuarentena y someterse a pruebas de detección al volver de esos países.

[218] Véase Comisión Europea, de 24 de marzo de 2020, Comunicación de la Comisión sobre la puesta en marcha de los «carriles verdes» en el marco de las Directrices sobre medidas de gestión de fronteras para proteger la salud y garantizar la disponibilidad de los bienes y de los servicios esenciales (DO 2020, C 96I, p. 1), y de 30 de marzo de 2020, Comunicación de la Comisión — Directrices relativas al ejercicio de la libre circulación de los trabajadores (DO 2020, C 102I, p. 12).

[219] Véase, en particular, Heinikoski, S., «Covid-19 bends the rules on internal border controls: Yet another crisis undermining the Schengen acquis?», *FIIA Briefing Paper 281*, de abril de 2020.

2) El artículo 25, apartado 1, 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)

debe interpretarse en el sentido de que

no se opone, en principio, a que un Estado miembro restablezca temporalmente los controles en las fronteras interiores en respuesta a una pandemia, siempre que esta sea lo suficientemente importante como para ser calificada de "amenaza grave para el orden público" en el sentido de dicha disposición y que se cumplan todos los requisitos que en ella se establecen.»