



Consejo de la  
Unión Europea

Bruselas, 7 de septiembre de 2020  
(OR. en)

10487/20

---

**Expediente interinstitucional:  
2020/0256(NLE)**

---

JAI 675  
FREMP 62  
FRONT 227  
MI 309  
SAN 290  
TRANS 370  
IPCR 25

#### NOTA DE TRANSMISIÓN

---

De: secretaria general de la Comisión Europea,  
firmado por D. Jordi AYET PUIGARNAU, director

Fecha de recepción: 4 de septiembre de 2020

A: D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de  
la Unión Europea

---

N.º doc. Ción.: COM(2020) 499 final

---

Asunto: Propuesta de RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO sobre un enfoque  
coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la  
pandemia de COVID-19

---

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2020) 499 final.

Adj.: COM(2020) 499 final



Bruselas, 4.9.2020  
COM(2020) 499 final

2020/0256 (NLE)

Propuesta de

**RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**

**sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la  
pandemia de COVID-19**

(Texto pertinente a efectos del EEE)

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

#### • Razones y objetivos de la propuesta

El derecho de los ciudadanos de la UE a circular y residir libremente en la Unión Europea es uno de los logros más apreciados de la Unión y un motor importante de su economía.

Para limitar la propagación del brote de COVID-19, los Estados miembros<sup>1</sup> han adoptado diversas medidas, algunas de las cuales han repercutido en el derecho de los ciudadanos a circular libremente por toda la Unión Europea. Estas medidas a menudo incluían restricciones a la entrada en otro Estado miembro u otros requisitos específicos (como la cuarentena) aplicables a los viajeros transfronterizos, incluidos los que se desplazan con fines económicos, como los trabajadores y los empresarios.

Aunque las medidas tenían por objeto proteger la salud y el bienestar de los ciudadanos, han tenido graves consecuencias para la libertad de circulación dentro de la Unión y han repercutido en el funcionamiento del mercado interior. Aun sin dejar de lado la protección de la salud pública, es prioritario restablecer la libertad de circulación, ya sea por motivos laborales, familiares o de ocio. El ejercicio de los derechos de libre circulación, conferidos directamente por los Tratados a los ciudadanos de la Unión, debe seguir siendo posible, al tiempo que se limita la reintroducción del virus en las zonas en las que se ha logrado controlar.

Desde el estallido de la pandemia, la Comisión ha colaborado estrechamente con los Estados miembros para garantizar un retorno gradual a la libre circulación. En marzo de 2020, la Comisión publicó las Directrices sobre medidas de gestión de fronteras para proteger la salud y garantizar la disponibilidad de bienes y servicios esenciales<sup>2</sup>, así como las Directrices relativas al ejercicio de la libre circulación de los trabajadores durante el brote de COVID-19<sup>3</sup>, que contienen pautas para la libre circulación de los trabajadores fronterizos, los trabajadores de temporada y los trabajadores por cuenta propia que ejercen ocupaciones críticas.

El 13 de mayo de 2020, la Comisión adoptó, como parte de un paquete de directrices y recomendaciones para ayudar a los Estados miembros a suprimir gradualmente las restricciones a la libre circulación, la Comunicación «Por un enfoque gradual y coordinado de la restauración de la libertad de circulación y del levantamiento de los controles en las fronteras interiores»<sup>4</sup>, en la que se hace referencia también a la flexibilidad para reintroducir determinadas medidas si así lo requiere la situación epidemiológica.

El 11 de junio de 2020, la Comisión adoptó una Comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo sobre la tercera evaluación de la aplicación de la restricción

---

<sup>1</sup> La referencia a los Estados miembros incluye a todos los Estados miembros vinculados por el acervo en materia de libre circulación, así como a los terceros países vinculados por las normas de libre circulación (es decir, Islandia, Liechtenstein y Noruega en virtud del Acuerdo EEE, Suiza en virtud del Acuerdo sobre la libre circulación de personas y el Reino Unido durante el período transitorio establecido hasta el 31 de diciembre de 2020 en virtud del Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica).

<sup>2</sup> DO C 86I de 16.3.2020, p. 1.

<sup>3</sup> DO C 102I de 30.3.2020, p. 12.

<sup>4</sup> DO C 169 de 15.5.2020, p. 30

temporal de los viajes no esenciales a la UE<sup>5</sup>, en la que animaba encarecidamente a los Estados miembros a concluir el proceso de levantamiento de las restricciones a la libre circulación dentro de la UE tan pronto como la situación epidemiológica lo permita.

El 15 de julio de 2020, la Comisión adoptó una Comunicación al Parlamento Europeo, el Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la preparación sanitaria de la Unión a corto plazo frente a brotes de COVID-19<sup>6</sup>.

El 7 de agosto de 2020, los servicios de la Comisión enviaron una carta administrativa a los Estados miembros en la que recordaban los principios aplicables a las restricciones y limitaciones a la libre circulación para fundamentar posibles decisiones sobre restricciones a la libre circulación relacionadas con la pandemia. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, solo pueden introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás. La carta también tenía por objeto promover la coordinación y garantizar la claridad y previsibilidad para los ciudadanos y las empresas.

Siguen siendo necesarios nuevos avances y esfuerzos adicionales de coordinación entre los Estados miembros. Teniendo en cuenta la evolución de la pandemia, algunos Estados miembros han mantenido o reintroducido determinadas restricciones a la libre circulación dentro de la UE. Las medidas unilaterales han dado lugar a importantes perturbaciones. Aunque se han ido levantando en gran medida las prohibiciones de entrada, las empresas y los ciudadanos siguen enfrentándose a una diversidad de medidas divergentes que a menudo se adoptan con muy poca antelación, se basan en criterios muy diferentes o no están suficientemente coordinadas con otros Estados miembros. Esto ha dado lugar a un elevado nivel de incertidumbre tanto para los ciudadanos como para las empresas.

A la luz de las lecciones extraídas durante las primeras fases de la pandemia, es evidente que la adopción de restricciones a la libre circulación requiere un enfoque bien coordinado, predecible y transparente. La prevención de la propagación del virus, la protección de la salud de los ciudadanos y el mantenimiento de la libre circulación dentro de la Unión en condiciones seguras son cruciales para los esfuerzos por reconstruir con seguridad la economía de la UE y garantizar el buen funcionamiento del mercado interior. Es necesario prestar especial atención a garantizar una actividad económica transfronteriza sin restricciones.

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

La presente Recomendación tiene por objeto aplicar las disposiciones existentes relativas a las restricciones de la libertad de circulación 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 relacionadas con la salud pública y los controles en las fronteras interiores.

---

<sup>5</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0399>

<sup>6</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52020DC0318>

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

- **Base jurídica**

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), y en particular su artículo 21, apartado 2, su artículo 46, su artículo 52, apartado 2, su artículo 168, apartado 6, y su artículo 292.

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

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.

Esta disposición es aplicable en la situación actual, en la que se requiere un enfoque coherente para evitar las nuevas perturbaciones que se puedan derivar de medidas unilaterales y no suficientemente coordinadas de restricción de la libre circulación dentro de la Unión. El artículo 21, apartado 1, del TFUE establece que todo ciudadano de la Unión tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación. Si la acción de la Unión resultara necesaria para alcanzar este objetivo, el Parlamento Europeo y el Consejo pueden adoptar, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio de esos derechos.

En virtud del artículo 46 del TFUE, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptan, mediante directivas o reglamentos, las medidas necesarias a fin de hacer efectiva la libre circulación de los trabajadores, tal como queda definida en el artículo 45.

De conformidad con el artículo 49, apartado 1, del TFUE, están prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento. De conformidad con el artículo 56, apartado 1, del TFUE, también están prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión. Esta disposición incluye las restricciones a la libertad de recibir servicios en otro Estado miembro.

En virtud del artículo 52, apartado 2, del TFUE, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptan directivas para la coordinación de las disposiciones destinadas a establecer medidas especiales relativas al ejercicio de la libertad de establecimiento, adoptadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas. De conformidad con el artículo 62 del TFUE, dicha disposición se aplica igualmente a los servicios.

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**

Es probable que la adopción de medidas unilaterales o descoordinadas dé lugar a restricciones a la libre circulación incoherentes y fragmentadas, lo que generaría incertidumbre para los ciudadanos de la Unión a la hora de ejercer sus derechos en la UE. La propuesta 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.d.

- **Consultas con las partes interesadas**

La propuesta tiene en cuenta las conversaciones periódicas mantenidas con los Estados miembros desde la aplicación de las primeras restricciones temporales, la información disponible sobre la evolución de la situación epidemiológica, las pruebas científicas pertinentes disponibles y las reacciones directas de los ciudadanos de la Unión, también en el contexto de las numerosas cartas dirigidas a la Comisión Europea.

- **Evaluación de impacto**

n.d.

- **Derechos fundamentales**

La libertad de circulación es un derecho fundamental consagrado en el artículo 45 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sólo pueden introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás. El artículo 21 de la Carta prohíbe las restricciones por razón de la nacionalidad en el ámbito de aplicación de los Tratados.

De conformidad con la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>7</sup>, los derechos de libre circulación pueden restringirse para proteger determinados intereses públicos, a saber, la protección de la salud pública, el orden público y la seguridad pública. Tales limitaciones deben aplicarse respetando los principios generales del Derecho de la UE, en particular la proporcionalidad y la no discriminación, así como los derechos fundamentales. Las medidas deben basarse en consideraciones de salud pública y, por tanto, no pueden ir más allá de lo estrictamente necesario para salvaguardar el interés público que justificó su adopción.

Toda limitación de la libertad de circulación en la Unión justificada por razones de orden público, seguridad pública o salud pública, debe ser proporcional y basarse en criterios objetivos y no discriminatorios. Debe ser adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y no ir más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.

No debe entenderse que la presente Recomendación facilita o fomenta la adopción de restricciones a la libre circulación establecidas durante la pandemia. Más bien pretende proporcionar un enfoque coordinado en caso de que un Estado miembro decida introducir tales restricciones. La decisión de introducir restricciones a la libre circulación sigue siendo responsabilidad de los Estados miembros, que deben actuar de conformidad con el Derecho

---

<sup>7</sup> 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).

de la Unión. Del mismo modo, los Estados miembros siguen disponiendo del margen de flexibilidad necesario para no introducir restricciones aunque se cumplan los criterios y umbrales establecidos en la presente Recomendación.

#### **4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS**

Ninguna

#### **5. OTROS ELEMENTOS**

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

Un enfoque coordinado entre los Estados miembros requiere esfuerzos conjuntos en torno a cuatro elementos clave: la aplicación de criterios y umbrales comunes a la hora de decidir si se introducen restricciones a la libre circulación, la cartografía de criterios comunes mediante un código de colores acordado, la adopción de un enfoque común para las medidas aplicadas a las personas que se desplazan hacia y desde zonas identificadas como de mayor riesgo, y la comunicación al público de información clara, completa y oportuna sobre cualquier restricción y requisitos conexos.

Para garantizar la buena gestión y transparencia del proceso, la propuesta se centra en tres criterios: el índice acumulado de notificación de casos de COVID-19 en los últimos catorce días, el índice de resultados positivos de las pruebas y la tasa de pruebas. Estos criterios deberían aplicarse a las distintas zonas, que idealmente habrán de corresponder a regiones de los Estados miembros. Solo las zonas con una tasa de más de 250 pruebas de detección de la COVID-19 por cada 100 000 habitantes deberían evaluarse con arreglo a estos criterios, a fin de garantizar la disponibilidad de datos suficientemente sólidos.

Sobre la base de estos criterios, podrían aplicarse, en su caso, restricciones a las regiones en las que el índice acumulado de notificación de casos de COVID-19 en los últimos catorce días sea de 50 o más y el índice de resultados positivos, del 3 % o más. Podrían aplicarse restricciones a las regiones en las que el índice acumulado de notificación de casos de COVID-19 en los últimos catorce días sea superior a 150 por cada 100 000 habitantes, incluso si el índice de resultados positivos de las pruebas es inferior al 3 %. Los criterios y umbrales señalados son el fruto de amplias conversaciones sobre la base de los datos facilitados por los Estados miembros.

Utilizando los datos facilitados por los Estados miembros, el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC) elaborará mapas actualizados periódicamente y desglosados por regiones que indiquen si se alcanzan los umbrales indicados anteriormente en una zona determinada.

Cuando no se alcance el umbral del índice acumulado de notificación de casos de COVID-19 en los últimos catorce días ni el del índice de resultados positivos de las pruebas, la región deberá marcarse como «verde». Cuando solo se alcance uno de los umbrales, las regiones deberá marcarse como «naranja». Cuando se alcancen ambos umbrales, la región deberá marcarse como «roja». Cuando no se disponga de datos suficientes o no se alcance la tasa de pruebas, la región deberá marcarse como «gris».

Los mapas elaborados por el ECDC permitirán que los procesos de toma de decisiones de los Estados miembros sigan un enfoque coordinado y que todas las decisiones adoptadas por los Estados miembros sean coherentes y estén bien coordinadas.

A modo de ejemplo, utilizando estos criterios y umbrales, los Estados miembros podrían aplicar restricciones en una zona:

- a) con un índice acumulado de notificaciones de casos de COVID-19 en los últimos catorce días de 70 y un índice de resultados positivos del 5,5 % («zona roja»); o
- b) con un índice acumulado de notificación de casos de COVID-19 en los últimos catorce días de 175 por 100 000 habitantes, independientemente del índice de resultados positivos («zona roja»).

Por el contrario, los Estados miembros no deberían aplicar restricciones a los desplazamientos desde una zona:

- c) con un índice acumulado de notificación de casos de COVID-19 en los últimos catorce días de 20 y un índice de resultados positivos del 2,5 % («zona verde»);
- d) con un índice acumulado de notificaciones de casos de COVID-19 en los últimos catorce días de 55 y un índice de resultados positivos del 1,5 % («zona naranja»; posibilidad de implantar la cumplimentación de formularios de localización de pasajeros o la realización de pruebas);
- e) con un índice acumulado de notificaciones de casos de COVID-19 en los últimos catorce días de 20 y un índice de resultados positivos del 4,5 % («zona naranja»; posibilidad de implantar la cumplimentación de formularios de localización de pasajeros o la realización de pruebas).

Este mapa debería de servir de base para los procesos de toma de decisiones de los Estados miembros, que se coordinarían, en la medida de lo posible, con arreglo a un calendario acordado:

- a) Cada semana: el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades publica una versión actualizada del mapa codificado por colores.
- b) Jueves: los Estados miembros que tengan intención de aplicar restricciones a las personas que viajen desde una zona clasificada como «roja» o «gris» informan de ello a los demás Estados miembros y a la Comisión.
- c) Lunes: las medidas notificadas por los Estados miembros entran en vigor, salvo en circunstancias excepcionales.

La observancia de este calendario acordado garantizaría la coordinación entre los Estados miembros y aumentaría la previsibilidad, la seguridad jurídica y el cumplimiento de las medidas, lo que redundaría en beneficio de los ciudadanos y las empresas.



Propuesta de

## **RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**

### **sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19**

(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 21, apartado 2, su artículo 46, su artículo 52, apartado 2, su artículo 168, apartado 6 y su artículo 292, frases primera y segunda,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) La ciudadanía de la Unión confiere a todo ciudadano de la Unión el derecho a la libre circulación.
- (2) En virtud del artículo 21, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), todo ciudadano de la Unión tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y sus disposiciones de aplicación. La Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>8</sup> da efecto a ese derecho. El artículo 45 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo «la Carta») establece asimismo la libertad de circulación y residencia.
- (3) De conformidad con el artículo 45, apartado 1, del TFUE, debe asegurarse la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión. La consecución de este objetivo implica el derecho de los trabajadores de los Estados miembros a circular libremente dentro de la Unión con el fin de ejercer actividades por cuenta ajena, sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, seguridad pública o salud pública.
- (4) De conformidad con el artículo 49, apartado 1, del TFUE, están prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en otro Estado miembro.
- (5) De conformidad con el artículo 56, apartado 1, del TFUE, también están prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión. Esto incluye el derecho de los proveedores de servicios a cruzar la frontera para prestar servicios y el

---

<sup>8</sup> 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).

derecho de los destinatarios de los servicios a viajar al país del proveedor de servicios para recibir el servicio. La consecución de estos objetivos justifica la coordinación de las medidas que los Estados miembros puedan considerar adoptar con respecto a los no nacionales por razones de salud pública.

- (6) De acuerdo con el artículo 168, apartado 1, del TFUE, tanto en la definición como en la ejecución de todas las políticas y acciones de la Unión se debe garantizar un elevado nivel de protección de la salud humana.
- (7) 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 puede calificarse de pandemia.
- (8) Para limitar la propagación del virus, los Estados miembros han adoptado diversas medidas, algunas de las cuales han repercutido en el derecho de los ciudadanos de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, como restricciones de entrada o requisitos de cuarentena para los viajeros transfronterizos.
- (9) El 13 de febrero de 2020, el Consejo adoptó unas Conclusiones sobre la COVID-19<sup>9</sup> en las que instaba a los Estados miembros a actuar conjuntamente, en cooperación con la Comisión, de manera proporcionada y apropiada para desarrollar una coordinación estrecha y reforzada entre los Estados miembros a fin de garantizar la eficacia de todas las medidas, incluidas, en su caso, las medidas relativas a los viajes, salvaguardando al mismo tiempo la libre circulación dentro de la Unión, al efecto de garantizar una protección óptima de la salud pública.
- (10) 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.
- (11) El 16 de marzo de 2020, la Comisión adoptó unas Directrices sobre medidas de gestión de fronteras para proteger la salud y garantizar la disponibilidad de los bienes y los servicios esenciales<sup>10</sup>. El 17 de marzo de 2020, los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea refrendaron tales Directrices.
- (12) El 30 de marzo de 2020, la Comisión adoptó unas Directrices relativas al ejercicio de la libre circulación de los trabajadores durante el brote de COVID-19<sup>11</sup> para garantizar que los trabajadores móviles y los trabajadores por cuenta propia dentro de la Unión, en particular los que ejercen profesiones críticas para luchar contra la pandemia, puedan llegar a su lugar de trabajo.
- (13) El 15 de abril de 2020, el presidente de la Comisión Europea y el presidente del Consejo Europeo establecieron una «Hoja de ruta europea conjunta para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19»<sup>12</sup>, según la cual las restricciones a la libre circulación deben levantarse una vez que la situación epidemiológica converja suficientemente y se apliquen de forma generalizada y responsable las normas de distanciamiento social.

---

<sup>9</sup> DO C 57 de 20.2.2020, p. 4.

<sup>10</sup> DO C 86I de 16.3.2020, p. 1.

<sup>11</sup> DO C 102I de 30.3.2020, p. 12.

<sup>12</sup>

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint\\_eu\\_roadmap\\_lifting\\_covid19\\_containment\\_measures\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint_eu_roadmap_lifting_covid19_containment_measures_es.pdf)

- (14) El 7 de mayo de 2020, la Comisión adoptó las «Orientaciones sobre la libre circulación de los profesionales sanitarios y la armonización mínima de la formación en relación con las medidas de emergencia contra la COVID-19 — Recomendaciones relativas a la Directiva 2005/36/CE<sup>13</sup>» para ayudar a los Estados miembros a hacer frente a la escasez inmediata de personal.
- (15) El 13 de mayo de 2020, la Comisión adoptó, como parte de un paquete de directrices y recomendaciones, la Comunicación «Por un enfoque gradual y coordinado de la restauración de la libertad de circulación y del levantamiento de los controles en las fronteras interiores»<sup>14</sup>. La Comunicación propone un enfoque gradual y coordinado que debería comenzar suprimiendo las restricciones entre zonas o Estados miembros con situaciones epidemiológicas suficientemente similares. Este enfoque también debería ser flexible, lo que incluye la posibilidad de volver a introducir ciertas medidas, si así lo exige la situación epidemiológica. Según la Comunicación, los Estados miembros deben actuar sobre la base de criterios epidemiológicos, la capacidad para aplicar medidas de contención a lo largo de todo el viaje y consideraciones económicas y sociales.
- (16) El 11 de junio de 2020, la Comisión adoptó una Comunicación 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<sup>15</sup>, en la que animaba encarecidamente a los Estados miembros a concluir el proceso de levantamiento de las restricciones a la libre circulación dentro de la Unión.
- (17) El 16 de julio de 2020, la Comisión adoptó las Directrices relativas a los trabajadores de temporada en la UE en el contexto de la pandemia de COVID-19<sup>16</sup>, en las que se ofrecen pautas a las autoridades nacionales, a las inspecciones de trabajo y a los interlocutores sociales para garantizar los derechos, la salud y la seguridad de los trabajadores de temporada y hacer que estos sean conscientes de sus derechos.
- (18) Para facilitar el flujo sin trabas de mercancías dentro de la Unión, la Comisión adoptó una Comunicación 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<sup>17</sup>, de las Directrices para facilitar las operaciones del transporte aéreo de mercancías durante el brote de COVID-19<sup>18</sup>, y de las Directrices sobre la protección de la salud, la repatriación y los servicios de viaje de la gente de mar, los pasajeros y otras personas a bordo de buques<sup>19</sup>.
- (19) En vista de la reducción del número de casos de COVID-19 en la Unión durante los meses de junio y julio de 2020, muchos Estados miembros levantaron las restricciones a la libre circulación impuestas durante la primera oleada de infecciones.
- (20) Ante el aumento del número de casos de COVID-19 en gran parte de la Unión en agosto de 2020, algunos Estados miembros empezaron a reintroducir restricciones a la libre circulación.

---

<sup>13</sup> DO C 156 de 8.5.2020, p. 1.

<sup>14</sup> DO C 169 de 15.5.2020, p. 30.

<sup>15</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020DC0399>

<sup>16</sup> DO C 235I de 17.7.2020, p. 1.

<sup>17</sup> DO C 96I de 24.3.2020, p. 1.

<sup>18</sup> DO C 100I de 27.3.2020, p. 1.

<sup>19</sup> DO C 119 de 14.4.2020, p. 1.

- (21) Las restricciones a la libre circulación de personas dentro de la Unión establecidas para limitar la propagación de la COVID-19 deben basarse en razones de interés público específicas y limitadas, a saber, la protección de la salud pública. Deben aplicarse respetando los principios generales del Derecho de la UE, en particular la proporcionalidad y la no discriminación. El objetivo de la presente Recomendación es facilitar la aplicación de manera coordinada de dichos principios a la situación excepcional causada por la pandemia de COVID-19. Por consiguiente, los mecanismos establecidos en esta Recomendación han de estar estrictamente limitados en el ámbito y el tiempo a las restricciones adoptadas en respuesta a esta pandemia.
- (22) Las medidas unilaterales en este ámbito pueden causar perturbaciones significativas al someter a empresas y ciudadanos a una gran variedad de medidas divergentes y rápidamente cambiantes. Ello resulta especialmente perjudicial en una situación en la que la economía europea ya se ha visto gravemente afectada por el virus.
- (23) La presente Recomendación tiene por objeto garantizar una mayor coordinación entre los Estados miembros que contemplen la adopción de medidas que restrinjan la libre circulación por motivos de salud pública. Es necesario un enfoque coordinado entre los Estados miembros para reducir el impacto de las restricciones sobre los ciudadanos y la economía de la Unión, mejorando la transparencia y la previsibilidad, al tiempo que se garantiza un elevado nivel de protección de la salud humana.
- (24) Un enfoque coordinado entre los Estados miembros exige realizar esfuerzos conjuntos en relación con los siguientes elementos clave: la aplicación de criterios y umbrales comunes para 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 en cuanto a las eventuales medidas que pueden ser adecuadamente aplicadas a las personas que se desplazan entre zonas, dependiendo del nivel de riesgo de transmisión en dichas zonas.
- (25) Tras seis meses de crisis, se dispone de más información sobre las medidas más eficaces que pueden adoptarse, gracias a los intercambios regulares entre los Estados miembros y la Comisión. Los criterios y umbrales recogidos en esta Recomendación se basan en los datos facilitados por los Estados miembros.
- (26) En vista del carácter cambiante de la situación epidemiológica, la Comisión, con el apoyo del Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades, debe evaluar periódicamente los criterios, las necesidades de datos y los umbrales recogidos en la presente Recomendación, incluida la posibilidad de considerar otros criterios, como las tasas de hospitalización o las tasas de ocupación de las unidades de cuidados intensivos.
- (27) Los Estados miembros deben aplicar un conjunto de indicadores y una metodología coordinados para la clasificación epidemiológica de las zonas y regiones. Para limitar las restricciones a lo estrictamente necesario, los Estados miembros deben procurar, en la medida de lo posible, limitar las restricciones, de manera no discriminatoria, a las personas procedentes de zonas o regiones específicas especialmente afectadas y no de todo el territorio de un Estado miembro.
- (28) No debe entenderse que la presente Recomendación facilita o fomenta la adopción de restricciones a la libre circulación en respuesta a la pandemia, sino que pretende proporcionar un enfoque coordinado en caso de que un Estado miembro decida introducir tales restricciones. La decisión de introducir restricciones a la libre circulación sigue siendo responsabilidad de los Estados miembros, que deben cumplir

los requisitos del Derecho de la Unión. Del mismo modo, los Estados miembros conservan la flexibilidad necesaria para no introducir restricciones aunque se cumplan los criterios y umbrales establecidos en la presente Recomendación.

- (29) Las restricciones a la libre circulación deben contemplarse únicamente cuando los Estados miembros dispongan de pruebas suficientes que las justifiquen desde el punto de vista de su beneficio para la salud pública y tengan motivos razonables para creer que serán eficaces.
- (30) El Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades debe publicar y actualizar semanalmente mapas en los que se recoja la situación de los criterios comunes en las regiones de la UE, utilizando los datos facilitados por los Estados miembros.
- (31) Para mejorar la coordinación entre los Estados miembros y aumentar la previsibilidad para el público, los Estados miembros deberían utilizar un calendario acordado cuando contemplen imponer restricciones a la libertad de circulación debido al brote de COVID-19.
- (32) Para limitar la perturbación del mercado interior y de la vida familiar durante la pandemia, no debería imponerse la obligación de cuarentena a los viajeros con una función o necesidad esenciales, como los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que ejerzan ocupaciones críticas, los trabajadores transfronterizos, los trabajadores del transporte o los proveedores de servicios de transporte, los marinos y las personas que viajen por razones imperiosas de negocios o familiares, incluidos los miembros de familias transfronterizas que viajen regularmente.
- (33) Una información clara, oportuna y completa del público es crucial para limitar el impacto de las restricciones a la libre circulación que se establezcan, además de para garantizar la previsibilidad, la seguridad jurídica y el cumplimiento por parte de los ciudadanos.

HA ADOPTADO LA PRESENTE RECOMENDACIÓN:

### **Principios generales**

1. Las restricciones a la libre circulación de personas dentro de la Unión que se establezcan para limitar la propagación de la COVID-19 deben basarse en razones de interés público específicas y limitadas, a saber, la protección de la salud pública. Tales limitaciones deben aplicarse respetando los principios generales del Derecho de la Unión, en particular la proporcionalidad y la no discriminación. Por lo tanto, las medidas adoptadas no deben ir más allá de lo estrictamente necesario para salvaguardar la salud pública.
2. Tales restricciones deben levantarse tan pronto como la situación epidemiológica lo permita.
3. No puede haber discriminación entre Estados miembros, por ejemplo mediante la aplicación de normas más generosas para viajar hacia y desde un Estado miembro vecino que las aplicadas a los viajes hacia y desde otros Estados miembros que se encuentren en la misma situación epidemiológica.
4. Las restricciones no pueden basarse en la nacionalidad de la persona sino en el lugar o lugares en que la persona haya estado durante los catorce días anteriores a su llegada.

5. Los Estados miembros deben admitir siempre a sus propios nacionales y a los ciudadanos de la Unión y a los miembros de sus familias que residan en su territorio y deben facilitar el tránsito rápido a través de sus territorios.
6. Los Estados miembros deben prestar especial atención a las especificidades de las regiones transfronterizas y a la necesidad de cooperar a nivel local y regional.
7. Los Estados miembros deben intercambiar periódicamente información sobre todas las cuestiones que entran en el ámbito de aplicación de la presente Recomendación.

#### **Criterios comunes**

8. Los Estados miembros deben tener en cuenta los siguientes criterios cuando consideren restringir la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19:
  - a) el «índice acumulado de notificación de casos de COVID-19 en los últimos catorce días», es decir, el número total de casos de COVID-19 por cada 100 000 habitantes notificados en una zona dada en los últimos catorce días;
  - b) el «índice de resultados positivos de las pruebas», es decir, el porcentaje de resultados positivos de todas las pruebas de detección de la COVID-19 realizadas en una zona determinada durante la semana precedente;
  - c) la «tasa de pruebas», es decir, el número de pruebas de detección de la COVID-19 por cada 100 000 habitantes realizadas en una zona determinada durante la semana precedente.

#### **Datos sobre los criterios comunes**

9. Para garantizar la disponibilidad de datos completos y comparables, los Estados miembros deben facilitar semanalmente al Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades datos sobre los criterios mencionados en el punto 8.

Los Estados miembros también deben facilitar estos datos a nivel regional para que las medidas puedan aplicarse a las regiones en las que sean estrictamente necesarias.

#### **Umbrales comunes para valorar la imposición de restricciones a la libre circulación**

10. Los Estados miembros no deben restringir la libre circulación de las personas que viajen hacia o desde otro Estado miembro con
  - a) un índice acumulado de notificación de casos de COVID-19 de los últimos catorce días inferior a 50 nuevos casos de COVID-19 por cada 100 000 habitantes; o
  - b) un índice de resultados positivos de las pruebas de detección de la COVID-19 inferior al 3 %;

siempre que el Estado miembro de que se trate tenga una tasa semanal de pruebas de detección de la COVID-19 de más de 250 pruebas por cada 100 000 habitantes.

Excepcionalmente, en los Estados miembros en los que el índice acumulado de notificación de casos de COVID-19 en los últimos catorce días sea superior a 150 por cada 100 000 habitantes, no debe aplicarse el criterio de la letra b).

11. Los Estados miembros deben tener en cuenta la distribución regional de casos en otros Estados miembros. Siempre que sea posible, las restricciones a la libre circulación deben delimitarse en función de la situación de las regiones afectadas del Estado miembro de que se trate. A tal fin, los umbrales mencionados en el punto 10

deben aplicarse al nivel regional, sin limitar la libre circulación hacia o desde otras regiones de ese Estado miembro que cumplan los umbrales.

### **Cartografía de las zonas de riesgo para valorar la imposición de restricciones a la libre circulación**

12. Sobre la base de los datos facilitados por los Estados miembros, el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades debe publicar un mapa de los países de la UE y del EEE<sup>20</sup>, desglosado por regiones, con el fin de apoyar el proceso de toma de decisiones de los Estados miembros. En dicho mapa, las zonas aparecerán con los siguientes colores:
- a) verde, si el índice acumulado de notificación de casos de COVID-19 en los últimos catorce días es inferior a 25 y el índice de resultados positivos de las pruebas de detección de la COVID-19 es inferior al 3 %;
  - b) naranja, si el índice acumulado de notificación de casos de COVID-19 en los últimos catorce días es inferior a 50 pero el índice de resultados positivos de las pruebas de detección de la COVID-19 es igual o superior al 3 %, o si el índice acumulado de notificación de casos de COVID-19 en los últimos catorce días oscila entre 25 y 150 pero el índice de resultados positivos de las pruebas de detección de la COVID-19 es inferior al 3 %;
  - c) rojo, si el índice acumulado de notificación de casos de COVID-19 en los últimos catorce días es igual o superior a 50 y el índice de resultados positivos de las pruebas de detección de la COVID-19 es del 3 % o más, o si el índice acumulado de notificación de casos de COVID-19 en los últimos catorce días es superior a 150 por cada 100 000 habitantes;
  - d) gris, si no se dispone de suficiente información para evaluar los criterios del punto 10 o si la tasa de pruebas de detección de la COVID-19 es de 250 o menos por cada 100 000 habitantes. Deben utilizarse diferentes tonos de gris para distinguir entre los dos casos.
13. Cada semana, el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades debe publicar una versión actualizada del mapa.

### **Coordinación entre los Estados miembros y calendario común**

14. Los Estados miembros que tengan intención de aplicar restricciones a las personas que viajen hacia o desde una zona clasificada como «roja» o «gris» con arreglo al punto 12, letras c) y d), sobre la base de sus propios procesos de toma de decisiones, informarán de ello los jueves a los demás Estados miembros y a la Comisión.

A tal fin, los Estados miembros deben utilizar la red establecida de Respuesta Política Integrada a las Crisis (RPIC). Los puntos de contacto de la RPIC deben garantizar que la información se transmita sin demora a sus autoridades competentes.

Salvo circunstancias excepcionales, las medidas comunicadas por un Estado miembro en virtud del presente punto deberán entrar en vigor el lunes de la semana siguiente.

---

<sup>20</sup> De conformidad con el Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, DO L 29 de 31.1.2020, p. 7 («Acuerdo de Retirada»), esto se refiere igualmente al Reino Unido durante el período transitorio contemplado en el artículo 127, apartado 1, del Acuerdo de Retirada.

15. Cuando valoren la posibilidad de aplicar restricciones, los Estados miembros también deben tener en cuenta la situación epidemiológica en su propio territorio, incluidas las políticas de realización de pruebas, el número de pruebas realizadas y los índices de resultados positivos, y otros indicadores epidemiológicos.
16. Los Estados miembros no deben imponer restricciones a las personas que viajen hacia o desde una zona clasificada como «roja» de conformidad con el punto 12, letra c), situada en otro Estado miembro si no imponen las mismas restricciones para una zona de su propio territorio clasificada como «roja» de conformidad con el punto 12, letra c).
17. Los Estados miembros deben informar inmediatamente a los demás Estados miembros y a la Comisión del levantamiento de cualquier medida restrictiva previamente implantada, levantamiento que deberá entrar en vigor lo antes posible.  
Las restricciones a la libre circulación deben levantarse cuando una zona vuelva a clasificarse como «naranja» o «verde» con arreglo al punto 12, siempre que hayan transcurrido al menos catorce días desde su introducción.
18. A más tardar siete días después de la adopción de la presente Recomendación, los Estados miembros deben eliminar gradualmente las restricciones aplicadas a zonas no clasificadas como «rojas» o «grises» con arreglo al punto 12 antes de la adopción de la presente Recomendación.

**Marco común en lo que respecta a las posibles medidas para los viajeros procedentes de las zonas de mayor riesgo**

19. Los Estados miembros no deben denegar la entrada a personas que viajen desde otro Estado miembro.  
Los Estados miembros que introduzcan restricciones a la libre circulación, sobre la base de sus propios procesos de toma de decisiones, podrán exigir a las personas que viajen desde una zona clasificada como «roja» o «gris» con arreglo al punto 12, letras c) y d):
  - a) que se sometan a cuarentena; o
  - b) que se sometan a una prueba de detección de la COVID-19 después de su llegada.Siempre que sea posible, la opción preferida debería ser la posibilidad de someterse a pruebas de detección de la COVID-19 en lugar de la cuarentena.  
Los viajeros deben tener la posibilidad de sustituir la prueba mencionada en la letra b) por la realización de una prueba de detección de la COVID-19 antes de la salida.
20. Los Estados miembros deberán reconocer mutuamente los resultados de las pruebas de detección de la COVID-19 realizadas en otros Estados miembros por organismos sanitarios certificados.
21. Los viajeros que tengan una necesidad esencial o desempeñen una función esencial no deberán estar obligados a permanecer en cuarentena, en particular:
  - a) los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que ejerzan ocupaciones críticas, los trabajadores fronterizos y desplazados, así como los trabajadores



de temporada a que se refieren las Directrices relativas al ejercicio de la libre circulación de los trabajadores durante el brote de COVID-19<sup>21</sup>;

- b) los trabajadores del transporte o los proveedores de servicios de transporte, incluidos los conductores de vehículos de mercancías que transporten mercancías para su uso en el territorio, así como los que simplemente transiten;
  - c) los alumnos, estudiantes y becarios que viajen diariamente al extranjero;
  - d) las personas que viajen por razones familiares o profesionales imperativas;
  - e) los diplomáticos, el personal de organizaciones internacionales y las personas invitadas por estas cuya presencia física sea necesaria para el buen funcionamiento de dichas organizaciones, los militares, los trabajadores humanitarios y el personal de protección civil, en el ejercicio de sus funciones;
  - f) los pasajeros en tránsito,
  - g) los marinos,
  - h) los periodistas, en el ejercicio de sus funciones.
22. Los Estados miembros podrán exigir a las personas que lleguen de una zona clasificada como «roja», «naranja» o «gris» con arreglo al punto 12, letras c), b) y d), que presenten formularios de localización de pasajeros, en particular las que lleguen en avión, de conformidad con los requisitos de protección de datos. Siempre que sea posible, debe utilizarse una solución digital para recoger la información sobre la localización de los pasajeros con el fin de simplificar el tratamiento, garantizando al mismo tiempo la igualdad de acceso a todos los ciudadanos.
23. Cuando esté justificado, los Estados miembros podrán considerar recomendar que las personas que viajen desde una zona clasificada como «naranja» de conformidad con el punto 12, letra b), se sometan al menos a una prueba de detección de la COVID-19 antes de la salida o a la llegada.
24. Cualquier medida aplicada a las personas procedentes de una zona clasificada como «roja», «naranja» o «gris» con arreglo al punto 12, letras c), b) y d), no puede ser discriminatoria, es decir, debe aplicarse igualmente a los nacionales que regresen al Estado miembro de que se trate.
25. Los Estados miembros deben velar por que los requisitos formales impuestos a los ciudadanos y las empresas aporten un beneficio concreto a los esfuerzos de salud pública para luchar contra la pandemia y no creen una carga administrativa indebida e innecesaria.
26. Si una persona presenta síntomas a la llegada a su destino, las pruebas, el diagnóstico, el aislamiento y el rastreo de contactos deberán llevarse a cabo de conformidad con la práctica local, sin que deba denegársele la entrada. La información sobre los casos detectados a la llegada debe compartirse inmediatamente con las autoridades sanitarias de los países en los que la persona haya estado en los catorce días anteriores con fines de rastreo de contactos, utilizando el Sistema de Alerta Precoz y Respuesta.
27. Las restricciones no deben consistir en prohibiciones de funcionamiento de servicios de transporte.

---

<sup>21</sup> DO C 102I de 30.3.2020, p. 12.

## **Comunicación e información al público**

28. Los Estados miembros deben facilitar a las partes interesadas pertinentes y al público en general información clara, completa y oportuna sobre cualquier restricción a la libre circulación o cualquier requisito complementario (por ejemplo, resultado negativo de la prueba de la COVID-19 o formularios de localización de pasajeros) así como las medidas aplicadas a los viajeros que viajen desde las zonas de mayor riesgo.

En particular, los Estados miembros deben informar lo antes posible al público de la introducción o supresión recientes de una restricción, comunicada a los demás Estados miembros y a la Comisión de conformidad con los puntos 14 y 17.

Esta información también debe estar disponible en el sitio web «Re-open EU», que debe contener una referencia cruzada al mapa publicado periódicamente por el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades con arreglo a los puntos 12 y 13.

El contenido de las medidas, su ámbito geográfico y las categorías de personas a las que se aplican deben describirse claramente.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo  
El Presidente*