



Consejo de la  
Unión Europea

Bruselas, 25 de noviembre de 2021  
(OR. en)

14407/21

---

---

**Expediente interinstitucional:  
2021/0398(NLE)**

---

---

**FREMP 274  
JAI 1303  
COVID-19 397  
FRONT 412  
MI 894  
SAN 706  
TRANS 709  
IPCR 152  
COCON 77  
COMIX 593**

#### **NOTA DE TRANSMISIÓN**

---

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. <sup>a</sup> Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	25 de noviembre de 2021
A:	D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2021) 755 final
Asunto:	Propuesta de RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO por la que se modifica la Recomendación (UE) 2020/1632 del Consejo en lo que respecta a un enfoque coordinado para facilitar la libre circulación segura durante la pandemia de COVID-19 en el espacio Schengen

---

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2021) 755 final.

Adj.: COM(2021) 755 final



Bruselas, 25.11.2021  
COM(2021) 755 final

2021/0398 (NLE)

Propuesta de

## **RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**

**por la que se modifica la Recomendación (UE) 2020/1632 del Consejo en lo que respecta a un enfoque coordinado para facilitar la libre circulación segura durante la pandemia de COVID-19 en el espacio Schengen**

(Texto pertinente a efectos del EEE)

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

#### • Razones y objetivos de la propuesta

La Unión constituirá un espacio de libertad, seguridad y justicia en el que se garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores. Con arreglo al acervo de Schengen, las fronteras interiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice inspección fronteriza alguna de las personas, cualquiera que sea su nacionalidad. Se da por incluidos a los nacionales de terceros países que residan legalmente en la UE y a los nacionales de terceros países que hayan entrado legalmente en el territorio de un Estado miembro y que puedan circular libremente por el territorio de todos los demás Estados miembros durante un período no superior a 90 días dentro de cualquier período de 180 días.

Con el fin de limitar la propagación del virus los Estados miembros han venido adoptando diversas medidas en respuesta a la pandemia de COVID-19, bien divergentes en bastantes casos, bien con incidencias en el derecho de los nacionales de terceros países que se encuentran o residen legalmente en la Unión a viajar libremente entre los territorios de los Estados miembros, tales como las restricciones de entrada o la obligación para los viajeros transfronterizos de someterse a pruebas encaminadas a detectar la infección por el SARS-CoV-2. Al adoptar y aplicar restricciones a la libre circulación, los Estados miembros deben respetar los principios del Derecho de la UE, en particular la proporcionalidad y la no discriminación.

Las medidas unilaterales en este ámbito han causado perturbaciones significativas dada su gran diversidad y su carácter volátil para empresas, ciudadanos, residentes y visitantes. Ello resulta especialmente perjudicial en una situación en la que la economía europea ya se ha visto gravemente afectada por el virus. Esta divergencia también puede socavar la confianza de los ciudadanos en las medidas sanitarias, en particular en la vacunación, lo que, a su vez, podría agravar la situación epidemiológica.

Para garantizar una mayor coordinación entre los Estados miembros, el 13 de octubre de 2020 el Consejo adoptó, partiendo de una propuesta de la Comisión, la Recomendación (UE) 2020/1475 del Consejo sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19<sup>1</sup>. La Recomendación del Consejo estableció un enfoque coordinado de los aspectos clave siguientes: la aplicación de criterios y umbrales comunes a la hora de decidir si se introducen restricciones a la libre circulación, una cartografía del riesgo de transmisión de la COVID-19 sobre la base de un código de colores acordado y un enfoque coordinado de las medidas que, en su caso, se pueden aplicar adecuadamente a las personas que se desplazan entre zonas, dependiendo del nivel de riesgo de transmisión en dichas zonas. Esta Recomendación del Consejo se actualizó posteriormente a la luz de la evolución de la situación epidemiológica<sup>2</sup>.

Paralelamente, por lo que respecta a los nacionales de terceros países que residen o se encuentran legalmente en la UE, el 30 de octubre de 2020 el Consejo adoptó la Recomendación (UE) 2020/1632 sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19 en el espacio Schengen<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> DO L 337 de 14.10.2020, p. 3.

<sup>2</sup> Recomendación (UE) 2021/119 del Consejo de 1 de febrero de 2021 por la que se modifica la Recomendación (UE) 2020/1475 sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19 (DO L 36 I de 2.2.2021, p. 1).

<sup>3</sup> DO L 366 de 4.11.2020, p. 25.

Para facilitar la libre circulación segura durante la pandemia de COVID-19, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el 14 de junio de 2021 los Reglamentos (UE) 2021/953 y (UE) 2021/954 sobre el certificado COVID digital de la UE. El certificado COVID digital de la UE ha demostrado ser un instrumento fundamental para que se puedan reanudar los desplazamientos en el seno de la Unión<sup>4</sup>. Para aprovechar al máximo el marco de certificación digital COVID de la UE, el Consejo modificó también, ese mismo día, la Recomendación (UE) 2020/1475 del Consejo<sup>5</sup>. Con arreglo a las normas modificadas, las personas vacunadas o recuperadas deben quedar exentas de las restricciones aplicadas de conformidad con la Recomendación.

Desde junio de 2021, el despliegue del certificado COVID digital de la UE ha avanzado a buen ritmo. A 13 de octubre de 2021, los Estados miembros han expedido más de 591 millones de certificados COVID digitales de la UE, de los que 437 millones son certificados de vacunación, 144 millones son certificados de prueba diagnóstica y 10 millones son certificados de recuperación<sup>6</sup>. El certificado COVID digital de la UE es, por tanto, una herramienta ampliamente disponible y aceptada de manera fiable para facilitar la libre circulación durante la pandemia de COVID-19. Según una encuesta del Eurobarómetro publicada en septiembre de 2021, alrededor de dos tercios (es decir, el 65 %) de los encuestados coincidieron en que el certificado COVID digital de la UE es el medio más seguro para viajar libremente por Europa durante la pandemia<sup>7</sup>. Casi todos los Estados miembros también lo utilizan para fines nacionales.

Al marco de certificación digital COVID de la UE no solo recurren con éxito los Estados miembros de la UE, los tres países del Espacio Económico Europeo no pertenecientes a la UE<sup>8</sup> y Suiza<sup>9</sup>. A día de hoy, también se adhiere a este un número cada vez mayor de terceros países<sup>10</sup>, que se espera vaya a más. En consecuencia, el marco de certificación digital COVID de la UE es el único gran sistema operativo a escala internacional<sup>11</sup>.

Al mismo tiempo, la situación epidemiológica en la Unión, caracterizada por una alta y creciente notificación de casos, sigue siendo difícil, lo que justifica el mantenimiento de

---

<sup>4</sup> Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de junio de 2021 relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados COVID-19 interoperables de vacunación, de prueba diagnóstica y de recuperación (certificado COVID digital de la UE) a fin de facilitar la libre circulación durante la pandemia de COVID-19, y Reglamento (UE) 2021/954 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2021, relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados COVID-19 interoperables de vacunación, de prueba diagnóstica y de recuperación (certificado COVID digital de la UE) con respecto a los nacionales de terceros países que se encuentren o residan legalmente en los territorios de los Estados miembros durante la pandemia de COVID-19 (DO L 211 de 15.6.2021, p. 24).

<sup>5</sup> Recomendación (UE) 2021/961 del Consejo, de 14 de junio de 2021, por la que se modifica la Recomendación (UE) 2020/1475, sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19 (DO L 213 I de 16.6.2021, p. 1).

<sup>6</sup> Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de conformidad con el artículo 16, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados COVID-19 interoperables de vacunación, de prueba diagnóstica y de recuperación (certificado COVID digital de la UE) a fin de facilitar la libre circulación durante la pandemia de COVID-19 [COM(2021) 649 final].

<sup>7</sup> Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2021/soteu-flash-survey/soteu-2021-report-en.pdf>

<sup>8</sup> Islandia, Liechtenstein y Noruega.

<sup>9</sup> Los ciudadanos de la Unión y de Suiza disfrutan de derechos recíprocos de entrada y residencia basados en el Acuerdo sobre la libre circulación de personas entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Confederación Suiza, por otra (DO L 114 de 30.4.2002, p. 6).

<sup>10</sup> [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-certificate\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-certificate_en)

<sup>11</sup> COM(2021) 649 final.

medidas destinadas a proteger la salud pública. El Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (CEPCE) recomienda aumentar la vacunación contra la COVID-19 en todos los grupos de edad destinatarios, junto con el mantenimiento de medidas no farmacéuticas como el uso de mascarillas, la mejora de la ventilación en espacios cerrados y medidas de distanciamiento físico, como herramientas principales para reducir la propagación del virus y sus variantes<sup>12</sup>.

El 25 de noviembre de 2021, la Comisión adoptó una propuesta de Recomendación del Consejo sobre un enfoque coordinado para facilitar la libre circulación segura durante la pandemia de COVID-19 y por la que se sustituye la Recomendación (UE) 2020/1475<sup>13</sup>. En ella, la Comisión propone adaptar dicho enfoque a raíz de dos hitos que repercuten en la situación epidemiológica. En primer lugar, el significativo auge de la vacunación y, en segundo lugar, la rápida implantación del certificado COVID digital de la UE, que también está a disposición de los nacionales de terceros países que residen o se encuentran legalmente en la UE. La propuesta de la Comisión de Recomendación del Consejo sobre un enfoque coordinado para facilitar la libre circulación segura durante la pandemia de COVID-19 y por la que se sustituye la Recomendación (UE) 2020/1475<sup>14</sup> aporta el resto de argumentos que sustentan la proposición.

En consecuencia, y en aras de la coherencia, la Recomendación (UE) 2020/1632 del Consejo debe modificarse para hacer referencia a la nueva Recomendación, una vez adoptada.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

La presente Recomendación tiene por objeto aplicar las disposiciones vigentes relativas a las restricciones de los desplazamientos dentro del espacio Schengen por razones de salud pública.

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

La presente Recomendación está en consonancia con otras políticas de la Unión, incluidas las relativas a la libertad de circulación de los ciudadanos de la Unión, la protección de la salud pública y la ausencia de controles en las fronteras interiores en el espacio Schengen.

## **2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD**

- **Base jurídica**

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), y en particular su artículo 77, apartado 2, letras c) y e), y su artículo 292.

- **Subsidiariedad**

El artículo 292 del TFUE permite al Consejo adoptar recomendaciones. De conformidad con esta disposición, 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.

Tal es el caso en la situación actual, ya que es necesario que el enfoque sea coherente a fin de evitar perturbaciones derivadas de medidas unilaterales y no lo suficientemente coordinadas que restrinjan los desplazamientos dentro del espacio Schengen. El artículo 77, apartado 1, letra a), del TFUE establece que la Unión constituirá un espacio de libertad, seguridad y justicia en el que se garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras

---

<sup>12</sup> <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-rapid-risk-assessment-16th-update-september-2021.pdf>

<sup>13</sup> COM(2021)749 final.

<sup>14</sup> COM(2021)749 final

interiores. En virtud del acervo de Schengen, las fronteras interiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice inspección fronteriza alguna de las personas, cualquiera que sea su nacionalidad. Se da por incluidos a los nacionales de terceros países que residan legalmente en la UE y a los nacionales de terceros países que hayan entrado legalmente en el territorio de un Estado miembro y que puedan circular libremente por el territorio de todos los demás Estados miembros durante un período no superior a 90 días dentro de cualquier período de 180 días.

Además, y de conformidad con el artículo 77, apartado 2, letras c) y e), del TFUE, incumbe al Parlamento Europeo y el Consejo adoptar medidas relativas tanto a las condiciones en las que los nacionales de terceros países podrán viajar libremente dentro de la Unión como a la ausencia de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.

De conformidad con el artículo 168, apartado 6, el Consejo, a propuesta de la Comisión, también puede adoptar recomendaciones con el fin de garantizar un alto nivel de protección de la salud humana en la definición y ejecución de todas las políticas y acciones de la Unión.

- **Proporcionalidad**

La probabilidad de que la adopción de medidas unilaterales y sin coordinación puede propiciar restricciones incoherentes y fragmentadas a los desplazamientos dentro del espacio Schengen, lo que genera incertidumbre para los nacionales de terceros países que han entrado legalmente en el territorio de un Estado miembro y que pueden viajar libremente por el territorio de todos los demás Estados miembros. La propuesta no excede de lo necesario y proporcionado para alcanzar el objetivo perseguido.

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

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

No aplicable.

- **Consultas con las partes interesadas**

La propuesta tiene en cuenta las conversaciones periódicas mantenidas con los Estados miembros, la información disponible sobre la evolución de la situación epidemiológica y los elementos de prueba científicos pertinentes disponibles.

- **Evaluación de impacto**

No aplicable.

- **Derechos fundamentales**

No aplicable.

### **4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS**

Ninguna.

### **5. OTROS ELEMENTOS**

No aplicable.

Propuesta de

## **RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**

**por la que se modifica la Recomendación (UE) 2020/1632 del Consejo en lo que respecta a un enfoque coordinado para facilitar la libre circulación segura durante la pandemia de COVID-19 en el espacio Schengen**

(Texto pertinente a efectos del EEE)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

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

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) De conformidad con el artículo 67 del TFUE, la Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia en el que se garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores. En virtud del acervo de Schengen, las fronteras interiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice inspección fronteriza alguna de las personas, cualquiera que sea su nacionalidad. Se da por incluidos a los nacionales de terceros países que residan legalmente en la UE y a los nacionales de terceros países que hayan entrado legalmente en el territorio de un Estado miembro y que puedan circular libremente por el territorio de todos los demás Estados miembros durante un período no superior a 90 días dentro de cualquier período de 180 días.
- (2) El 30 de enero de 2020, el director general de la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró una emergencia de salud pública de importancia internacional por el brote mundial del nuevo coronavirus, que causa la enfermedad del coronavirus de 2019 (COVID-19). El 11 de marzo de 2020, la OMS estimó que la COVID-19 podía calificarse de pandemia.
- (3) Para limitar la propagación del virus SARS-Cov-2, los Estados miembros han adoptado diversas medidas, algunas de las cuales han incidido en el derecho a residir y viajar libremente en el territorio de los Estados miembros, incluidos los nacionales de terceros países que residen o se encuentran legalmente en el territorio de un Estado miembro, como son las restricciones de entrada o la obligación de someterse a cuarentena para los viajeros transfronterizos. Dichas medidas han repercutido negativa y desproporcionadamente debido a los controles a los que se ha sometido a las personas, independientemente de su nacionalidad, en el momento de cruzar las fronteras interiores dentro del espacio Schengen.
- (4) El 13 de octubre de 2020, a propuesta de la Comisión, el Consejo adoptó la Recomendación (UE) 2020/1475 sobre un enfoque coordinado de la restricción de la

libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19<sup>15</sup>. Dicha Recomendación define principios generales y criterios comunes, incluidos umbrales comunes en el caso de contemplar la aplicación de restricciones a la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19. Fija además un marco común con medidas potencialmente aplicables a los viajeros que provengan de zonas de mayor riesgo, y aconseja a los Estados miembros que coordinen y comuniquen al público la adopción de medidas restrictivas.

- (5) La Recomendación (UE) 2020/1632 del Consejo aconseja que los principios generales, los criterios comunes, los umbrales comunes y el marco común de medidas, incluidas las recomendaciones sobre coordinación y comunicación establecidas en la Recomendación (UE) 2020/1475, se apliquen también a los desplazamientos dentro del espacio sin controles en las fronteras interiores.
- (6) Vista la evolución de la pandemia de COVID-19 desde la adopción de la Recomendación (UE) 2020/1475, el Consejo ha sustituido dicha Recomendación por la [Recomendación (UE) 2021/XXXX *[número y fecha a insertar por el DO]*] partiendo de una propuesta de la Comisión.
- (7) La referencia recogida en la Recomendación (UE) 2020/1632 del Consejo a la Recomendación (UE) 2020/1475 debe sustituirse por una referencia a la [Recomendación (UE) 2021/XXXX] a fin de garantizar, por un lado, la vigencia de los criterios, umbrales y marco comunes de medidas aplicados por los Estados miembros para facilitar la seguridad de los desplazamientos dentro del espacio sin controles en las fronteras interiores durante la pandemia de COVID-19; y, por otro lado, la plena adecuación de dichos criterios, umbrales y marco con el enfoque común destinado a facilitar la libertad de circulación, tal como se establece en la Recomendación [(UE) 2021/XXXX]. 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<sup>16</sup>; por consiguiente, Irlanda no participa en su adopción y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación.
- (8) Por lo que respecta a Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumanía, la presente Recomendación constituye un desarrollo del acervo de Schengen en el sentido del artículo 3, apartado 2, del Acta de adhesión de 2003, del artículo 4, apartado 2, del Acta de adhesión de 2005 y del artículo 4, apartado 2, del Acta de adhesión de 2011, respectivamente.
- (9) 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, 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 C, de la Decisión 1999/437/CE del Consejo<sup>17</sup>.
- (10) 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,

---

<sup>15</sup> 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 L 337 de 14.10.2020, p. 3).

<sup>16</sup> 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).

<sup>17</sup> DO L 176 de 10.7.1999, p. 36.

que entran en el ámbito mencionado en el artículo 1, punto C, de la Decisión 1999/437/CE<sup>18</sup>, leído en relación con el artículo 3 de la Decisión 2008/146/CE del Consejo<sup>19</sup>.

- (11) Por lo que respecta a Liechtenstein, la presente Recomendación constituye un desarrollo de 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 C, de la Decisión 1999/437/CE<sup>20</sup>, leído en relación con el artículo 3 de la Decisión 2011/350/UE del Consejo<sup>21</sup>.

HA ADOPTADO LA PRESENTE RECOMENDACIÓN:

La Recomendación (UE) 2020/1632 del Consejo queda modificada como sigue:

Allá donde la Recomendación diga «Recomendación (UE) 2020/1475 del Consejo» habrá de sustituirse por «Recomendación 2021/XXXX del Consejo».

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo  
El Presidente / La Presidenta*

---

<sup>18</sup> DO L 53 de 27.2.2008, p. 52.

<sup>19</sup> 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).

<sup>20</sup> DO L 160 de 18.6.2011, p. 21.

<sup>21</sup> 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).