COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 25.6.2020
COM(2020) 287 final

2020/0134 (NLE)

Propuesta de

# RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

## sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE

# EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

## 1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

### • Razones y objetivos de la propuesta

El 10 de marzo de 2020, los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE subrayaron la necesidad de un enfoque europeo común ante la pandemia de COVID-19. El 16 de marzo de 2020, la Comisión adoptó una Comunicación[1] en la que recomendaba una restricción temporal de los viajes no esenciales desde terceros países al espacio UE+[2]. El 17 de marzo de 2020, los dirigentes políticos de la UE acordaron actuar de forma coordinada en las fronteras exteriores, atendiendo la recomendación de la Comisión. Desde entonces, todos los Estados miembros de la UE (a excepción de Irlanda) y los Estados asociados de Schengen (en lo sucesivo, «los Estados miembros») han adoptado decisiones nacionales para aplicar la restricción de los viajes[3].

El 8 de abril de 2020[4] y el 8 de mayo de 2020[5], la Comisión adoptó dos Comunicaciones complementarias. En la última, la Comisión invitó a los Estados miembros a prorrogar la restricción de los viajes hasta el 15 de junio de 2020.

En su reunión de 5 de junio de 2020, los ministros de Asuntos de Interior debatieron acerca del período durante el que debían mantenerse las restricciones de entrada en la UE para los nacionales de terceros países, así como de los criterios y las medidas que debían aplicarse a la hora de decidir el levantamiento gradual de esas restricciones en relación con terceros países concretos. En consonancia con la «Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19»[6] del pasado 15 de abril, se llegó a un consenso sobre la necesidad de levantar primero los controles en las fronteras interiores y, a continuación, aplicar un enfoque unificado a la supresión gradual de la restricción de los viajes no esenciales a la UE. Se invitó a la Comisión a que propusiera una vía de actuación coordinada basada en criterios claros.

El 11 de junio de 2020, la Comisión adoptó una Comunicación[7] que recomendaba prorrogar la restricción de los viajes hasta el 30 de junio de 2020 y establecía un enfoque para el levantamiento gradual de la restricción de los viajes no esenciales a la UE a partir del 1 de julio de 2020. El objetivo de la presente propuesta es llevar ese enfoque a la práctica mediante una Recomendación del Consejo.

### • Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial

La presente Recomendación tiene por objeto aplicar las disposiciones vigentes en este ámbito, a saber, la realización de controles sobre las personas y la vigilancia eficaz del cruce de las fronteras exteriores.

---

1 COM(2020) 115 de 16 de marzo de 2020.

2 El «espacio UE+» lo forman todos los Estados miembros de Schengen (incluidos Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumanía), así como los cuatro Estados asociados de Schengen. También incluye a Irlanda y al Reino Unido si deciden sumarse.

3 Se ha instado también al Reino Unido a aplicar esta restricción temporal de los viajes, pero este país ha desechado tal opción. Dado que, hasta el final del periodo transitorio, han de recibir un trato idéntico al de los nacionales de la UE, los nacionales del Reino Unido están exentos de la restricción de los viajes.

4 COM(2020) 148 de 8 de abril de 2020.

5 COM(2020) 222 de 8 de mayo de 2020.

6 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication_-_a_european_roadmap_to_lifting_coronavirus_containment_measures_0.pdf

7 COM(2020) 399 de 11 de junio de 2020.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

La presente Recomendación está en consonancia con otras políticas de la Unión, incluidas las de relaciones exteriores y salud pública.

## 2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

- **Base jurídica**

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), y en particular su artículo 292, segunda frase, y su artículo 77, apartado 2), letra b)

- **Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)**

El artículo 292 del TFUE permite al Consejo adoptar recomendaciones. Conforme a lo dispuesto en la segunda frase de este artículo, el Consejo ha de pronunciarse a propuesta de la Comisión en todos los casos en que los Tratados dispongan que el Consejo adopte actos a propuesta de la Comisión.

Esta disposición es aplicable en la situación actual, ya que todo enfoque coherente de actuación en la frontera exterior requiere una solución común. El artículo 77, apartado 1, letra b), del TFUE establece que la Unión desarrollará una política que tendrá por objetivo garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores. El artículo 77, apartado 2, letra b), del TFUE determina medidas relativas a los controles a los cuales se someterá a las personas que crucen las fronteras exteriores. Las medidas basadas en el artículo 77, apartado 2, del TFUE deben ser adoptadas por el Parlamento Europeo y el Consejo con arreglo al procedimiento legislativo ordinario. De conformidad con el artículo 289, apartado 1, del TFUE, el procedimiento legislativo ordinario debe partir de una propuesta de la Comisión.

- **Proporcionalidad**

La presente propuesta tiene en cuenta la evolución de la situación epidemiológica y todos los datos pertinentes disponibles. Las autoridades de los Estados miembros y los Estados asociados de Schengen siguen siendo responsables de aplicar la Recomendación del Consejo propuesta. Por lo tanto, la propuesta es adecuada y no excede de lo necesario y proporcionado para alcanzar el objetivo perseguido.

## 3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES EX POST, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluaciones ex post / controles de la adecuación de la legislación existente**

n.p.

- **Consultas con las partes interesadas y evaluaciones de impacto**

La presente propuesta tiene en cuenta los debates mantenidos con los Estados miembros desde que se aplicaron las primeras restricciones temporales. No se ha llevado a cabo ninguna evaluación de impacto, si bien la propuesta tiene en cuenta la evolución de la situación epidemiológica y todos los datos pertinentes disponibles.

## 4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

Ninguna.

2020/0134 (NLE)

Propuesta de

# RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

## sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 292, segunda frase, y su artículo 77. Apartado 2, letra b),

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

(1) El 10 de marzo de 2020, los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea subrayaron la necesidad de un enfoque común europeo ante la COVID-19.

(2) El 16 de marzo de 2020, la Comisión adoptó una Comunicación[8] en la que recomendaba una restricción temporal, de una duración de un mes, de los viajes no esenciales desde terceros países al espacio UE+[9]. El 17 de marzo de 2020, los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE acordaron aplicar la restricción temporal de los viajes no esenciales. Los cuatro Estados asociados de Schengen también la aplicaron.

(3) El 8 de abril de 2020[10] y el 8 de mayo de 2020[11], la Comisión adoptó dos Comunicaciones complementarias, cada una de las cuales recomendaba ampliar en un mes las restricciones de los viaje no esenciales. Todos los Estados miembros de Schengen, así como los cuatro Estados asociados de Schengen (en lo sucesivo, «los Estados miembros») decidieron aplicar estas prórrogas, la última de las cuales se extiende hasta el 15 de junio de 2020.

(4) El 15 de abril de 2020, la presidenta de la Comisión Europea y el presidente del Consejo Europeo establecieron una «Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19»[12]. La Hoja de ruta establece un planteamiento en dos fases que se inicia con el levantamiento coordinado de los controles en las fronteras interiores. Posteriormente, se irán relajando gradualmente las restricciones temporales en las fronteras exteriores y se permitirá a los residentes en terceros países reanudar sus viajes no esenciales a la UE.

(5) Las consultas con los Estados miembros han confirmado la necesidad de aplicar una nueva y breve prórroga de las restricciones vigentes en las fronteras exteriores y el imperativo de adoptar un enfoque unificado para su levantamiento gradual.

---

8 COM(2020) 115 de 16 de marzo de 2020.

9 El «espacio UE+» lo forman todos los Estados miembros de Schengen (incluidos Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumanía), así como los cuatro Estados asociados de Schengen. También incluye a Irlanda y el Reino Unido si deciden sumarse.

10 COM(2020) 148 de 8 de abril de 2020.

11 COM(2020) 222 de 8 de mayo de 2020.

12 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication_-_a_european_roadmap_to_lifting_coronavirus_containment_measures_0.pdf

(6) El 11 de junio de 2020, la Comisión adoptó una Comunicación[13] que recomendaba prorrogar la restricción de los viajes no esenciales a la UE hasta el 30 de junio de 2020 y establecía un enfoque para el levantamiento gradual de la restricción de los viajes no esenciales a la UE a partir del 1 de julio de 2020. Todos los Estados miembros aplicaron la prórroga suplementaria hasta el 30 de junio.

(7) Desde entonces, los Estados miembros han estado debatiendo los criterios y la metodología que deben aplicarse.

(8) La presente Recomendación se entiende sin perjuicio de la responsabilidad de los Estados miembros en cuanto a la ininterrumpida aplicación del artículo 6 del Código de fronteras Schengen[14], en el que se establecen las condiciones de entrada para los nacionales de terceros países. Los Estados miembros tienen, en particular, la responsabilidad de evaluar, caso por caso, si un nacional de un tercer país debe considerarse una amenaza para la salud pública. Con ese fin, los Estados miembros han de asegurar que exista una estrecha cooperación entre las autoridades responsables de la guardia de fronteras y los proveedores de servicios de transporte.

(9) El control fronterizo no se efectúa únicamente en interés del Estado miembro en cuyas fronteras exteriores se realiza, sino también en interés del conjunto de los Estados miembros que han suprimido los controles en sus fronteras interiores. Por consiguiente, y para no poner en peligro el funcionamiento del espacio Schengen, los Estados miembros deben garantizar que las medidas que adopten en las fronteras exteriores estén coordinadas.

(10) Las decisiones sobre el posible levantamiento de la restricción de los viajes no esenciales a la UE deben tener en cuenta la situación epidemiológica en la UE, es decir, el número medio de casos de COVID-19 en los últimos 14 días, por cada 100 000 habitantes. La media de la UE es actualmente de 16 casos.

(11) El Reglamento Sanitario Internacional (2005) (RSI), adoptado el 23 de mayo de 2005 en la 58ª Asamblea Mundial de la Salud, reforzó la coordinación de la preparación y respuesta frente a las emergencias de salud pública de importancia internacional entre los Estados que forman parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que incluyen a todos los Estados miembros de la Unión. El marco de seguimiento del RSI determina las capacidades básicas de salud pública que deben mantener los Estados parte de la OMS. Los datos comunicados periódicamente por los distintos países con arreglo a este marco pueden compilarse y generar una puntuación total que sirve de indicador de la capacidad global de respuesta.

(12) La eficacia de las decisiones sobre el levantamiento de la restricción de los viajes no esenciales a la UE depende de que los Estados miembros las apliquen de manera uniforme en todas las fronteras exteriores. El Tratado impone la obligación de garantizar esa coordinación para no poner en peligro el funcionamiento del espacio Schengen. Aunque un enfoque más restrictivo no supondría, como tal, ningún riesgo para el funcionamiento del espacio Schengen, sí lo haría un enfoque menos restrictivo que el coordinado al nivel del espacio Schengen. Por lo tanto, ningún Estado miembro debe tomar unilateralmente la decisión de levantar la restricción de los viajes no esenciales a la UE desde un determinado tercer país antes de que los demás Estados

[13] COM(2020) 399 de 11 de junio de 2020.

[14] Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), DO L 77 de 23.3.2016, p. 1.

miembros hayan decidido, de manera uniforme, levantar la restricción de los viajes desde ese país.

(13) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al Tratado de la Unión Europea y al TFUE, la presente Recomendación afecta a Dinamarca. Dado que la presente Recomendación desarrolla el acervo de Schengen, Dinamarca decidirá, de conformidad con el artículo 4 de dicho Protocolo, en un período de seis meses a partir de que el Consejo se haya pronunciado sobre la presente Recomendación, si la incorpora a su legislación nacional.

(14) La presente Recomendación desarrolla disposiciones del acervo de Schengen en las que Irlanda no participa, de conformidad con la Decisión 2002/192/CE del Consejo[15]; la presente Recomendación no afecta, por tanto, a Irlanda.

(15) Por lo que respecta a Islandia y Noruega, la presente Recomendación desarrolla disposiciones del acervo de Schengen en el sentido 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, que entran en el ámbito mencionado en el artículo 1, punto A, de la Decisión 1999/437/CE del Consejo[16].

(16) Por lo que respecta a Suiza, la presente Recomendación desarrolla disposiciones del acervo de Schengen en el sentido del Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen que entran en el ámbito mencionado en el artículo 1, punto A, de la Decisión 1999/437/CE del Consejo[17], leído en relación con el artículo 3 de la Decisión 2008/146/CE del Consejo[18].

(17) Por lo que respecta a Liechtenstein, la presente Recomendación desarrolla las disposiciones del acervo de Schengen en el sentido del Protocolo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea, la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein sobre la adhesión del Principado de Liechtenstein al Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, que entran en el ámbito mencionado en el artículo 1, punto A, de la Decisión 1999/437/CE del Consejo[19], leído en relación con el artículo 3 de la Decisión 2011/350/UE[20].

(18) El estatuto jurídico de la presente Recomendación, conforme se recuerda en los considerandos 13 a 17, se entiende sin perjuicio de la necesidad de que todos los

---

15 Decisión 2002/192/CE del Consejo, de 28 de febrero de 2002, sobre la solicitud de Irlanda de participar en algunas de las disposiciones del acervo de Schengen (DO L 64 de 7.3.2002, p. 20).

16 DO L 176 de 10.7.1999, p. 36.

17 DO L 53 de 27.2.2008, p. 52.

18 Decisión 2008/146/CE del Consejo, de 28 de enero de 2008, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen (DO L 53 de 27.2.2008, p. 1).

19 DO L 160 de 18.6.2011, p. 21.

20 Decisión 2011/350/UE del Consejo, de 7 de marzo de 2011, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea, la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein sobre la adhesión del Principado de Liechtenstein al Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, sobre la supresión de controles en las fronteras internas y la circulación de personas (DO L 160 de 18.6.2011, p. 19).

Estados miembros, en interés del correcto funcionamiento del espacio Schengen, decidan levantar las restricciones de los viajes no esenciales a la UE de manera uniforme,

HA ADOPTADO LA PRESENTE RECOMENDACIÓN:

1. Para determinar cuáles son los terceros países respecto de los que debe levantarse la actual restricción de los viajes no esenciales a la UE, los Estados miembros habrán de aplicar la metodología y los criterios establecidos en la Comunicación de la Comisión de 11 de junio de 2020[21], sobre la tercera evaluación de la aplicación de la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE. Los criterios mencionados en esa Comunicación corresponden a la situación epidemiológica y a las medidas de contención, que incluyen el distanciamiento físico, así como a consideraciones económicas y sociales.

2. Por lo que se refiere a la situación epidemiológica, los terceros países deben cumplir los siguientes criterios, que serán objeto de revisiones periódicas:

   – una cifra próxima o inferior a 16 nuevos casos de COVID-19 en los últimos 14 días por 100 000 habitantes;

   – una tendencia estable o descendente de aparición de nuevos casos durante ese mismo período, en comparación con los 14 días anteriores, y

   – la respuesta global a la COVID-19, teniendo en cuenta la información disponible sobre aspectos como la realización de pruebas, las medidas de vigilancia, el rastreo de contactos, la contención, el tratamiento y la notificación de los casos. Cuando no se disponga de datos sobre esos aspectos, los Estados miembros podrán utilizar la puntuación media total en todas las dimensiones del Reglamento Sanitario Internacional (RSI), si es superior a 50. También podrá tenerse en cuenta la información facilitada por las Delegaciones de la UE a partir de la lista de control que figura en el anexo de la Comunicación de 11 de junio de 2020.

3. El factor determinante para decidir si se aplica la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE a un nacional de un tercer país será la residencia en un tercer país respecto del que se hayan levantado las restricciones de los viajes no esenciales, y no la nacionalidad.

4. Las restricciones de los viajes podrán levantarse o reintroducirse para un tercer país determinado en función de los cambios que se produzcan en las condiciones establecidas en el apartado 2 en relación con la situación epidemiológica. Será preciso poder adoptar decisiones inmediatas en caso de que la situación en un tercer país se agrave rápidamente.

5. No obstante, aun cuando las restricciones temporales de los viajes sigan aplicándose respecto de un determinado tercer país, deberán permitirse los desplazamientos esenciales a las categorías de viajeros[22] enumeradas en las Comunicaciones de 16 de

[21] COM(2020) 399 de 11 de junio de 2020.

[22] Categorías específicas de viajeros con funciones o necesidades esenciales:
   i. profesionales de la salud, investigadores sanitarios y profesionales de asistencia a los ancianos;
   ii. trabajadores fronterizos;
   iii. trabajadores temporeros en la agricultura;
   iv. personal de transporte;

marzo[23] y de 11 de junio[24] de 2020, así como en las orientaciones de 30 de marzo de 2020[25]. Los Estados miembros podrán introducir medidas de seguridad adicionales para estos viajeros, especialmente cuando partan de una región de alto riesgo.

6. En particular, las siguientes categorías de personas deben quedar exentas de la restricción de los viajes, con independencia de la finalidad de estos:

   a) ciudadanos de la Unión en el sentido del artículo 20, apartado 1, del TFUE, y nacionales de terceros países que, en virtud de acuerdos celebrados entre la Unión y sus Estados miembros, por una parte, y esos terceros países, por otra, gocen de derechos de libre circulación equivalentes a los de los ciudadanos de la Unión, así como sus familiares respectivos[26],

   b) nacionales de terceros países que sean residentes de larga duración con arreglo a la Directiva sobre residencia de larga duración[27] y personas cuyo derecho de residencia se derive de otras Directivas de la UE o de su legislación nacional, o que sean titulares de visados nacionales de larga duración, así como sus familiares respectivos.

   No obstante, los Estados miembros podrán adoptar las disposiciones que consideren apropiadas, como exigir a dichas personas que se autoaislen o se sometan a medidas similares a su regreso de un tercer país respecto del que se mantenga la restricción temporal de los viajes, siempre que impongan los mismos requisitos a sus propios nacionales.

7. La reciprocidad deberá evaluarse regularmente y caso por caso, en particular en relación con los terceros países cuya tasa de infección sea inferior a la media de la UE.

8. Estas medidas deberán ser aplicadas por todos los Estados miembros en todas las fronteras exteriores. Los Estados miembros se esforzarán por implementar todas las medidas de manera uniforme.

9. En interés del correcto funcionamiento del espacio Schengen, ningún Estado miembro deberá tomar unilateralmente la decisión de levantar la restricción de los viajes no esenciales a la UE desde un determinado tercer país antes de que los demás

---

v. diplomáticos, personal de organizaciones internacionales, militares, trabajadores humanitarios y personal de protección civil, en el ejercicio de sus funciones;
vi. pasajeros en tránsito;
vii. pasajeros que viajen por motivos familiares imperativos;
viii. personas que necesiten protección internacional o por otras razones humanitarias, en observancia del principio de no devolución;
ix. nacionales de terceros países que viajen con fines de estudio;
x. trabajadores altamente cualificados de terceros países cuyo trabajo resulte necesario desde el punto de vista económico y no pueda aplazarse o realizarse en el extranjero.

23 COM(2020) 115 de 16 de marzo de 2020.

24 COM(2020) 399 de 11 de junio de 2020.

25 C(2020) 2050 de 30 de marzo de 2020.

26 Según se definen en los artículos 2 y 3 de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO L 158 de 30.4.2004, p. 77).

27 Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DO L 16 de 23.1.2004, p. 44).

Estados miembros hayan decidido, de forma rigurosamente coordinada, levantar esa restricción.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo*
*El Presidente*