COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 3.5.2021
COM(2021) 232 final

2021/0119 (NLE)

Propuesta de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

por la que se modifica la Recomendación (UE) 2020/912 del Consejo sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE y el posible levantamiento de dicha restricción

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Razones y objetivos de la propuesta

La Comunicación «Por una senda común hacia una reapertura segura y sostenida» [COM(2021) 129] destacaba la intención de la Comisión de seguir revisando el enfoque establecido en la Recomendación 2020/912 del Consejo para suprimir la restricción de los viajes no esenciales a la UE con el fin de adaptarlo a la evolución del contexto.

En la actualidad, la evolución de la situación epidemiológica en los terceros países es heterogénea.

Por una parte, la aparición y propagación de variantes de interés y variantes preocupantes en diversas regiones y en terceros países constituye un motivo de inquietud. Siguen siendo esenciales medidas decididas para minimizar la importación y la propagación de estas variantes desde las zonas de alto riesgo al espacio UE+[1], reduciendo los viajes al mínimo y con todas las salvaguardias posibles. Dada la volatilidad de la situación, también es esencial poder responder rápidamente a los riesgos, y por ello la presente propuesta establece un mecanismo de «freno de emergencia» con el fin de ayudar a los Estados miembros a decidir las mejores medidas para evitar o limitar la propagación de estas variantes y lograr un enfoque coordinado.

Por otra parte, las campañas de vacunación contra la COVID-19 en terceros países y el consiguiente efecto positivo en la limitación de la propagación del virus indican que hay margen para aliviar las restricciones de viaje, en particular para las personas ya vacunadas. En este sentido, la presente propuesta tiene por objeto la reanudación progresiva de los viajes desde terceros países de manera segura, relanzando el turismo, especialmente con vistas a la temporada de verano, y los viajes de negocios, fomentando así la recuperación de la economía europea. La adopción del Reglamento sobre el certificado verde digital[2] facilitará la base, a través de un acto de ejecución de la Comisión, para tratar los certificados de vacunación de terceros países como certificados verdes digitales, o para expedir dichos certificados a personas que hayan sido vacunadas en terceros países.

Estos dos aspectos de la propuesta se complementan mutuamente y son coherentes a efectos de lograr la apertura segura de la UE en la medida de lo posible, garantizando al mismo tiempo una actuación rápida contra las variantes existentes y las nuevas que pudiesen aparecer.

• Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial

La presente propuesta de 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] El «espacio UE+» comprende todos los Estados miembros de Schengen (incluidos Bulgaria, Chipre, Croacia y Rumanía) así como los cuatro Estados asociados de Schengen. También incluiría a Irlanda, en caso de que decidiese sumarse.

[2] Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados interoperables de vacunación, de test y de recuperación para facilitar la libre circulación durante la pandemia de COVID-19 (certificado verde digital), COM(2021) 130 final.

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

La 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 77, apartado 2, letras b) y e), y su artículo 292, frases primera y segunda.

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

El artículo 292 del TFUE permite al Consejo adoptar recomendaciones. Conforme a lo dispuesto en la primera frase de este artículo, el Consejo adoptará recomendaciones y, conforme a la segunda frase, 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 2, letra b), del TFUE establece medidas relativas a los controles de las personas que crucen las fronteras exteriores, mientras que la letra e) establece la ausencia de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores. 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 propuesta de Recomendación del Consejo. Por lo tanto, la propuesta es adecuada y no excede de lo necesario y proporcionado para alcanzar el objetivo perseguido.

- **Elección del instrumento**

La presente propuesta tiene por objeto modificar la Recomendación 2020/912 del Consejo. Este objetivo requiere otra Recomendación del Consejo.

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

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

No procede.

- **Consultas con las partes interesadas**

La propuesta tiene en cuenta los debates mantenidos con los Estados miembros desde que se aplicaron las primeras restricciones temporales de los viajes no esenciales. No se ha realizado 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.

2021/0119 (NLE)

Propuesta de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

por la que se modifica la Recomendación (UE) 2020/912 del Consejo sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE y el posible levantamiento de dicha restricción

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 77, apartado 2, letras b) y e), y su artículo 292, frases primera y segunda,

Considerando lo siguiente:

(1) El 30 de junio de 2020, el Consejo adoptó la Recomendación (UE) 2020/912 sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE y el posible levantamiento de dicha restricción[3].

(2) El 2 de febrero de 2021, el Consejo modificó la Recomendación (UE) 2020/912 sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE y el posible levantamiento de dicha restricción[4], con el fin de actualizar los criterios utilizados para evaluar si los viajes no esenciales realizados desde terceros países son seguros y deben permitirse.

(3) La misma modificación introdujo mecanismos para contener la propagación de variantes preocupantes del virus SARS-COV-2 en el espacio UE+[5].

(4) Desde entonces, se han puesto en marcha campañas de vacunación masiva contra el virus SARS-COV-2 en el espacio UE+, así como en muchas otras regiones y terceros países.

(5) El 17 de marzo de 2021, la Comisión propuso dos Reglamentos[6] con el fin de crear «certificados verdes digitales» destinados a facilitar la libre circulación en la UE durante la pandemia de COVID-19. El certificado acreditará que una persona ha sido vacunada contra la COVID-19, se ha recuperado tras haberla sufrido o ha realizado

---

3 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 L 208I de 1.7.2020, p. 1).

4 Recomendación (UE) 2021/132 del Consejo, de 2 de febrero de 2021, por la que se modifica la Recomendación (UE) 2020/912 del Consejo sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE y el posible levantamiento de dicha restricción (DO L 41 de 4.2.2021, p. 1).

5 El «espacio UE+» comprende todos los Estados miembros de Schengen (incluidos Bulgaria, Chipre, Croacia y Rumanía) así como los cuatro Estados asociados de Schengen. También incluiría a Irlanda, en caso de que decidiese sumarse.

6 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados interoperables de vacunación, de test y de recuperación para facilitar la libre circulación durante la pandemia de COVID-19 (certificado verde digital), COM/2021/130 final, y Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados interoperables de vacunación, de test y de recuperación para los nacionales de terceros países que residan legalmente o se encuentren legalmente en el territorio de los Estados miembros durante la pandemia de COVID-19 (certificado verde digital), COM/2021/140 final.

una prueba con resultado negativo. Los Estados miembros seguirán siendo responsables de decidir de qué restricciones de salud pública pueden quedar exentos los viajeros, pero deberán aplicarlas de forma no discriminatoria a los viajeros en posesión de un certificado verde digital.

(6) Se dispone de cada vez más dictámenes científicos y pruebas empíricas sobre los efectos de la vacunación que concluyen y reiteran que la vacunación contribuye a romper la cadena de transmisión.

(7) Estas pruebas sugieren que, en determinados casos, podrían suprimirse de forma segura las restricciones de viaje para las personas que puedan demostrar haber recibido la última dosis recomendada de una vacuna contra la COVID-19 autorizada en la UE de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 726/2004[7], y que dichas dispensas también podrían aplicarse a las personas que hayan sido vacunadas con una vacuna contra la COVID-19 que haya completado el proceso de inclusión en el listado de uso en emergencias de la OMS.

(8) Los niños que, por su edad, estén excluidos de la vacunación contra la COVID-19 deberán poder viajar con sus padres vacunados a condición de haber dado negativo en una prueba PCR de COVID-19 realizada con una antelación máxima de 72 horas con respecto al cruce de la frontera del espacio UE+. En estos casos, los Estados miembros podrán exigir pruebas adicionales tras la llegada.

(9) Sin embargo, los estudios disponibles todavía no son concluyentes sobre si las variantes preocupantes escapan a la respuesta inmunitaria inducida por las diversas vacunas contra la COVID-19. Por consiguiente, en consonancia con el criterio de precaución, debe establecerse un mecanismo de «freno de emergencia» que permita a los Estados miembros adoptar, de manera coordinada, medidas urgentes y de duración limitada para reaccionar rápidamente ante la aparición de una variante en un tercer país determinado que haya sido objeto de un control específico y, en particular, cuando haya sido designada por el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (CEPCE) como variante de interés. Este freno de emergencia debe permitir la adopción de medidas adecuadas, incluidas limitaciones de entrada, con el fin de evitar su importación y propagación en el espacio UE+. Estas medidas deben ser objeto de una rápida coordinación en el Consejo para permitir un planteamiento común.

(10) Al evaluar la situación epidemiológica en un tercer país, deberá tenerse en cuenta el grado de avance en la vacunación de la población de dicho país contra el virus.

(11) Una vez adoptado, el Reglamento 2021/XXX sobre el certificado verde digital[8] constituirá la base, a través de un acto de ejecución de la Comisión, para tratar los certificados de vacunación de terceros países como certificados verdes digitales, o para expedir dichos certificados a personas que hayan sido vacunadas en terceros países. Con objeto de garantizar un enfoque coordinado de los Estados miembros y facilitar el desplazamiento posterior de los viajeros procedentes de terceros países dentro del

---

7 Reglamento (CE) n.° 726/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, por el que se establecen procedimientos comunitarios para la autorización y el control de los medicamentos de uso humano y veterinario y por el que se crea la Agencia Europea de Medicamentos (DO L 136 de 30.4.2004, p. 1).

8 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados interoperables de vacunación, de test y de recuperación para facilitar la libre circulación durante la pandemia de COVID-19 (certificado verde digital), COM/2021/130 final.

espacio UE+, deben tomarse medidas para facilitar el uso de estas disposiciones. A tal fin, los Estados miembros podrían considerar la posibilidad de crear un portal en el que las personas que residan fuera del espacio UE+ puedan solicitar el reconocimiento de su certificado de vacunación expedido por un tercer país como prueba fiable de vacunación o la expedición de un «certificado verde digital».

(12) Cuando los Estados miembros acepten pruebas de vacunación para eximir de las restricciones establecidas de conformidad con el Derecho de la Unión con el fin de limitar la propagación de la COVID-19, tales como los requisitos de cuarentena o autoaislamiento o de realización de pruebas para detectar la infección por SARS-COV-2, también deberán dispensar de estos requisitos a los viajeros residentes en un tercer país que hayan recibido, con una antelación máxima de 14 días respecto de su entrada en el espacio UE+, la última dosis recomendada de una vacuna contra la COVID-19 autorizada en la UE de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 726/2004, o de otra vacuna contra la COVID-19 que haya completado el proceso de inclusión en el listado de uso en emergencias de la OMS. No obstante, esto no deberá aplicarse cuando un Estado miembro haya hecho uso del freno de emergencia. Hasta que se adopte y entre en vigor el Reglamento sobre el certificado verde digital, los Estados miembros deberán poder aceptar certificados de terceros países basados en la legislación nacional, teniendo en cuenta la capacidad de verificar la autenticidad, validez e integridad del certificado y si contiene todos los datos pertinentes.

(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, Dinamarca no participa en la adopción de la presente Recomendación y no queda vinculada por esta ni sujeta a su aplicación. Dado que la presente Recomendación desarrolla el acervo de Schengen, Dinamarca decidirá si la aplica, de conformidad con el artículo 4 de dicho Protocolo, en un período de seis meses a partir de que el Consejo haya tomado una decisión sobre la presente Recomendación.

(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[9]; por consiguiente, Irlanda no participa en su adopción y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación.

(15) Por lo que respecta a Islandia y Noruega, la presente Recomendación constituye un desarrollo de las 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[10].

(16) Por lo que respecta a Suiza, la presente Recomendación constituye un desarrollo de las 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

[9] 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).

[10] DO L 176 de 10.7.1999, p. 36.

1999/437/CE del Consejo[11], leído en relación con el artículo 3 de la Decisión 2008/146/CE del Consejo[12].

(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[13], leído en relación con el artículo 3 de la Decisión 2011/350/UE[14].

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

HA ADOPTADO LA PRESENTE RECOMENDACIÓN:

La Recomendación (UE) 2020/912 del Consejo queda modificada como sigue:

1. El párrafo primero del quinto guion del punto 2 se sustituye por el texto siguiente:

«- la naturaleza del virus presente en un país, en particular si se han detectado variantes de interés o variantes preocupantes de dicho virus. Las variantes de interés y las variantes preocupantes son las determinadas como tales por el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (CEPCE) basándose en las propiedades clave del virus, como la transmisión, la gravedad y la capacidad para escapar a la respuesta inmunitaria.».

2. En el párrafo segundo del punto 2, la cifra «25» se sustituye por «100».

3. Después del punto 2 se inserta el nuevo punto 2 *bis* siguiente:

«2 *bis*. Los Estados miembros también deberán levantar la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE con respecto a los nacionales de terceros países distintos de los mencionados en el párrafo primero del punto 6 (en lo sucesivo, «viajeros procedentes de otras regiones y terceros países») que hayan recibido la última dosis recomendada de una de las vacunas contra la COVID-19 autorizadas en la UE de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 726/2004[15], con una antelación máxima de 14 días con respecto a su entrada en el espacio UE+.

---

11 DO L 53 de 27.2.2008, p. 52.

12 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).

13 DO L 160 de 18.6.2011, p. 21.

14 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).

15 Reglamento (CE) n.° 726/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, por el que se establecen procedimientos comunitarios para la autorización y el control de los medicamentos de

Los Estados miembros también podrán levantar la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE con respecto a los viajeros procedentes de otras regiones y terceros países que hayan recibido, con una antelación máxima de 14 días con respecto a su entrada en el espacio UE+, la última dosis recomendada de una de las vacunas contra la COVID-19 que haya completado el proceso de inclusión en el listado de uso en emergencias de la OMS.

Los nacionales de terceros países no contemplados en el párrafo primero del punto 6 que deseen realizar viajes no esenciales a un Estado miembro deberán estar en posesión de una prueba válida de vacunación contra la COVID-19. A tal fin, los Estados miembros deberán tratar los certificados de vacunación de terceros países cubiertos por un acto de ejecución de la Comisión adoptado en virtud del Reglamento 2021/XXX como certificados de vacunación expedidos de conformidad con dicho Reglamento, o podrán expedir los certificados de vacunación contemplados en el artículo 3, apartado 1, letra a), del Reglamento 2021/XXX a las personas vacunadas en un tercer país de conformidad con el artículo 6, apartado 5, de dicho Reglamento. Hasta que se adopte y entre en vigor dicho Reglamento, los Estados miembros podrán aceptar certificados de vacunación de terceros países con arreglo a la legislación nacional, teniendo en cuenta la capacidad de verificar la autenticidad, validez e integridad del certificado y si contiene todos los datos pertinentes.».

4. El punto 6 queda modificado como sigue:

a) Se añade la siguiente frase después del párrafo primero:

«Además, deberán permitirse los desplazamientos esenciales a las categorías específicas de viajeros con funciones o necesidades esenciales enumeradas en el anexo II.».

b) Después del párrafo primero se insertan los nuevos párrafos siguientes:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo primero del punto 6, cuando la situación epidemiológica de un tercer país o región empeore rápidamente, y en particular cuando se haya detectado una variante preocupante o una variante de interés, los Estados miembros podrán aplicar una restricción temporal urgente a todos los desplazamientos a la UE de nacionales de terceros países que residan en ese tercer país. Esta restricción de viaje no deberá aplicarse a los viajeros enumerados en el inciso i) y en los incisos iv) a ix) del anexo II. No obstante, estos viajeros deberán someterse a pruebas adecuadas y periódicas así como a autoaislamiento o cuarentena incluso si han recibido la última dosis recomendada de una de las vacunas contra la COVID-19 autorizadas en la UE de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 726/2004[16] o si han recibido, con una antelación máxima de 14 días con respecto a su entrada en el espacio UE+, una de las vacunas contra la COVID-19 que haya completado el proceso de inclusión en el listado de uso en emergencias de la OMS.

Cuando un Estado miembro aplique tales restricciones, los Estados miembros, reunidos en el seno de las estructuras del Consejo de manera coordinada y en

---

uso humano y veterinario y por el que se crea la Agencia Europea de Medicamentos (DO L 136 de 30.4.2004, p. 1).

[16] Reglamento (CE) n.° 726/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, por el que se establecen procedimientos comunitarios para la autorización y el control de los medicamentos de uso humano y veterinario y por el que se crea la Agencia Europea de Medicamentos (DO L 136 de 30.4.2004, p. 1).

estrecha cooperación con la Comisión, deberán revisar la situación de forma coordinada. Tales restricciones deberán revisarse al menos cada dos semanas, teniendo en cuenta la evolución de la situación epidemiológica.».

c) El antiguo párrafo tercero pasa a ser el nuevo párrafo quinto y se suprime.

7. Los párrafos cuarto y quinto del punto 7 pasan a ser los párrafos primero y segundo del nuevo punto 7 *bis*.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente