

## COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

### Por un enfoque gradual y coordinado de la restauración de la libertad de circulación y del levantamiento de los controles en las fronteras interiores — COVID-19

(2020/C 169/03)

#### I. INTRODUCCIÓN

La pandemia de COVID-19 ha provocado una emergencia sanitaria sin precedentes en todos los países europeos. La ausencia de un tratamiento eficaz o una vacuna, combinada con un crecimiento exponencial de las infecciones en Europa desde febrero de 2020, indujo a muchos Estados miembros de la UE y países asociados a Schengen <sup>(1)</sup> (en lo sucesivo «Estados miembros») a aplicar medidas comunitarias de largo alcance, en particular el confinamiento y el distanciamiento físico. En casi todos los Estados miembros, las restricciones a la libre circulación con el objetivo de proteger la salud pública —incluidos los controles temporales en las fronteras interiores <sup>(2)</sup>— han formado parte de estas medidas. Además, se han aplicado restricciones de los viajes no esenciales en las fronteras exteriores de la Unión a raíz de las recomendaciones de la Comisión de 16 de marzo <sup>(3)</sup>, 8 de abril <sup>(4)</sup> y 8 de mayo <sup>(5)</sup>, respaldadas por las directrices de 30 de marzo <sup>(6)</sup>.

En las últimas semanas, la Comisión y los Estados miembros han intensificado la coordinación, la actuación conjunta y el intercambio de información. Ello ha contribuido a mitigar el impacto de estas restricciones, permitiendo restablecer algunos aspectos del funcionamiento del mercado único, en particular el suministro de bienes y servicios esenciales en toda Europa y la libre circulación para los viajes transfronterizos esenciales. Con estas primeras medidas se ha procurado alcanzar un equilibrio entre, por un parte, los objetivos de retrasar la propagación de la pandemia y reducir el riesgo de una excesiva presión sobre los sistemas sanitarios y, por otra, la necesidad de limitar los efectos negativos sobre la libre circulación de personas, mercancías y servicios.

Dado que la situación sanitaria está mejorando poco a poco, este equilibrio debería modificarse en el sentido del retorno a la libre circulación sin restricciones de las personas y la restauración de la integridad del espacio Schengen, uno de los mayores logros de la integración europea. Levantar las restricciones es fundamental para la recuperación económica. La restricción de la libre circulación y la reintroducción de las fronteras interiores perjudican el mercado único y el buen funcionamiento de las cadenas de suministro. Aún es más, dañan nuestra forma de vida europea en una Unión donde los ciudadanos pueden viajar libremente a través de las fronteras, como trabajadores, estudiantes, familiares o turistas. Debemos trabajar para restaurar este logro clave de la integración europea.

El objeto de la presente Comunicación es invitar a los Estados miembros a que participen en un proceso de reapertura de la circulación transfronteriza sin restricciones dentro de la Unión. La restauración de la libertad de circulación de las personas y el levantamiento de los controles fronterizos interiores debe ser un proceso gradual, dada la primordial importancia de la vida y la salud de los ciudadanos. Por lo tanto, la condición principal para reanudar los viajes será la situación epidemiológica, complementada con medidas, como los requisitos de seguridad sanitaria en los diferentes modos de viaje y alojamiento, para mitigar los riesgos para la salud. La reapertura de la circulación transfronteriza constituye una de las condiciones previas para reanudar el turismo y el transporte.

Junto con la presente Comunicación, la Comisión presenta un paquete de medidas para volver a encauzar el ecosistema turístico, uno de los motores económicos, sociales y culturales de Europa. La presente Comunicación establece que el levantamiento progresivo de las restricciones nacionales y transfronterizas, de conformidad con el principio de no discriminación, debe ir acompañado del progresivo restablecimiento de la libre circulación de los europeos y el levantamiento de los controles en las fronteras interiores.

<sup>(1)</sup> Los países asociados a Schengen son Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

<sup>(2)</sup> Como se indica en el punto 18 de las Directrices de la Comisión C(2020) 1753, de 16 de marzo de 2020, los Estados miembros pueden restablecer temporalmente los controles en las fronteras interiores por razones de orden público o de seguridad interior. En una situación extremadamente crítica, un Estado miembro puede determinar la necesidad de restablecer los controles fronterizos como reacción al riesgo de una enfermedad contagiosa. Los Estados miembros deben notificar el restablecimiento de los controles fronterizos de conformidad con el Código de fronteras Schengen.

<sup>(3)</sup> COM(2020) 115 final.

<sup>(4)</sup> COM(2020) 148 final.

<sup>(5)</sup> COM(2020) 222.

<sup>(6)</sup> Directrices sobre la aplicación de la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE, sobre la facilitación del régimen de tránsito para la repatriación de los ciudadanos de la UE y sobre sus efectos en la política de visados, C(2020) 2050 de 30 de marzo de 2020.

## II. HOJA DE RUTA COMÚN EUROPEA

El 15 de abril de 2020, la presidenta de la Comisión Europea y el presidente del Consejo Europeo publicaron una hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19 (en lo sucesivo, «hoja de ruta común»). Esta hoja de ruta frece una serie de recomendaciones a los Estados miembros para la retirada progresiva de las medidas adoptadas y aboga por un enfoque gradual de la restauración de la libertad de circulación sin restricciones y del levantamiento de los controles temporales en las fronteras interiores aplicados por la mayoría de los Estados miembros. También prevé, en una segunda fase, el levantamiento de las restricciones a los viajes no esenciales a la UE a través de la frontera exterior, objeto de una evaluación continua de la Comisión.

La hoja de ruta común insta a la Comisión a que: 1) continúe analizando la **proporcionalidad de las medidas** adoptadas por los Estados miembros frente a la pandemia de COVID-19 según evolucione la situación, y 2) solicite el levantamiento de las medidas consideradas desproporcionadas, especialmente cuando tengan un impacto en el mercado único. También subraya el interés común europeo en rebajar las medidas adoptadas contra la COVID-19 de **manera coordinada**. Más allá de la urgencia de luchar contra la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias inmediatas, las sociedades y las economías europeas tienen que volver a su estado normal de funcionamiento. Debe considerarse el levantamiento de las restricciones de los viajes y de los controles en las fronteras interiores en paralelo al proceso de levantamiento de las restricciones dentro de los territorios de los Estados miembros. Es necesario adoptar todas las medidas necesarias con plena conciencia de los riesgos de que se desencadene una segunda oleada de transmisión comunitaria, que requeriría la reintroducción de medidas de contención más rigurosas. La hoja de ruta común también indica que habrá que prestar atención a la situación de los países vecinos de la UE. De conformidad con su Comunicación «Apoyo a los Balcanes Occidentales en la lucha contra la COVID-19 y la recuperación tras la pandemia» <sup>(7)</sup>, la Comisión está dispuesta a asociar estrechamente a la región en la implementación de su hoja de ruta común.

La hoja de ruta común hace referencia a tres cuestiones que deben tenerse en cuenta al evaluar si ha llegado el momento de levantar progresivamente las restricciones de los viajes y los controles fronterizos en las fronteras interiores: 1) los criterios epidemiológicos; 2) la capacidad del sistema sanitario, y 3) una capacidad de seguimiento apropiada. En este contexto, aclara que los controles en las fronteras interiores y las restricciones de los viajes subyacentes que se aplican en la actualidad deben levantarse cuando la situación epidemiológica converja suficientemente y cuando se apliquen de forma generalizada y responsable las normas de distanciamiento físico <sup>(8)</sup>. La hoja de ruta común reitera que, en el levantamiento progresivo de las restricciones a la libre circulación y la reapertura de las fronteras, se debe dar prioridad a los trabajadores transfronterizos y estacionales, y evitar cualquier discriminación contra los trabajadores móviles de la UE <sup>(9)</sup>.

## III. LEVANTAMIENTO DE LAS MEDIDAS DE CONTENCIÓN DE LA COVID-19 EN LAS FRONTERAS INTERIORES: CRITERIOS Y FASES

El proceso de levantamiento de las restricciones de los viajes y de los controles en las fronteras interiores requerirá sopesar y ponderar los diferentes criterios, teniendo en cuenta la situación epidemiológica específica de cada Estado miembro, que a su vez puede variar de una zona y una región a otra. Esta base objetiva resulta esencial para garantizar que las restricciones se levanten de forma no discriminatoria. Las fases propuestas en la presente Comunicación deben implementarse de manera coordinada. También deben ser flexibles, incluyendo la posibilidad de reintroducir determinadas medidas si la situación epidemiológica así lo exige, o incluso de permitir un levantamiento más acelerado de las medidas si la situación lo consiente. El calendario del proceso también se verá influido por el cumplimiento por parte de los ciudadanos de la UE de las medidas de distanciamiento físico. Todas las fases deben basarse en la evaluación de una situación cambiante y en un seguimiento constante de los criterios. Con este fin, el mecanismo de coordinación establecido en la sección IV servirá para garantizar tanto la confianza mutua como la coherencia operativa.

### III.1 Criterios

El levantamiento de las restricciones de los viajes y de los controles en las fronteras interiores debe basarse en un análisis metódico de la situación epidemiológica en Europa y en los distintos Estados miembros. Las medidas que hayan de adoptarse a nivel nacional para levantar gradualmente las restricciones de los viajes deberán tener en cuenta: a) la evaluación de la aproximación de las situaciones epidemiológicas en los Estados miembros, combinada con b) la necesidad de aplicar medidas de contención, en particular el distanciamiento físico, al mismo tiempo que se desarrolla y mantiene la confianza en las sociedades, y c) la proporcionalidad, es decir, la comparación de los beneficios de mantener las

<sup>(7)</sup> COM(2020) 315 final.

<sup>(8)</sup> El Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (CEPCE) tendrá al día, en cooperación con los Estados miembros, un mapa con datos epidemiológicos actualizados periódicamente a nivel regional.

<sup>(9)</sup> Directrices relativas al ejercicio de la libre circulación de los trabajadores, adoptadas por la Comisión el 30 de marzo de 2020: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0330(03)&from=ES).

restricciones generales con las consideraciones económicas y sociales, en particular el impacto en la movilidad laboral y el comercio transfronterizos de la UE <sup>(10)</sup>. Estos criterios permitirán adoptar un enfoque gradual, flexible y coordinado del levantamiento de los controles y las restricciones de los viajes.

Sobre la base de las consultas del «Grupo de Información sobre la COVID-19 - Asuntos de Interior» y teniendo en cuenta el asesoramiento científico prestado por el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (CEPCE), la Comisión recomienda a los Estados miembros que tengan en cuenta los elementos y consideraciones políticas siguientes para el levantamiento de las restricciones a la libre circulación y los controles en las fronteras interiores.

a) *Situación epidemiológica*

En el seno de la UE, las restricciones de los viajes deben levantarse, en primer lugar, en las zonas caracterizadas por una situación epidemiológica comparable, con arreglo a las orientaciones dadas por el CEPCE, y en las que exista una capacidad suficiente de atención hospitalaria, test, vigilancia y rastreo de los contactos. Esto es necesario para prevenir la adopción de medidas discriminatorias y garantizar que las medidas se adopten de manera coordinada en toda la UE. Además, el CEPCE, en cooperación con los Estados miembros, está elaborando y tendrá al día un mapa <sup>(11)</sup> del nivel de transmisión de la COVID-19, también a nivel subnacional (nivel NUTS3). El objeto de este mapa consiste en proporcionar información a escala de la UE a las autoridades, los operadores de transporte y los proveedores de servicios. Es fundamental que los Estados miembros faciliten al CEPCE la información necesaria sobre la vigilancia para que el mapa esté continuamente actualizado y sea utilizado como fuente fiable de referencia también por los ciudadanos. Los Estados miembros deben comunicar al CEPCE, o bien a través del Comité de Seguridad Sanitaria, los datos necesarios para asegurar un seguimiento regional de los niveles de transmisión tan preciso, comparable y eficiente como sea posible, incluidas las tasas de transmisión e infección, las tasas de admisión en las UCI y las tasas de test.

La situación actual en cada uno de los Estados miembros, o en regiones o zonas subnacionales, deberá ser objeto de campañas de comunicación intensivas y continuamente actualizadas. Es necesario garantizar que las personas que crucen las fronteras puedan hacer planes y actuar sobre la base de una información transparente y con plena conciencia de la situación, que les permita asumir su responsabilidad individual en el cumplimiento de las recomendaciones sanitarias cuando viajen. La Comisión respaldará este esfuerzo de comunicación al continuar publicando en su sitio web, entre otras cosas, la lista de controles en las fronteras interiores vigentes en todo momento <sup>(12)</sup>.

b) *Medidas de contención, en particular el distanciamiento físico*

Una condición previa para levantar las restricciones de los viajes, especialmente las transfronterizas, es la capacidad de garantizar que las medidas de contención, como el distanciamiento físico, pueden observarse a lo largo de todo el viaje, desde el origen hasta el destino, incluido el cruce de fronteras. Cuando resulte más difícil garantizar el distanciamiento físico, deberán adoptarse medidas y garantías adicionales que redunden en unos niveles de protección equivalentes, con arreglo a las recomendaciones formuladas para los sectores del transporte y la hostelería <sup>(13)</sup>. En este contexto, las aplicaciones de rastreo de contactos resultan útiles y, de conformidad con las orientaciones recientes del CEPCE <sup>(14)</sup> y las Orientaciones sobre las aplicaciones móviles de apoyo a la lucha contra la pandemia de COVID-19 en lo referente a la protección de datos <sup>(15)</sup>, la Comisión y los Estados miembros han publicado un protocolo sobre los principios de interoperabilidad para asegurarse de que las aplicaciones de rastreo de contactos voluntariamente aceptadas puedan funcionar a través de las fronteras y sean fiables con independencia del lugar de Europa donde se hallen sus usuarios <sup>(16)</sup>.

Aunque se espera un alivio de las medidas de contención como parte de una estrategia general de relajación, persistirá la necesidad de algunas medidas, entre ellas medidas individuales de distanciamiento físico y organizativo.

Todos los Estados miembros deben mantener en vigor medidas específicas para reducir el riesgo de transmisión del virus <sup>(17)</sup>. Es de suma importancia la realización de test y el aumento gradual de la capacidad de hacer test, el rastreo de los contactos y el recurso al aislamiento y la cuarentena en caso de sospecha de COVID-19. Los Estados miembros también pueden considerar la posibilidad de utilizar los test —sistemáticos, aleatorios o en función del riesgo— como medio de control de los riesgos derivados de una nueva propagación del virus al regresar los viajeros a su país de origen.

<sup>(10)</sup> Por ejemplo, los trabajadores fronterizos y estacionales.

<sup>(11)</sup> <https://qap.ecdc.europa.eu/public/extensions/COVID-19/COVID-19.html>.

<sup>(12)</sup> Véase [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en).

<sup>(13)</sup> C(2020) 3139 y C(2020) 3251.

<sup>(14)</sup> <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19-contact-tracing-public-health-management>.

<sup>(15)</sup> C(2020) 2523 final de 16 de abril de 2020.

<sup>(16)</sup> Protocolo sobre los principios de interoperabilidad de las aplicaciones voluntarias de rastreo de contactos, de 13 de mayo de 2020.

<sup>(17)</sup> Debe incluir: información pública continuada, asesoramiento a las personas con síntomas sobre el aislamiento y contacto con los servicios sanitarios; higiene de las manos; control de la forma de toser y estornudar; distancia física entre las personas; el uso de mascarilla puede considerarse un medio de control de la fuente (es decir, impedir el esparcimiento de gotitas de las personas infectadas, con o sin síntomas).

El CEPCE, con el apoyo de la Comisión y los Estados miembros, seguirá recogiendo información pertinente de estos últimos para tener una visión general de las medidas de contención, en particular las medidas de distanciamiento físico establecidas en los Estados miembros.

Los ciudadanos deben estar capacitados para protegerse a sí mismos y a los demás con un comportamiento responsable. Esto requiere un enfoque coordinado de las medidas de distanciamiento físico entre los Estados miembros que han empezado a levantar las restricciones de los viajes. Debe evitarse, en la medida de lo posible, una situación en la que información contradictoria genere confusión e incumplimientos del distanciamiento físico. Con este fin, los Estados miembros podrían, por ejemplo, garantizar que exista un sitio web único y accesible para consulta previa de los viajeros y que, al entrar en su territorio, los ciudadanos reciban un SMS automático que les indique el punto de información nacional o regional sobre las medidas especiales y restricciones aplicadas durante la pandemia de COVID-19, así como a quién contactar si el individuo empieza a manifestar síntomas relacionados con la COVID-19.

c) *Consideraciones económicas y sociales*

El mercado único es un espacio compartido, también desde el punto de vista económico. Las cadenas de suministro y los proveedores de servicios no operan con muros invisibles, en particular en las regiones fronterizas. Las medidas aplicadas para proteger la salud pública son claramente necesarias, pero tienen un elevado coste económico y social, y deben tener muy en cuenta, por tanto, el impacto en el mercado único. En vista, particularmente, del esfuerzo europeo conjunto sin precedentes para reactivar la economía, las restricciones deben ser eficaces y proporcionadas, y no deben ir más allá de lo necesario para contener la pandemia y proteger la salud pública.

En general, las restricciones aplicadas para proteger la salud pública en la lucha contra la pandemia de la COVID-19 han causado graves repercusiones económicas y sociales, en particular un colapso de la demanda de productos y servicios que ha provocado la paralización virtual de determinados sectores, especialmente el ecosistema turístico extenso, así como perturbaciones en las cadenas de suministro y la libre circulación de trabajadores y servicios a través de las fronteras.

Dado que los Estados miembros están consiguiendo reducir la circulación del virus, las restricciones generales a la libre circulación hacia y desde otras regiones o zonas de los Estados miembros con un perfil de riesgo global similar deben sustituirse por medidas más específicas, como complemento de las medidas de distanciamiento físico y el rastreo y test eficaces de los casos sospechosos. El alivio de las restricciones restantes a la circulación transfronteriza en ámbitos clave de la actividad sanitaria, social y económica debe seguir constituyendo una prioridad hasta que se restaure plenamente la libertad de circulación.

Esto es importante no solo para volver a situar a la economía en la senda de la plena recuperación, sino también por consideraciones sociales y familiares. Muchas familias han sufrido largos períodos de separación para ayudar a contener la marea del virus. A menudo, los ciudadanos se han abstenido de regresar a sus hogares con sus familias para contribuir a hacer frente a esta crisis, ya sea en hospitales, residencias de ancianos, el sector agrícola o la industria de servicios. En cuanto la situación epidemiológica lo permita, estas personas deben poder viajar de manera segura para reunirse con sus familias.

Estas cuestiones se han debatido con los representantes de los Estados miembros y el siguiente diagrama resume los criterios y principios de un enfoque coordinado.

## Criterios y principios de un enfoque coordinado para el levantamiento de las restricciones a la libre circulación y los controles en las fronteras interiores

### Consideraciones económicas y sociales:

Garantía de la facilitación del tránsito  
 Trabajadores sanitarios, trabajadores transfronterizos y fronterizos, trabajadores estacionales en la agricultura, trabajadores del transporte  
 Razones familiares importantes, repatriación  
 Prioridad al transporte de bienes y la prestación de servicios  
 Construcción y fabricación  
 Otros fines económicos  
 Ocio y turismo (casas de vacaciones, hoteles, parques)

Enfoque gradual  
 Intercambio de información  
 Comunicación clara a todos los interesados y a los ciudadanos  
 Medidas proporcionadas y no discriminatorias  
 Seguimiento constante de las medidas  
 Confianza mutua

### Situación epidemiológica:

- ▶ Reducción constante del número de nuevas infecciones o de la tasa de reproducción, hospitalizaciones (netas) y pacientes en cuidados intensivos
- ▶ Capacidad y preparación de los sistemas nacionales de salud
- ▶ Test, rastreo de contactos, aislamiento y cuarentena

### Contención y distancia física:

- Controles sanitarios, si son necesarios
- Equipo de protección personal
- Soluciones tecnológicas, como el uso de aplicaciones de rastreo transfronterizas voluntarias interoperables (apps)
- Separación de los pasajeros u otras garantías adicionales/medidas equivalentes
- Coordinación entre los países de origen y destino de los viajes en avión, transbordador, etc.
- Seguimiento riguroso

### III.2 Enfoque gradual

En su evaluación de riesgos, el CEPCE concluye que el levantamiento de las medidas de forma demasiado rápida o descoordinada, sin unas capacidades sanitarias y de seguimiento adecuadas, puede provocar un repunte repentino de la transmisión comunitaria continuada <sup>(18)</sup>. Esta es la razón por la que, de la misma manera que las restricciones nacionales están siendo objeto de una relajación progresiva, debe contemplarse un enfoque gradual para suprimir las restricciones de los viajes y los controles fronterizos. Este proceso puede estructurarse en tres fases, teniendo en cuenta los criterios mencionados en la sección III.1. Pasar de la fase 0, que es la situación actual, a las fases siguientes debe hacerse de manera flexible, dando, si fuera necesario, un paso atrás en caso de empeoramiento de la situación epidemiológica. En este sentido, deben establecerse planes de preparación adecuados que permitan la reintroducción rápida de las medidas o su levantamiento antes de lo esperado según evolucione la situación epidemiológica.

Al levantar gradualmente las restricciones de los viajes, cabría pensar en tener en cuenta los progresos prácticos para garantizar el distanciamiento físico o medidas de contención equivalentes en los ámbitos más pertinentes para los viajes, en particular en los distintos modos de transporte y tipos de alojamiento. Las Directrices sobre el restablecimiento progresivo de los servicios de transportes y la conectividad y las Orientaciones para los protocolos sanitarios en los establecimientos de hostelería, adoptadas por la Comisión junto con la presente Comunicación <sup>(19)</sup>, proporcionan elementos concretos para que las autoridades competentes o los organismos sectoriales especifiquen, y los operadores económicos apliquen, medidas que permitan unos niveles de protección equivalentes, especialmente en los sectores del transporte y del turismo. La aplicación práctica de estas directrices y principios debe tomarse en consideración en el proceso de decisión del levantamiento de las restricciones de los viajes y los controles en las fronteras interiores.

En lo que respecta concretamente al **turismo** y el **transporte**, el levantamiento gradual de las restricciones de los viajes y los controles también debe tener en cuenta las repercusiones económicas y sociales de la pandemia y las medidas preventivas conexas. Las nuevas directrices <sup>(20)</sup>, protocolos y estándares relacionados con la COVID-19 pueden ofrecer garantías de que existen medidas factibles, asequibles y proporcionadas para reducir los riesgos de viajar en relación con varios modos de transporte de pasajeros, el alquiler de automóviles, la navegación de recreo, distintos tipos de alojamiento, la hostelería, las atracciones, las exposiciones, etc. Una vez aplicados eficazmente dichos protocolos, podrían levantarse las restricciones de los viajes para algunos modos de transporte y algunos tipos de actividades turísticas, con vistas a la planificación de los viajes de vacaciones, como se menciona en la hoja de ruta común.

#### - **Fase 0 - Situación actual**

La pandemia de COVID-19 ha llevado a muchos Estados miembros a aplicar medidas comunitarias de gran alcance, entre ellas el distanciamiento físico y el confinamiento, con graves consecuencias para los desplazamientos, tanto en el interior de los países como entre países. Casi todos los Estados miembros han introducido controles temporales en las fronteras interiores con el fin de proteger la salud pública. Además, se han aplicado restricciones de los viajes no esenciales en las fronteras exteriores de la Unión a raíz de la Comunicación de la Comisión de 30 de marzo.

Para solucionar los graves problemas causados por la reintroducción de los controles en las fronteras interiores y las restricciones de los viajes, así como para limitar su impacto en el funcionamiento del mercado interior, la Comisión ha movilizado todos los recursos necesarios y proporcionado coordinación a nivel de la UE. Además, la Comisión ha presentado orientaciones prácticas para asegurar el flujo continuo de bienes básicos en toda la UE a través de corredores verdes, facilitar la carga aérea y garantizar el ejercicio de la libre circulación de trabajadores <sup>(21)</sup>.

En muchos lugares de la UE, las profesiones críticas son ejercidas por personas que viven en un Estado miembro, pero trabajan en otro. Las restricciones del cruce de fronteras introducidas por los Estados miembros generan, por consiguiente, dificultades adicionales y pueden obstaculizar los esfuerzos para luchar contra la pandemia de COVID-19. Aunque la situación sobre el terreno ha mejorado desde la adopción de las Directrices relativas al ejercicio de la libre circulación de los trabajadores, sigue habiendo serios problemas para el cruce de determinadas fronteras interiores. Por tanto, los Estados miembros deben permitir que los trabajadores, en particular los trabajadores del transporte, fronterizos, desplazados y estacionales, y los proveedores de servicios crucen las fronteras y accedan sin trabas a su lugar de trabajo <sup>(22)</sup>. Este principio debe aplicarse también en aquellos casos en que los trabajadores y proveedores de servicios únicamente transiten a través de un Estado miembro. Los Estados miembros también deben comunicar a los empleadores que deben garantizar una protección adecuada de la salud y la seguridad.

<sup>(18)</sup> Evaluación de riesgos del CEPCE.

<sup>(19)</sup> C(2020) 3139 y C(2020) 3251.

<sup>(20)</sup> C(2020) 3139.

<sup>(21)</sup> Para tener una visión general de las directrices, consúltese [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation-during-coronavirus-pandemic\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation-during-coronavirus-pandemic_en).

<sup>(22)</sup> Para una lista no exhaustiva de las ocupaciones críticas, véase el considerando 2 de las «Directrices relativas al ejercicio de la libre circulación de los trabajadores», adoptadas por la Comisión el 30 de marzo de 2020: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1589016897920&uri=CELEX:52020XC0330\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1589016897920&uri=CELEX:52020XC0330(03))

La Comisión está colaborando estrechamente con el Parlamento Europeo y el Consejo para finalizar cuanto antes la revisión en curso de las normas de coordinación de la seguridad social [Reglamentos (CE) n.º 883/2004 y (CE) n.º 987/2009], que debe concluirse con rapidez para asegurar que los trabajadores móviles afectados por la crisis, y en particular por los cierres de fronteras, puedan contar con un sistema de coordinación de la seguridad social que funcione correctamente, con unas normas modernizadas que garanticen mejor sus derechos.

Las directrices de la Comisión anteriormente mencionadas han mitigado considerablemente el impacto de las restricciones en el Mercado Único y la libre circulación, y deberán seguir aplicándose hasta que se hayan levantado los controles en las fronteras interiores y las restricciones de los viajes más generales.

- ***Fase 1 - Hacia el restablecimiento de la libre circulación mediante el levantamiento parcial de las restricciones y controles en las fronteras interiores***

Las restricciones de los viajes y los controles fronterizos deberán levantarse progresivamente **en toda la UE** si la evolución epidemiológica en Europa mantiene su tendencia positiva actual, en particular cuando se alcance un nivel suficientemente bajo de la tasa de transmisión. Si no es posible hacerlo inmediatamente, deberán levantarse los controles fronterizos y las restricciones de los viajes en las **regiones, zonas y Estados miembros** con una evolución positiva y una situación epidemiológica suficientemente similar. En aquellos casos en que la situación epidemiológica no sea tan semejante, se deberán aplicar medidas y garantías adicionales y efectuar un seguimiento.

El primer paso sería que la situación epidemiológica nacional permita suavizar las restricciones nacionales a la libre circulación. En el caso del transporte transfronterizo, también deberían cumplirse las directrices en materia de seguridad para los distintos modos de transporte, como se indica en las Directrices sobre el restablecimiento progresivo de los servicios de transportes y la conectividad, y garantizarse un seguimiento cuando la situación epidemiológica no sea tan semejante. Cuando un Estado miembro decida autorizar los viajes a su territorio, o a regiones y zonas específicas de su territorio, deberá hacerlo de manera no discriminatoria, autorizando los viajes desde todas las regiones o países de la UE con situaciones epidemiológicas similares.

Si todavía no se decide levantar en su totalidad los controles en las fronteras interiores, también podrían adoptarse medidas para iniciar el proceso de levantamiento de las restricciones, como la sustitución de los controles fronterizos sistemáticos por unos controles fronterizos basados en la evaluación de riesgos o por medidas de policía local.

El levantamiento de las restricciones a la libre circulación y los controles fronterizos requerirá, entre otras cosas, una estrecha coordinación entre los Estados miembros. Todos los Estados miembros deberán ser informados con antelación de cualquier nueva disposición y deberá quedar siempre claro que las decisiones selectivas de restringir los viajes hacia y desde regiones específicas de los Estados miembros se adoptan sobre una base totalmente objetiva: las restricciones restantes previstas deberán basarse exclusivamente en consideraciones de salud pública y deberán concebirse de manera proporcionada y no discriminatoria. En particular, cuando un Estado miembro decida levantar sus restricciones a la circulación hacia y desde otro Estado miembro, o entre regiones o zonas de dichos Estados miembros, esta medida deberá aplicarse, sin discriminación, a todos los ciudadanos de la UE y a todos los residentes de ese Estado miembro, independientemente de su nacionalidad, así como a todas las partes de la Unión que se encuentren en una situación epidemiológica semejante. El levantamiento de los controles no deberá limitarse a las proximidades geográficas de los Estados miembros vecinos, sino basarse en situaciones epidemiológicas comparables y la aplicación de las orientaciones relacionadas con la salud, en las regiones, con independencia de su proximidad. Deberá facilitarse un tránsito fluido por razones profesionales y personales.

Deberá ser posible hacer viajes seguros y sin incidentes por razones profesionales, pero es importante que también puedan hacerse por **razones personales, como las visitas familiares**. La crisis ha hecho necesarios largos períodos de separación entre miembros de las familias residentes en diferentes Estados miembros, muchos de los cuales han hecho una importante contribución a la lucha contra el virus. Permitir una reunificación segura de las familias en los Estados miembros con una situación epidemiológica similar será importante para honrar esta contribución.

- ***Fase 2 - Levantamiento general de las restricciones y controles en las fronteras interiores***

Esta última fase, cuando la situación epidemiológica en toda la UE sea suficientemente positiva y convergente, consistirá en el levantamiento de todas las restricciones y controles relacionados con la COVID-19 en las fronteras interiores, manteniendo al mismo tiempo las medidas sanitarias necesarias (higiene personal, distancia física, etc.) vigentes en (partes de) los territorios de los Estados miembros y amplias campañas de información. Deberán cumplirse las directrices que establezcan requisitos de seguridad para los distintos modos de transporte y alojamiento para la restauración plena de la libertad de circulación de personas, mercancías y servicios.

#### IV. MECANISMO DE COORDINACIÓN

Aunque la Comisión puede desempeñar una labor de apoyo y coordinación en la preparación de las decisiones para levantar las restricciones a la libre circulación y los controles en las fronteras interiores, corresponde a los Estados miembros evaluar la situación nacional sobre la base de los criterios indicados anteriormente y tomar la decisión de levantar las restricciones. Al igual que las decisiones sobre el restablecimiento de los controles temporales en las fronteras interiores, las decisiones sobre el levantamiento de los controles deberán adoptarse en consulta con los demás Estados miembros, en particular con los directamente interesados.

Desde el inicio de la pandemia, la Comisión y los Estados miembros han mantenido un intercambio periódico de información y buenas prácticas en diversos foros, en particular a nivel técnico a través del «Grupo de Información sobre la COVID-19 - Asuntos de Interior» y a nivel político en las reuniones periódicas por videoconferencia convocadas por la Comisión. La coordinación estrecha entre los Estados miembros, basada en la confianza mutua y en la consecución de objetivos comunes, reviste la máxima importancia y debe seguir formando parte del enfoque gradual. Por consiguiente, la Comisión seguirá proporcionando estos foros para estos intercambios con el objetivo de facilitar y preparar la toma de decisiones sobre el levantamiento progresivo y coordinado de las restricciones a la libre circulación y los controles en las fronteras interiores.

En el marco de un intercambio de información sobre la estrategia de salida y a raíz de los trabajos del Grupo de información sobre la COVID-19, debe reforzarse la coordinación para garantizar un enfoque coherente y selectivo del levantamiento de las restricciones a la libre circulación y los controles en las fronteras interiores, de conformidad con las normas y principios de la UE, garantizando al mismo tiempo la flexibilidad necesaria de los países interesados.

Para evitar la creación de un nuevo mecanismo o plataforma de coordinación, la Comisión propone que la preparación de recomendaciones concretas se realice en los marcos existentes, que funcionan correctamente. Podría hacerse, por ejemplo, en el marco del mecanismo de Respuesta Política Integrada a las Crisis (RPIC) de la UE, ahora en plena activación. El Consejo podría intensificar la coordinación informal entre los Estados miembros y la Comisión, en particular para la preparación de recomendaciones específicas. Por supuesto, la Comisión seguirá desempeñando su papel institucional, en particular facilitando el intercambio de información y buenas prácticas a nivel técnico.

#### V. CONCLUSIÓN

La presente Comunicación ofrece una vía para apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos por levantar las restricciones a la libre circulación y los controles en las fronteras interiores. Teniendo en cuenta la situación dinámica y en constante evolución de la pandemia de COVID-19, el intercambio de información entre la Comisión y los Estados miembros se mantendrá a nivel técnico y tendrá un seguimiento a nivel político cuando sea conveniente. Como se destaca en la hoja de ruta común, se aplicará un enfoque cuidadosamente calibrado, coordinado y gradual. La Comisión también seguirá analizando la proporcionalidad de las medidas adoptadas por los Estados miembros para hacer frente a la COVID-19 en materia de fronteras interiores y exteriores y restricciones de los viajes, e intervendrá para solicitar el levantamiento de aquellas medidas que considere desproporcionadas.

Aunque resulta evidente que la decisión de restaurar la libertad de circulación mediante el levantamiento de los controles fronterizos y las restricciones de los viajes es muy delicada, constituye un elemento esencial del levantamiento progresivo de las restricciones que soportan los ciudadanos y las empresas en la actualidad. Retrasar este proceso más allá de lo necesario por razones de salud pública supondría una pesada carga no solo para el funcionamiento del mercado único, sino también para la vida de millones de ciudadanos de la UE que se ven privados de los beneficios de la libertad de circulación, uno de los logros fundamentales de la Unión Europea. Restablecer el correcto funcionamiento del mercado único es un requisito clave para la recuperación de las economías de la UE, especialmente para el importante ecosistema turístico y el transporte.

La Comisión está dispuesta a colaborar con los Estados miembros en el «Grupo de la COVID-19 - Asuntos de Interior» y en el mecanismo de Respuesta Política Integrada a las Crisis con el objetivo de allanar el camino para avanzar hacia las fases 1 y 2 tan pronto como las condiciones lo consientan, con el objetivo general de restablecer la integridad del espacio Schengen y la libre circulación sin restricciones ni fronteras de las personas, los trabajadores, los bienes y los servicios en la UE.

---