

Informe Especial

La libre circulación en la UE durante la pandemia de COVID-19

Supervisión limitada de los controles en las fronteras interiores y acciones descoordinadas de los Estados miembros



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO

Índice

	Apartados
Resumen	I-X
Introducción	01-19
La libre circulación de personas: un importante logro de la UE	01-04
El espacio Schengen	05-09
Controles en las fronteras interiores para aplicar las restricciones de viaje relacionadas con la pandemia de COVID-19	10-13
Acción de la UE durante la pandemia de COVID-19	14-17
Retos y futuro del mecanismo de Schengen	18-19
Alcance y enfoque de la auditoría	20-24
Observaciones	25-75
La supervisión por parte de la Comisión de las acciones de los Estados miembros fue insuficiente y estuvo limitada por el marco jurídico	25-50
La Comisión no examinó adecuadamente el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores	26-45
La Comisión supervisa las restricciones de viaje, pero su labor se ve obstaculizada por las limitaciones del marco jurídico	46-50
A pesar de los esfuerzos de la Comisión y del CEPCE, las acciones de los Estados miembros fueron en su mayoría descoordinadas	51-75
La Comisión y el CEPCE publicaron oportunamente las orientaciones pertinentes para facilitar la coordinación a escala de la UE	53-68
Los Estados miembros aplicaron enfoques descoordinados a las fronteras interiores y a las restricciones de viaje relativas al COVID-19	69-75
Conclusiones y recomendaciones	76-86

Anexos

Anexo I — Muestra de 10 notificaciones de controles en las fronteras interiores de Estados miembros entre 2015 y 2019

Anexo II — Documentos de orientación pertinentes publicados por la Comisión hasta junio de 2021

Siglas y abreviaturas

Glosario

Respuestas de la Comisión

Respuestas del Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC)

Cronología

Equipo auditor

Resumen

I El derecho de los ciudadanos de la UE a circular libremente por el territorio de los Estados miembros es una de las cuatro libertades fundamentales de la Unión Europea. Además, gracias a la supresión de los controles en las fronteras interiores en el espacio Schengen, se ha creado un espacio sin fronteras que facilita aún más la circulación de personas.

II Desde 2020, los Estados miembros han introducido controles en las fronteras interiores principalmente para hacer cumplir las restricciones a la libre circulación impuestas debido a la pandemia de COVID-19. La legislación de Schengen establece que los controles en las fronteras interiores deben ser proporcionados y una medida de último recurso. La Comisión es responsable de supervisar si se ajustan a la legislación de la UE.

III El objetivo de esta auditoría era determinar si la Comisión había tomado medidas eficaces para proteger el derecho a la libre circulación de personas durante la pandemia de COVID-19, tanto en los controles en las fronteras interiores de Schengen como en las correspondientes restricciones de viaje y en los esfuerzos de coordinación a escala de la UE. Abarcamos el período que se extiende hasta el final de junio de 2021, y esperamos que esta auditoría se tenga en cuenta en el debate en curso sobre la revisión del sistema de Schengen y en la revisión del Código de fronteras Schengen.

IV Concluimos que, si bien la Comisión supervisó las restricciones a la libre circulación impuestas por los Estados miembros, las limitaciones del marco jurídico dificultaron su función supervisora. Además, la Comisión no llevó a cabo un control adecuado para garantizar que los controles en las fronteras interiores se ajustaran a la legislación de Schengen. Constatamos que las notificaciones de los controles en las fronteras interiores por parte de los Estados miembros no justificaban suficientemente que los controles fueran una medida de último recurso, proporcionada y de duración limitada. Los Estados miembros no siempre notificaron a la Comisión los nuevos controles fronterizos ni presentaron los informes *ex post* obligatorios en los que se evalúa, entre otros aspectos, la eficacia y proporcionalidad de sus controles en las fronteras interiores. En los casos en que se presentaron, los informes no proporcionaban información suficiente sobre estos aspectos importantes.

V La falta de información esencial procedente de los Estados miembros afectó a la capacidad de la Comisión para llevar a cabo un análisis riguroso del grado de conformidad de las medidas de control fronterizo con la legislación de Schengen. Sin

embargo, la Comisión no había solicitado información adicional a los Estados miembros ni había emitido ningún dictamen sobre los controles fronterizos desde el inicio de la pandemia de COVID-19.

VI A menudo se aplicaron controles en las fronteras interiores para aplicar una serie de restricciones de viaje relacionadas con el COVID-19. Aunque la Comisión es responsable de supervisar si estas restricciones respetan el principio de libre circulación, las limitaciones del marco jurídico dificultaron su trabajo en este ámbito. Los Estados miembros estaban obligados a informar a la Comisión sobre los controles en las fronteras interiores, pero no sobre las restricciones de viaje. Además, el procedimiento de infracción, que es la única herramienta que tiene la Comisión para hacer cumplir el derecho a la libre circulación, no es adecuado para situaciones como la pandemia de COVID-19.

VII La Comisión y el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (CEPCE) publicaron orientaciones oportunas para facilitar la coordinación de los controles en las fronteras interiores y las restricciones de viaje. Sin embargo, las orientaciones sobre controles en las fronteras interiores no facilitaban datos prácticos, por ejemplo, sobre cómo debían demostrar los Estados miembros el cumplimiento de los principios de proporcionalidad y no discriminación, ni buenas prácticas en la gestión de las fronteras interiores durante la pandemia de COVID-19. El CEPCE no evalúa exhaustivamente la utilidad y el impacto de sus orientaciones, ya que no está legalmente obligado a hacerlo.

VIII La Comisión puso en marcha importantes iniciativas para coordinar las medidas que afectan a la libertad de circulación, y un portal «Re-open EU» para consolidar la información esencial sobre las restricciones de viaje para los ciudadanos. Sin embargo, transcurrido ya un año desde el inicio de la pandemia, las prácticas de los Estados miembros muestran que, en su mayoría, las respuestas seguían sin estar coordinadas y no siempre eran coherentes con las orientaciones de la Comisión y las recomendaciones del Consejo.

IX Sobre la base de estas conclusiones, recomendamos a la Comisión:

- ejercer una estrecha supervisión de los controles en las fronteras interiores;
- optimizar la recogida de datos sobre restricciones de viaje;
- proporcionar orientaciones más sencillas de poner en práctica sobre la aplicación de los controles en las fronteras interiores.

X Además, el CEPCE debe mejorar el seguimiento del grado de aplicación de sus orientaciones.

Introducción

La libre circulación de personas: un importante logro de la UE

01 La libre circulación de personas es el derecho de los ciudadanos de la UE y de los nacionales de terceros países que residen legalmente a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros de la UE. Es una de las cuatro libertades fundamentales de la UE (junto con la libre circulación de mercancías, servicios y capitales) y ha ocupado un lugar central en el proyecto europeo desde su creación. El Tratado de la Unión Europea¹ (TUE) establece que «la Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas». La libertad de circulación está consagrada además en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea² (TFUE) y en la Directiva sobre la libre circulación³.

02 Los ciudadanos de la UE valoran la libertad de circulación como un logro especialmente significativo de la integración en la UE. «La libertad de viajar, estudiar y trabajar en cualquier lugar de la UE» es el aspecto más mencionado relacionado con la Unión Europea, y ocupó el primer lugar en los veintisiete Estados miembros de la UE, por delante del euro y de la paz⁴.

03 Al igual que otros derechos fundamentales, el derecho de los ciudadanos de la UE a la libre circulación no es absoluto. El derecho de la UE permite restringir la libertad de circulación de los ciudadanos por razones de orden público, seguridad pública o salud pública⁵. Estas limitaciones deben aplicarse respetando los principios generales del Derecho de la UE, en particular la proporcionalidad y la no discriminación.

¹ Artículo 3, apartado 2, del TUE.

² Artículos 20, apartado 2, letra a), y 21, apartado 1, del TFUE.

³ 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 (Directiva sobre la libre circulación).

⁴ Eurobarómetro 95, primavera de 2021.

⁵ Artículos 27 y 29 de la Directiva 2004/38/CE.

04 La libre circulación de personas dentro de la UE es diferente desde la supresión de los controles en las fronteras interiores en el espacio Schengen, que ha permitido un espacio sin fronteras, lo que significa que los ciudadanos pueden circular libremente dentro del espacio Schengen sin estar sujetos a controles en las fronteras interiores. Los ciudadanos de la UE disfrutaban de la libre circulación en toda la UE, incluso hacia y desde los Estados miembros de la UE que (todavía) no han suprimido los controles en las fronteras interiores. Si bien los controles en las fronteras interiores no limitan *per se* la libertad de circulación, en la práctica su ausencia facilita la circulación de personas.

El espacio Schengen

05 La circulación sin fronteras se rige por el Acuerdo de Schengen, su Convenio de aplicación⁶ y el Código de fronteras Schengen⁷, con el objetivo de eliminar los controles físicos en las fronteras entre los países pertenecientes (en lo sucesivo, «fronteras interiores»). En la actualidad, 22 Estados miembros de la UE, así como Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza, son parte del acuerdo Schengen, mientras que algunos Estados miembros de la UE no lo son: Irlanda optó por no participar, y Bulgaria, Chipre, Croacia y Rumanía son países candidatos a Schengen.

06 Aunque el principal objetivo de la legislación de Schengen es suprimir las fronteras interiores, permite restablecer temporalmente los controles en las mismas en los siguientes casos importantes y respetando plenamente los principios generales del Derecho de la UE, en particular la proporcionalidad y la no discriminación:

- o una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de un Estado miembro⁸;

⁶ Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, y Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes; DO L 239 de 22.9.2000, pp. 13 a 18 y pp. 19 a 62.

⁷ Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, sobre un código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen).

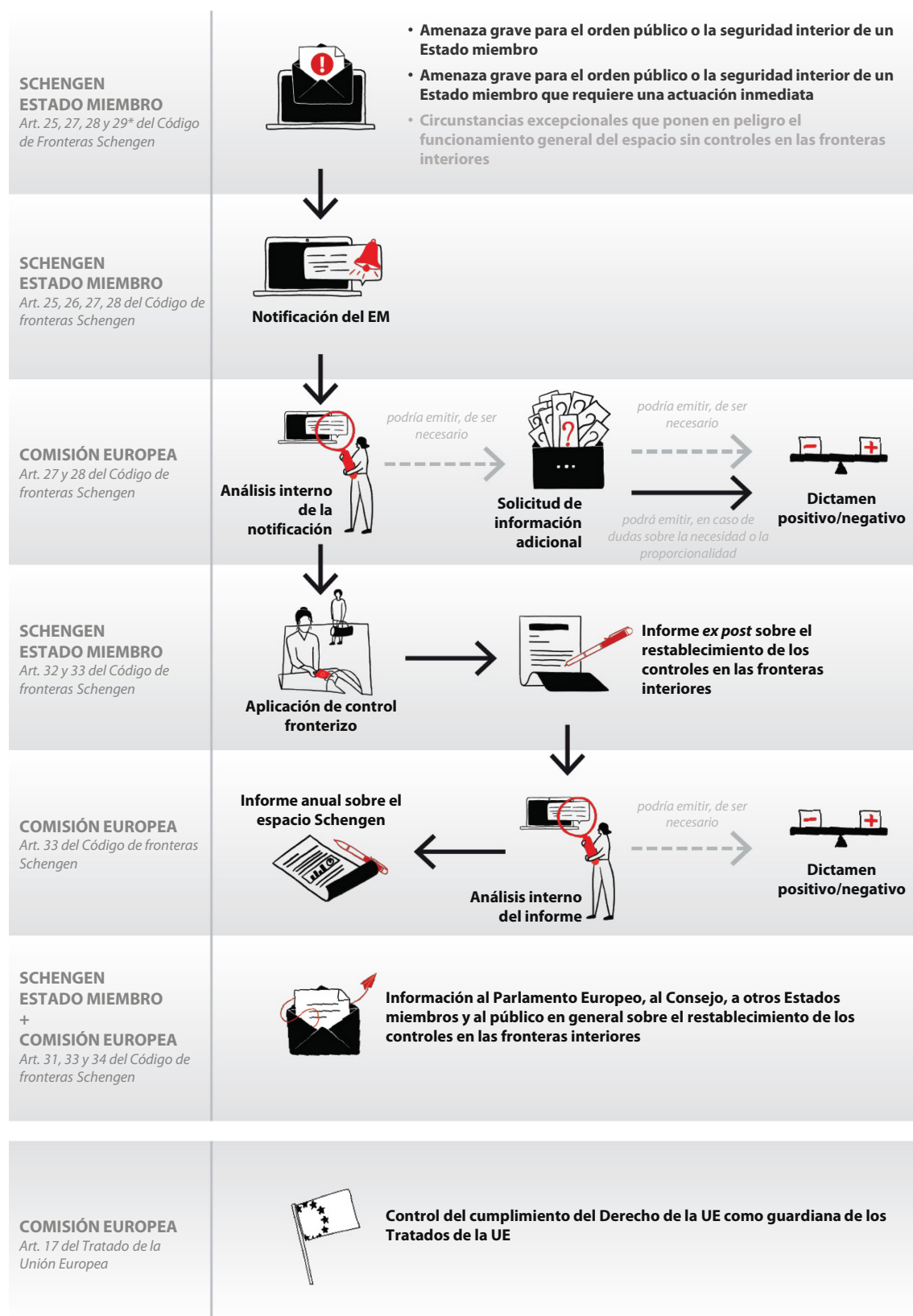
⁸ Artículos 25 y 27 del Código de fronteras Schengen.

- o una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior de un Estado miembro debida a acontecimientos imprevistos que requieran una actuación inmediata⁹.

07 En la *ilustración 1* se describe el proceso de restablecimiento de los controles en las fronteras interiores en el espacio Schengen y se destaca el papel y el mandato de la Comisión, así como las obligaciones de los Estados miembros.

⁹ Artículo 28 del Código de fronteras Schengen.

Ilustración 1 – Flujo de trabajo normalizado para el proceso de restablecimiento de los controles en las fronteras interiores



*procedimiento específico no representado en esta ilustración

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

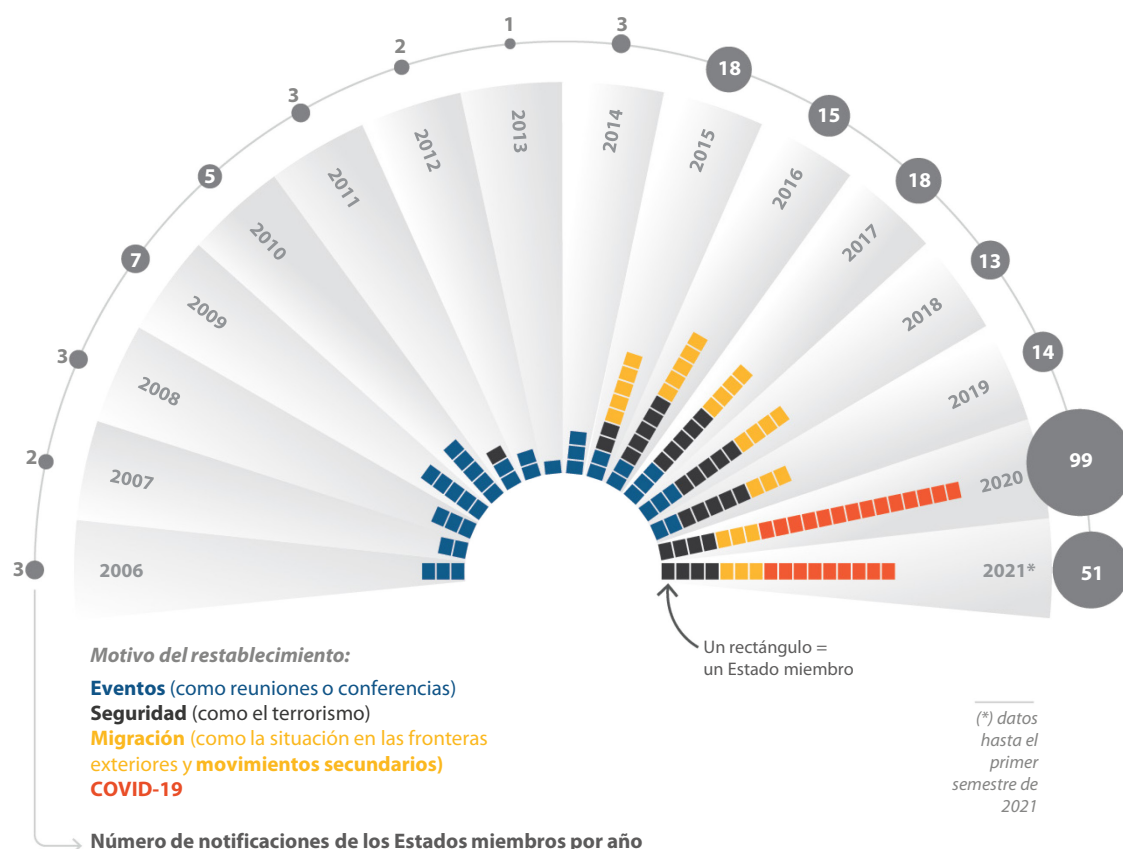
08 Además, en circunstancias excepcionales que pongan en riesgo el funcionamiento general del espacio sin controles en las fronteras interiores como consecuencia de deficiencias graves persistentes relacionadas con los controles en las fronteras exteriores, la Comisión podrá proponer una recomendación¹⁰, que deberá adoptar el Consejo, para restablecer los controles en las fronteras interiores como último recurso. Los controles fronterizos podrán restablecerse por un período que no supere los seis meses y prolongarse por períodos adicionales de seis meses hasta un máximo de dos años. Este mecanismo se aplicó en 2016, cuando el Consejo recomendó el restablecimiento de las fronteras interiores en Dinamarca, Alemania, Austria y Suecia debido a la crisis migratoria y a las amenazas a la seguridad¹¹.

09 Las decisiones iniciales de restablecer los controles en las fronteras interiores se adoptaron en respuesta a acontecimientos breves claramente identificables, en particular a grandes reuniones deportivas o políticas (por ejemplo, el Campeonato Europeo de Fútbol celebrado en Austria en 2008 y la Cumbre de la OTAN en Francia en 2009). Desde 2015 varios Estados miembros han restablecido los controles en las fronteras interiores en respuesta a la percepción de amenazas percibidas que plantea la migración (debido principalmente a deficiencias en las fronteras exteriores de Schengen y a movimientos secundarios de migrantes irregulares desde los países a los que llegaron por primera vez hasta sus países de destino) o a amenazas a la seguridad (principalmente actos de terrorismo). Desde marzo de 2020, la mayoría de los controles en las fronteras interiores se han restablecido en respuesta a la pandemia de COVID-19. La *ilustración 2* ofrece una visión general.

¹⁰ Artículo 29 del Código de fronteras Schengen.

¹¹ Decisión de Ejecución (UE) 2016/894 del Consejo, de 12 de mayo de 2016, por la que se establece una Recomendación de realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen.

Ilustración 2 — Estados miembros de la UE que han restablecido los controles en las fronteras interiores de Schengen entre 2006 y 2021



Nota: Algunos Estados miembros restablecieron los controles fronterizos por varias razones en un año determinado.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de notificaciones de Estados miembros publicadas en el [sitio web de la Comisión](#).

Controles en las fronteras interiores para aplicar las restricciones de viaje relacionadas con la pandemia de COVID-19

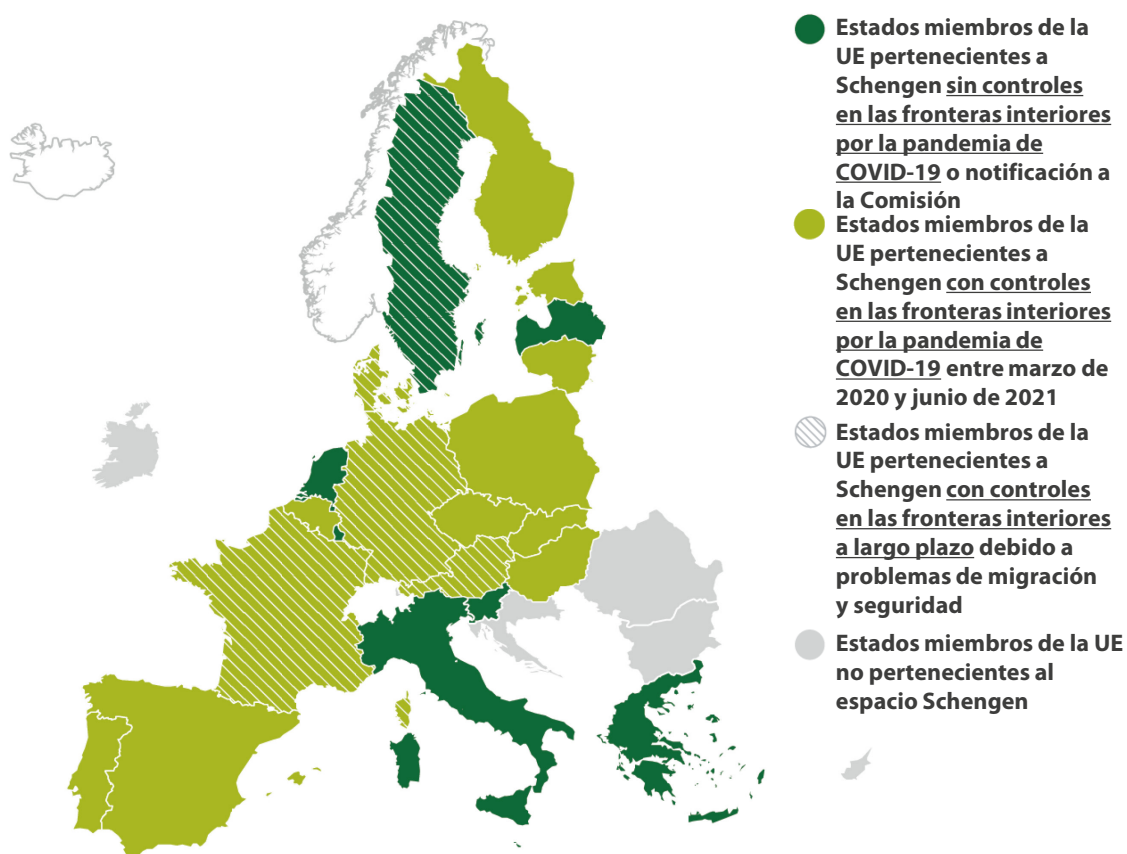
10 Durante la pandemia de COVID-19, los Estados miembros han adoptado medidas para restringir la libertad de circulación dentro de la UE en un intento de limitar la propagación del virus. Desde marzo de 2020, las respuestas de los Estados miembros a la pandemia han adoptado diferentes formas, a menudo combinadas, entre ellas:

- o diversas restricciones de viaje transfronterizos, como cuarentena o el requisito de prueba de COVID-19 con resultado negativo;
- o la prohibición de los viajes no esenciales.

11 En general, los controles en las fronteras interiores pueden utilizarse para comprobar el cumplimiento de estas restricciones, como, por ejemplo, la justificación de un viaje esencial, la posesión de un certificado COVID-19 válido, la cumplimentación de un formulario de localización de pasajeros o el registro para la realización de una cuarentena. Permiten no solo una comprobación sistemática del cumplimiento al entrar en el territorio nacional, sino también la posibilidad de denegar la entrada en caso de incumplimiento. Sin embargo, los controles en las fronteras interiores en el espacio Schengen solo pueden restablecerse como último recurso, y la carga de la prueba para demostrar su proporcionalidad recae en los Estados miembros.

12 La *ilustración 3* ofrece una visión general de los controles en las fronteras interiores durante las primeras olas de la pandemia, entre marzo de 2020 y junio de 2021.

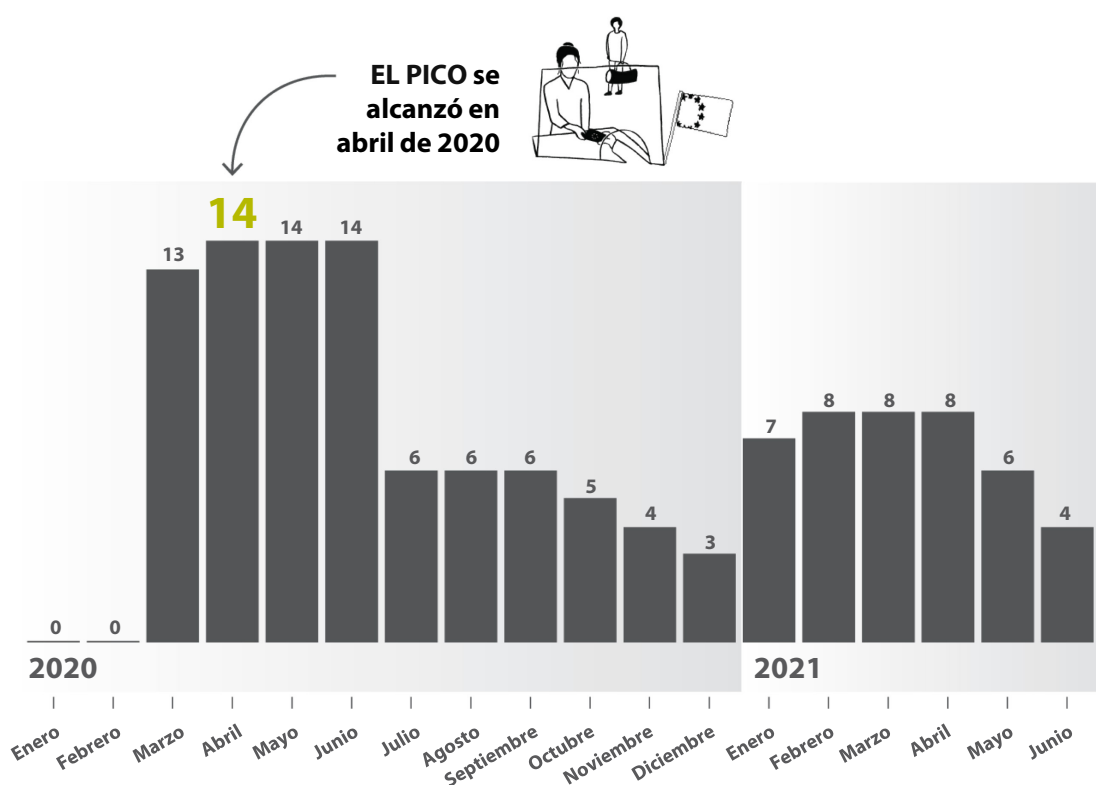
Ilustración 3 — Controles en las fronteras interiores entre marzo de 2020 y junio de 2021



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de las notificaciones de los Estados miembros publicadas en el [sitio web de la Comisión](#).

13 Según la Comisión, catorce Estados miembros de la UE restablecieron las fronteras interiores de Schengen para hacer cumplir las restricciones de viaje relacionadas con la pandemia de COVID-19. Como muestra la cronología de la *ilustración 4*, el máximo se alcanzó en abril de 2020.

Ilustración 4 — Número de Estados miembros de la UE que establecieron controles en las fronteras interiores de Schengen relativos al COVID-19 entre marzo de 2020 y junio de 2021



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de notificaciones de los Estados miembros publicadas en el [sitio web de la Comisión](#).

Acción de la UE durante la pandemia de COVID-19

14 La protección de la salud pública es una competencia nacional, lo que significa que cualquier decisión relativa a la aplicación de restricciones de viaje y su cumplimiento mediante controles fronterizos corresponde a los Gobiernos nacionales. No obstante, la Comisión es responsable de supervisar si estas restricciones están en conformidad con el Derecho de la UE relativo a la libertad de circulación.

15 Además, la Comisión, además de promover el interés general de la Unión, debe fomentar la cooperación entre los Estados miembros. Los Estados miembros deben

colaborar con la Comisión y adoptar políticas y programas sanitarios coordinados¹². Con este fin, la Comisión ha adoptado diversas iniciativas consistentes en orientaciones, comunicaciones y propuestas de recomendaciones del Consejo de la UE que tienen como objetivo apoyar la coordinación entre las prácticas de los distintos Estados miembros.

16 La Comisión también ha desarrollado herramientas para facilitar la circulación libre y segura de personas y hacer que las restricciones de viaje relacionadas con el COVID-19 sean más transparentes y previsibles para los ciudadanos. Por ejemplo, *Re-open EU*¹³, ejecutado por el Centro Común de Investigación, es una herramienta cuyo objetivo es consolidar la información esencial sobre las fronteras, los medios de transporte disponibles, las restricciones de viaje y las medidas de salud pública y seguridad dentro de la UE. La Comisión ha propuesto y desarrollado, en colaboración con los Estados miembros, el Certificado COVID Digital de la UE¹⁴ para apoyar un enfoque más coordinado de las restricciones de viaje entre los Estados miembros. Este certificado constituye un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados COVID-19 interoperables de vacunación, de prueba diagnóstica y de recuperación a fin de facilitar la libre circulación durante la pandemia. La Comisión también ha creado plataformas de interoperabilidad para facilitar el rastreo de contactos en la UE mediante formularios de localización de pasajeros y aplicaciones para teléfonos inteligentes.

17 Además de la Comisión, el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (CEPCE), agencia independiente de la UE (es decir, que no está bajo el control directo de la Comisión), tiene la misión de reforzar las defensas de Europa contra las enfermedades infecciosas. Se encarga de una amplia gama de actividades, como la vigilancia, la inteligencia epidémica y el asesoramiento científico.

Retos y futuro del mecanismo de Schengen

18 Aunque el espacio Schengen nunca había experimentado una situación similar a la pandemia de COVID-19, la zona sin fronteras se ha enfrentado al reto del

¹² Artículo 17 del TUE y artículo 168 del TFUE.

¹³ <https://reopen.europa.eu/es/>

¹⁴ Reglamento (UE) 2021/953 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.

restablecimiento de las fronteras interiores desde 2015. La pandemia se ha sumado a las tensiones preexistentes causadas por la crisis migratoria y las amenazas terroristas, con el consiguiente riesgo de que «los controles temporales en las fronteras interiores se conviertan en semipermanentes a medio plazo»¹⁵.

19 Para hacer frente a esta situación, la Comisión publicó una Estrategia de Schengen en junio de 2021¹⁶. Entre otras acciones clave en el espacio Schengen sin controles en las fronteras interiores, la Estrategia presenta: i) un estrecho diálogo político y técnico con los Estados miembros que hayan aplicado controles prolongados en las fronteras interiores; ii) una propuesta de Reglamento para la modificación del Código de Fronteras Schengen; y iii) la codificación de las directrices y las recomendaciones elaboradas en relación con la COVID-19. En diciembre de 2021, la Comisión publicó su propuesta para el Código de fronteras Schengen modificado¹⁷.

¹⁵ Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de junio de 2020, sobre la situación en el espacio Schengen tras el brote de COVID-19 (2020/2640 (RSP)), apartado 12.

¹⁶ Una estrategia para un espacio Schengen plenamente operativo y resiliente, COM (2021) 277 final.

¹⁷ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras, COM (2021) 891 final.

Alcance y enfoque de la auditoría

20 El objetivo de esta auditoría era determinar si la Comisión ha tomado medidas eficaces para proteger el derecho a la libre circulación de personas durante la pandemia de COVID-19. Para responder a esta pregunta principal de auditoría, formulamos dos preguntas secundarias:

- 1) ¿Ha examinado la Comisión los controles en las fronteras interiores de Schengen y las restricciones de viaje de forma eficaz?
- 2) ¿Ha facilitado la Comisión la acción coordinada de los Estados miembros para mitigar el impacto de los controles en las fronteras interiores de Schengen y las restricciones de viaje?

21 En los últimos años, nuestros informe de auditoría se han ocupado de la cuestión de las fronteras exteriores en la estrategia de Schengen: puntos críticos en Grecia e Italia¹⁸, gestión de la migración (incluidos los procedimientos de asilo y reubicación)¹⁹, sistemas informáticos²⁰, operaciones de Frontex²¹, política de retorno y readmisión²², y apoyo de Europol a la lucha contra el tráfico de migrantes²³.

22 La presente auditoría examina la cuestión de las fronteras interiores en la Estrategia de Schengen. En particular, examinamos el control por parte de la Comisión de los controles en las fronteras interiores y las restricciones de viaje introducidas por los Estados miembros, así como las medidas adoptadas por la Comisión al inicio de la

¹⁸ Informe Especial 06/2017: Respuesta de la UE a la crisis de los refugiados: el enfoque de «puntos críticos».

¹⁹ Informe Especial 24/2019: Asilo, reubicación y retorno de migrantes: momento de intensificar las actuaciones para abordar las disparidades entre los objetivos y los resultados».

²⁰ Informe Especial 20/2019: Sistemas de información de la UE en controles fronterizos: un instrumento sólido, pero son necesarios unos datos más puntuales y exhaustivos.

²¹ Informe Especial 08/2021: El apoyo de Frontex a la gestión de las fronteras exteriores: ha sido insuficientemente eficaz hasta la fecha.

²² Informe Especial 17/2021: Cooperación de la UE con terceros países en materia de readmisión: las acciones han sido pertinentes, pero han tenido resultados limitados.

²³ Informe Especial 19/2021: Apoyo de Europol a la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes: un socio valioso, pero con un uso insuficiente de las fuentes de datos y de la medición de resultados.

pandemia para facilitar una acción coordinada. Esperamos que esta auditoría se tenga en cuenta en el debate en curso sobre la revisión del sistema de Schengen y en la revisión del Código de fronteras Schengen. La auditoría abarca el período comprendido entre marzo de 2020 y junio de 2021 (véase la [ilustración 5](#)).

Ilustración 5 – Alcance de la auditoría



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

23 Llevamos a cabo la auditoría mediante un examen documental, cuestionarios escritos y entrevistas con las partes interesadas pertinentes, como la Comisión, el CEPCE y el Centro Común de Investigación. Además, realizamos una revisión documental y un análisis de:

- o el Derecho de la UE pertinente, incluida la Directiva sobre libre circulación y el Código de fronteras Schengen, para determinar los requisitos normativos clave y las responsabilidades de las distintas partes interesadas;
- o las 150 notificaciones de los Estados miembros de la UE acerca del restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores entre marzo de 2020 y junio de 2021, y todos los informes *ex post* disponibles de los Estados miembros en relación con estas notificaciones;
- o una muestra de 10 notificaciones de los Estados miembros con la correspondiente documentación interna de la Comisión sobre los controles restablecidos en las fronteras interiores entre 2015 y 2019. Examinamos estas notificaciones para comparar el control de la Comisión de las notificaciones en las fronteras interiores antes y después de la pandemia de COVID-19;
- o los documentos internos de la Comisión y un análisis de treinta y tres informes de las reuniones del el Grupo de Información COVID-19/Corona (véase el apartado [69](#)), y el seguimiento del restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores y de las restricciones de viaje.

Además, nos reunimos con representantes de seis representaciones nacionales ante la UE, seleccionadas para obtener una cobertura geográfica equilibrada (Bélgica, Dinamarca, Alemania, Lituania, Portugal y Eslovenia).

24 El alcance de la auditoría se centra en la perspectiva de los ciudadanos de la UE que viajan dentro de la UE. No abarca los derechos específicos de los nacionales de terceros países ni los derechos a solicitar protección internacional y asilo en la UE. Además, quedaron excluidos de la auditoría los países Schengen no pertenecientes a la UE (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza).

Observaciones

La supervisión por parte de la Comisión de las acciones de los Estados miembros fue insuficiente y estuvo limitada por el marco jurídico

25 En los siguientes apartados examinamos si:

- a) la Comisión examinó debidamente el restablecimiento temporal de los controles en las fronteras interiores por los Estados miembros durante la pandemia de COVID-19: no solo los creados como consecuencia de la pandemia, sino también los provocados por la anterior crisis migratoria y las amenazas a la seguridad, aún vigentes durante la pandemia. Además, examinamos si la Comisión hizo pleno uso de las posibilidades que ofrece el marco jurídico para hacer cumplir el Derecho de la UE a los Estados miembros;
- b) la Comisión evaluó de manera sistemática y oportuna si las restricciones de viaje impuestas por los Estados miembros cumplían el Derecho de la UE aplicable. Además, el analizamos si la Comisión tomó medidas al detectar posibles problemas de incumplimiento durante el período abarcado por la auditoría.

La Comisión no examinó adecuadamente el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores

26 Las disposiciones jurídicas de Schengen prevén razones estrictas, duraciones máximas y requisitos de procedimiento para restablecer los controles en las fronteras interiores. La carga de la prueba recae en los Estados miembros para demostrar que no existen (mejores) alternativas a los controles fronterizos y que su uso está justificado como último recurso. Cuando restablezcan las fronteras interiores, los Estados miembros deben notificarlo a la Comisión. Las notificaciones deben ser oportunas y contener toda la información necesaria para que la Comisión las evalúe.

27 Cuando la notificación de un Estado miembro no contenga suficiente información, la Comisión debe solicitar información adicional. Si la Comisión tiene dudas sobre el cumplimiento del Derecho de la UE, puede emitir un dictamen para expresar públicamente su posición sobre los controles en las fronteras interiores en cuestión. Además, si la Comisión tiene dudas sobre la proporcionalidad y la necesidad de la medida, «deberá emitir un dictamen a tal efecto» (véanse los apartados **06** a **08** y la **ilustración 1**).

Controles fronterizos restablecidos antes de la pandemia

28 El Consejo recomendó²⁴ a Dinamarca, Alemania, Austria y Suecia, que se habían visto gravemente afectados por la crisis migratoria y las amenazas a la seguridad, que mantuvieran controles fronterizos temporales proporcionados durante un período máximo de seis meses. Esta recomendación se formuló tres veces más (en noviembre de 2016 y en febrero y mayo de 2017²⁵) hasta noviembre de 2017.

29 Examinamos una muestra de notificaciones en las fronteras interiores emitidas entre 2015 y 2019 para comparar el control de la Comisión antes y después de la pandemia de COVID-19 (véase el [anexo I](#)). Constatamos que cuatro de las diez notificaciones examinadas (las emitidas desde noviembre de 2017) no contenían información suficiente para que la Comisión pudiera evaluar la proporcionalidad de las respectivas medidas de control fronterizo. En particular, no justificaban que fueran, efectivamente, un último recurso a falta de alternativa. Aunque la Comisión solicitó información adicional a los Estados miembros en los cuatro casos, las respuestas recibidas seguían siendo insuficientes para permitir una evaluación sólida.

30 Desde 2020, el contenido de las notificaciones de los Estados miembros relativas a la migración o a las amenazas a la seguridad ha continuado siendo insuficiente para que la Comisión evalúe la proporcionalidad de los controles fronterizos (véanse los apartados [37](#) y [38](#)). Sin embargo, debido a un aumento significativo de las notificaciones relacionadas con el COVID-19, la Comisión ha dejado de solicitar información adicional.

31 De conformidad con el Código de fronteras Schengen, los controles en las fronteras interiores pueden restablecerse por un período máximo de dos años. Cinco Estados miembros (Dinamarca, Alemania, Francia, Austria y Suecia) superaron este período cambiando los fundamentos jurídicos cada dos años o afirmando que una nueva notificación representa un nuevo control fronterizo (en lugar de prolongar un control existente). A pesar de ello, la Comisión solo emitió un dictamen favorable

²⁴ Decisión de Ejecución (UE) 2016/894 del Consejo, de 12 de mayo de 2016, por la que se establece una Recomendación de realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen.

²⁵ Decisión de Ejecución (UE) 2016/1989 del Consejo, de 11 de noviembre de 2016; Decisión de Ejecución (UE) 2017/246 del Consejo, de 7 de febrero de 2017; y Decisión de Ejecución (UE) 2017/818 del Consejo, de 11 de mayo de 2017.

conjunto sobre la proporcionalidad y la necesidad de los controles en las fronteras interiores de Austria y Alemania en octubre de 2015²⁶.

32 Todos los Estados miembros deben informar al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión sobre la aplicación de los controles fronterizos en un plazo de cuatro semanas a partir de su supresión²⁷. Sin embargo, los cinco Estados miembros con controles fronterizos a largo plazo mencionados en el apartado **31** todavía no han presentado un informe *ex post* seis años después de su restablecimiento. La Comisión no tomó ninguna medida para obtener información sobre la aplicación de dichos controles.

33 Para la Comisión, el alcance y la duración de los controles en las fronteras interiores a largo plazo no son ni proporcionados ni necesarios²⁸. La Comisión tiene el mandato y la obligación de supervisar el cumplimiento del Derecho de la UE y de actuar en caso de posible incumplimiento (véase el apartado **14**). Puede incoar procedimientos de infracción, pero aún no lo ha hecho a pesar de su preocupación por que los controles en las fronteras interiores no sean conformes con el Derecho de la UE.

34 En cambio, la Comisión ha optado por medidas no coercitivas, como el diálogo con los Estados miembros y la coordinación, pero sin resultados visibles, ya que los controles en las fronteras interiores restablecidos hace más de seis años siguen existiendo. En la Estrategia de Schengen de junio de 2021, la Comisión expresó su intención de hacer uso de los medios jurídicos a su disposición en los casos en que los Estados miembros prolonguen de manera desproporcionada los controles en las fronteras interiores.

Controles fronterizos relacionados con la pandemia de COVID-19

35 Aunque el Código de fronteras Schengen no alude específicamente a una amenaza para la salud pública como motivo para introducir controles en las fronteras interiores, en el contexto de la pandemia de COVID-19, la Comisión aceptó que una amenaza para la salud pública pudiera constituir una amenaza para el orden público,

²⁶ Dictamen de la Comisión de 23.10.2015, C (2015) 7100 final.

²⁷ Artículo 33 del Código de fronteras Schengen.

²⁸ Impact Assessment Report accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders, SWD(2021) 462 final.

permitiendo así que los Estados miembros restablecieran este tipo de controles. Sin embargo, en tal caso, el Estado miembro debe cumplir el requisito estricto de que los controles en las fronteras interiores sean no solo una medida de último recurso, sino también proporcionados y de duración limitada.

36 Si bien los controles fronterizos pueden utilizarse para comprobar el carácter esencial de los viajes, junto con las pruebas y el registro para la cuarentena (pero no la propia cuarentena), la policía²⁹ o los funcionarios del ámbito sanitario³⁰ podrían realizar otros controles (por ejemplo, medir la temperatura) en lugar de controles fronterizos para limitar la propagación del virus.

37 Hemos examinado las 150 notificaciones de controles en las fronteras interiores de los Estados miembros presentadas a la Comisión entre marzo de 2020 y junio de 2021, de las cuales 135 se referían exclusivamente a la pandemia de COVID-19; 6, a la pandemia de COVID-19 y a la migración o la seguridad; y las 9 restantes, a la migración o la seguridad (véase el apartado 30). En nuestro examen se muestra que todas las notificaciones indicaban las fechas, la duración y el alcance de los controles fronterizos. Sin embargo, no aportaban pruebas suficientes (respaldadas por datos estadísticos exhaustivos y un análisis comparativo de diversas alternativas a los controles fronterizos) que demostraran que los controles fronterizos eran efectivamente un último recurso. Además, a menudo no indicaban los pasos fronterizos autorizados en los que se aplicarían los controles. Para más información, véase la *ilustración 6*.

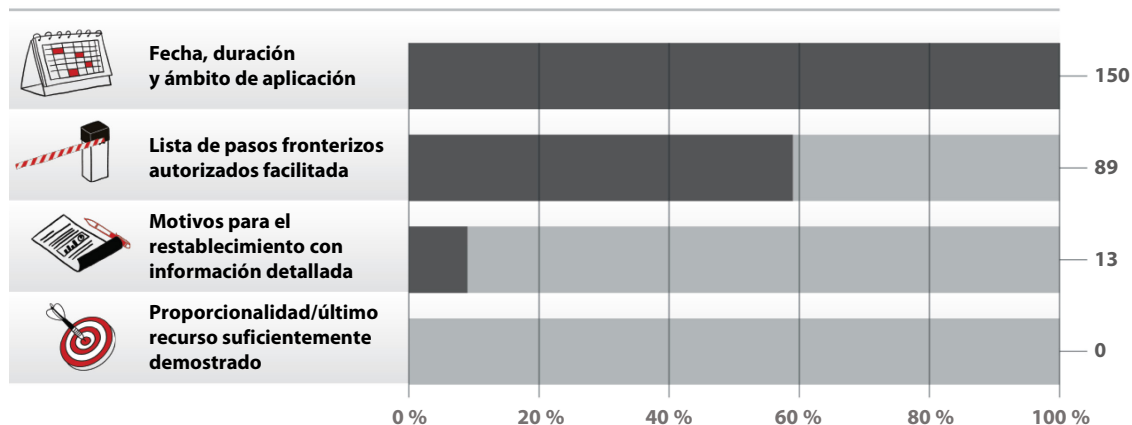
²⁹ Recomendación (UE) 2017/820 de la Comisión de 12 de mayo de 2017 sobre los controles policiales proporcionados y la cooperación policial en el espacio Schengen, C(2017) 3349 final.

³⁰ Párrafo 20 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, de 16.3.2020, C(2020) 1753 final.

Ilustración 6 — Examen de las notificaciones de los Estados miembros de la UE



150 notificaciones de los Estados miembros de la UE analizadas
de enero de 2020 a junio de 2021



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

38 En nuestro examen hemos detectado los mismos problemas observados en las notificaciones relativas a la crisis migratoria y las amenazas a la seguridad antes de la pandemia de COVID-19 (véase el apartado [29](#)). Aunque la información facilitada por los Estados miembros era insuficiente, la Comisión no ha solicitado información adicional ni ha emitido ningún dictamen desde el inicio de la pandemia de COVID-19, tal como exige el artículo 27 del Código de fronteras Schengen. Concluimos que esta falta de información esencial de los Estados miembros ha afectado a la capacidad de la Comisión para llevar a cabo un análisis jurídico riguroso de las distintas medidas de control fronterizo.

39 Además, la Comisión no dispone de un sistema sólido de supervisión para identificar los casos de controles fronterizos que los Estados miembros no hayan notificado. Durante la auditoría, la Comisión afirmó que no tenía conocimiento de ningún caso de este tipo, pero en el [recuadro 1](#) figuran dos ejemplos que el Tribunal pudo identificar.

Recuadro 1

Ejemplos de controles fronterizos relativos al COVID-19 no notificados a la Comisión

En el verano de 2020 y en la primavera de 2021, Eslovenia restableció los controles relativos al COVID-19 en todas sus fronteras. Los controles llevados a cabo por la policía de fronteras se utilizaron principalmente para garantizar el registro para la cuarentena obligatoria o la verificación de una prueba negativa de COVID-19, y no fueron notificados a la Comisión.

En primavera y verano de 2021, Eslovaquia restableció los controles fronterizos, que se utilizaron para verificar el registro, primero, para la cuarentena obligatoria y, posteriormente, para el certificado COVID-19. Pese a que Eslovaquia había notificado a la Comisión los controles fronterizos en 2020, no lo hizo en 2021.

En ambos casos, a falta de notificación formal, los Estados miembros no informaron sobre la aplicación de sus controles fronterizos y no demostraron que fueran proporcionados o necesarios.

40 La Comisión no obtuvo todos los informes *ex post* que debía recibir en un plazo de cuatro semanas a partir del final de los controles en las fronteras interiores (véase también el apartado 32). En el *cuadro 1* se enumeran los Estados miembros que no presentaron informes *ex post* sobre los controles en las fronteras interiores relacionados con el COVID-19. La Comisión no aportó pruebas de que hubiera pedido a estos Estados miembros que enviaran las notificaciones que faltaban o los informes *ex post*.

Cuadro 1 – Relación de los Estados miembros que no habían presentado informes *ex post* sobre los controles en las fronteras interiores relacionados con la pandemia de COVID-19 en septiembre de 2021

Estado miembro	Situación
Bélgica	Informes <i>ex post</i> presentados para los controles fronterizos en 2020, pero no (todavía) para controles fronterizos en 2021.
Portugal	
Dinamarca	No se presentaron informes <i>ex post</i> sobre los controles fronterizos relacionados con el COVID-19 ni en 2020 ni en 2021.
Alemania	
Francia	
Austria	
Polonia	No se notificaron controles fronterizos en 2021. Por lo tanto, deducimos que no se presentarán informes <i>ex post</i> .
Eslovaquia	
Eslovenia	No se envió a la Comisión ninguna notificación de los controles fronterizos, ni en 2020 ni en 2021. Por lo tanto, deducimos que no se presentarán informes <i>ex post</i> .

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del análisis de los informes *ex post* facilitados por la Comisión.

41 El examen realizado por el Tribunal de los doce informes *ex post* recibidos por la Comisión sobre el período comprendido entre marzo de 2020 y junio de 2021 muestra que los informes varían considerablemente (desde declaraciones generales a estadísticas detalladas), pero la mayoría no cumplía plenamente los requisitos legales relativos a la evaluación de la proporcionalidad³¹. Diez de los doce informes no cubrían este aspecto de manera suficiente, sino muy brevemente y en términos generales (véase el [recuadro 2](#)). Solo tres informes mencionaban el posible uso de medidas alternativas, pero de nuevo muy brevemente.

³¹ Artículo 33 del Código de fronteras Schengen.

Recuadro 2

Ejemplo de justificación insuficiente de la proporcionalidad en los informes *ex post*

Informe 1 relativo a los meses de marzo a junio de 2020 en Hungría: Las medidas introducidas fueron eficaces, proporcionadas y cruciales para limitar la propagación de la epidemia, dado que el número de casos en Hungría se mantuvo bajo.

Informe 2 relativo a los meses de marzo a junio de 2020 en Portugal: Teniendo en cuenta la situación epidemiológica mundial, la finalidad principal y los objetivos del restablecimiento temporal eran la salvaguardia de la salud pública y la contención del contagio del virus del COVID-19. En este contexto, el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores se limitó en las normas operativas y geográficas a las necesidades de garantizar la protección de la salud pública y la seguridad interior.

Informe 3 relativo a los meses de marzo a junio de 2020 en España: Como se esperaba, debido a los propios objetivos perseguidos con la reintroducción de los controles, la libre circulación de personas se ha visto gravemente afectada. No obstante, si se tienen en cuenta las medidas adoptadas en territorio español, en los demás Estados miembros y Estados pertenecientes a Schengen, así como en las demás fronteras interiores del espacio Schengen, la medida puede considerarse proporcionada.

42 Ninguno de los informes describía las medidas adoptadas para garantizar el cumplimiento del principio de no discriminación, especialmente en lo que se refiere a la igualdad de trato de los ciudadanos de la UE, independientemente de su nacionalidad. Aunque el Código de fronteras Schengen no lo exige explícitamente, esta información es pertinente para evaluar la legalidad de los controles fronterizos establecidos con el fin de aplicar restricciones mediante prohibiciones de viaje basadas en la nacionalidad o el lugar de residencia (véase el [recuadro 3](#)).

Recuadro 3

Ejemplo de control fronterizo establecido para aplicar la prohibición de viajar y su posible impacto en el principio de no discriminación

En otoño de 2020, Hungría utilizó sus controles en las fronteras interiores para ejecutar las restricciones de viaje aplicando normas diferentes para los ciudadanos

húngaros que para otros ciudadanos de la UE, independientemente de la situación de pandemia que prevalecía en ese momento en los Estados miembros de la UE.

A partir del 1 de septiembre de 2020, Hungría decidió no permitir que los extranjeros, incluidos los ciudadanos de la UE, viajaran al país. La única exención concedida fue para los ciudadanos del Grupo de Visegrado (es decir, checos, eslovacos y polacos) que aportasen resultados negativos de una prueba de COVID-19.

El 1 de octubre de 2020 se introdujo la cuarentena obligatoria en el momento de la entrada, pero los ciudadanos húngaros y los miembros de la familia que regresaran a Hungría procedentes de Chequia, Polonia y Eslovaquia estaban exentos de cuarentena si presentaban un resultado de prueba negativo.

Asimismo, los ciudadanos de Chequia, Polonia y Eslovaquia que reservaron alojamiento en Hungría durante el mes de octubre quedaron excluidos de las normas de cuarentena si presentaban un resultado negativo de la prueba PCR a su llegada a Hungría.

43 Por último, por lo que se refiere a la información anual exhaustiva sobre la aplicación general de Schengen (y de los controles en las fronteras interiores y las opiniones de la Comisión sobre su justificación), la Comisión no ha publicado un informe anual sobre el funcionamiento del espacio sin fronteras interiores desde 2015³².

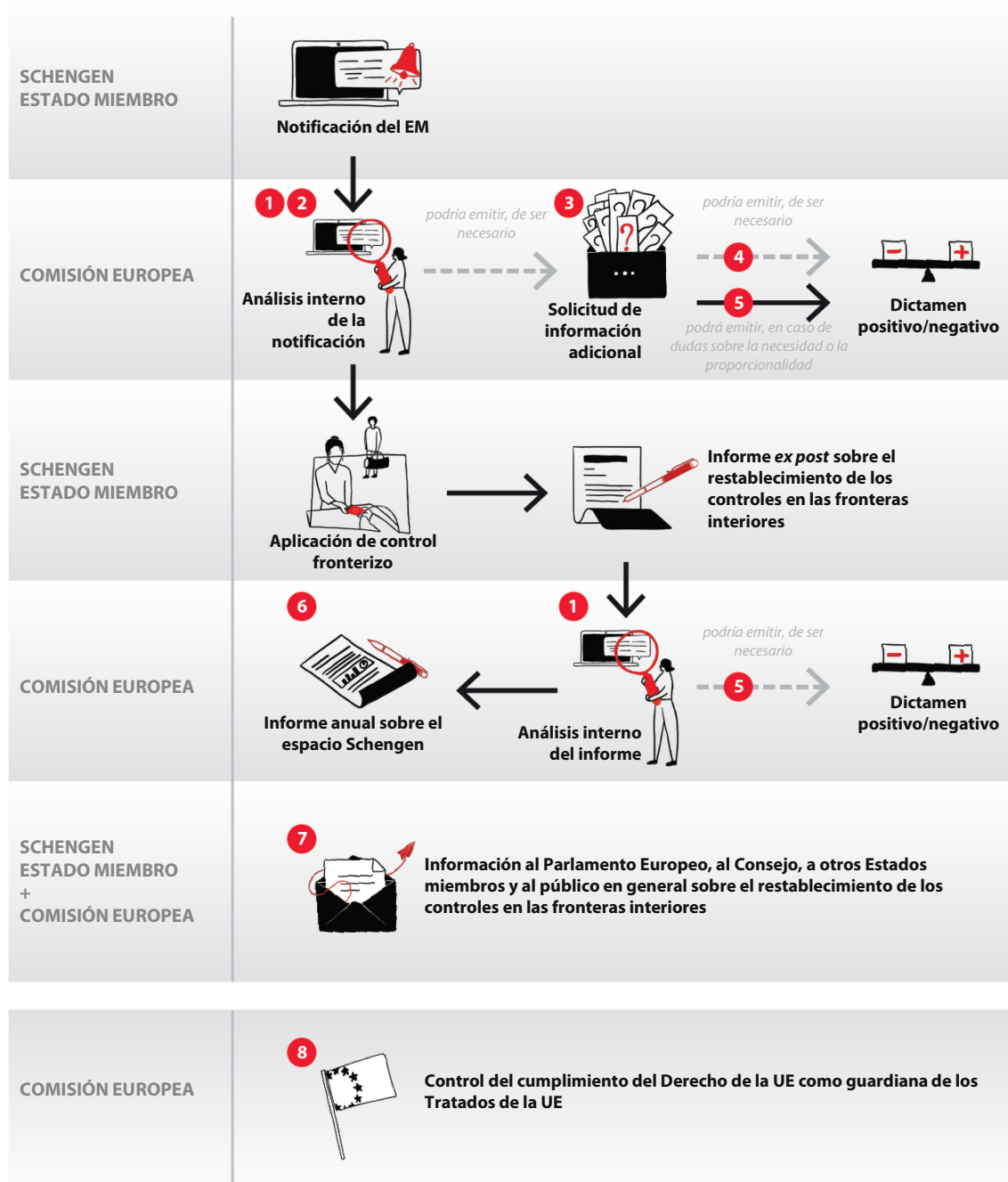
44 El Parlamento Europeo pidió a la Comisión que ejerciera un control adecuado sobre la aplicación del acervo de Schengen, que hiciera uso de sus prerrogativas para solicitar información adicional a los Estados miembros y que completara la información que proporciona al Parlamento Europeo sobre cómo ejerce sus prerrogativas en virtud de los Tratados³³.

45 La *ilustración 7* muestra las insuficiencias que detectamos en el control de las fronteras interiores de Schengen por parte de la Comisión.

³² Como exige el artículo 33 del Código de fronteras Schengen.

³³ Por ejemplo, la Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de junio de 2020, sobre la situación en el espacio Schengen tras el brote de COVID-19 (2020/2640 (RSP)).

Ilustración 7 — Insuficiencias detectadas en el restablecimiento de controles en las fronteras interiores



- 1** Información insuficiente para un análisis interno sólido (apartados 30, 32, 37 a 38 y 40 a 42)
- 2** No se ha notificado a la Comisión ningún seguimiento de los controles fronterizos (39)
- 3** No se ha solicitado información adicional desde 2020 (30, 32, 38 y 40)
- 4** No se ha emitido ningún dictamen desde 2015 (31 y 38)

- 5** Ausencia de dictamen en caso de dudas sobre la proporcionalidad (31 y 33)
- 6** Ausencia de informe anual sobre el espacio Schengen desde 2015 (43)
- 7** Solicita al Parlamento Europeo que mejore la información (44)
- 8** Ausencia de medidas coercitivas/infraacción (33 y 34)

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

La Comisión supervisa las restricciones de viaje, pero su labor se ve obstaculizada por las limitaciones del marco jurídico

46 Los Estados miembros reaccionaron a la pandemia imponiendo restricciones de viaje para proteger la salud pública (véase el apartado 10). Constatamos que, en general, la Comisión no dispone de un marco jurídico sólido para evaluar si las restricciones de viaje de los Estados miembros se ajustaban al Derecho de la UE. Las razones principales son las siguientes:

- Las competencias y prerrogativas sustanciales de los Estados miembros en materia de salud pública en virtud del Derecho de la Unión, un ámbito que no es competencia exclusiva ni compartida de la UE³⁴, y por tanto, los Estados miembros determinan sus propias políticas sanitarias³⁵;
- La Directiva sobre libre circulación³⁶ no exige a los Estados miembros que notifiquen a la Comisión las medidas que adopten en virtud de la misma ni que informen sobre ellas. Esto se debe al funcionamiento de la propia directiva en general, cuyas restricciones a la libre circulación se aplican sobre la base de una evaluación individual y están sujetas a control judicial. Dado que no existe ninguna obligación, los Estados miembros tienen libertad para decidir si informarán o no sobre las medidas adoptadas, incluidas las restricciones de viaje, y sobre la forma que adoptará dicha notificación, lo que aumenta el riesgo de que la información que recibe la Comisión sobre las restricciones de viaje no sea completa;
- el carácter no vinculante de las Recomendaciones del Consejo³⁷, que es el principal documento político para un enfoque coordinado de las restricciones a la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19, e incluye, por tanto, principios comunes acordados por los Estados miembros a la hora de aplicar las restricciones de viaje;
- el carácter sin precedentes de la pandemia de COVID-19 y su rápida evolución.

³⁴ Véanse los artículos 3 y 45, apartado 3, del TFUE, y los artículos 27 y 28 de la Directiva sobre la libre circulación.

³⁵ Véanse los artículos 4, apartado 2, letra k) y 6, letra a) del TFUE.

³⁶ Directiva 2004/38/CE.

³⁷ Recomendaciones (UE) 2020/1475 del Consejo de 13.10.2020, (UE) 2021/119 de 1.2.2021, UE 2021/961 de 14.6.2021 y (UE) 2022/107 de 25.1.2022.

47 Además, la única herramienta que tiene la Comisión para garantizar que las restricciones de viaje cumplan el derecho de libre circulación es el procedimiento de infracción, que no es adecuado en el contexto de una pandemia. Esto se debe a la duración de los procedimientos judiciales (que a menudo se prolongan durante varios años en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea) y a la naturaleza efímera y variable de las medidas adoptadas por los Estados miembros durante la pandemia. El Tribunal ha determinado en sentencias anteriores³⁸ que el procedimiento de infracción es inadmisibile cuando desaparece el incumplimiento. Dado que es muy poco probable que en los próximos años sigan en vigor las medidas que actualmente la Comisión considera no conformes, los Estados miembros incumplidores no serán sancionados.

48 Al supervisar las restricciones de viaje impuestas por los Estados miembros, la Comisión utilizó varias fuentes de información, como la legislación nacional publicada en sitios web gubernamentales, el contacto directo con los Estados miembros, la información publicada en los medios de comunicación o las quejas sobre problemas específicos de otros Estados miembros, ciudadanos u organizaciones.

49 Dentro de los límites del marco jurídico, las pruebas que hemos obtenido muestran que la Comisión evaluó las restricciones de viaje de manera sistemática y oportuna cuando recibió la notificación de las mismas. Sin embargo, constatamos que los datos comunicados por los Estados miembros a menudo no eran comparables y contenían lagunas de información, lo que dificultó la tarea de la Comisión de obtener una visión oportuna y precisa de las restricciones de viaje que habían impuesto los Estados miembros y así cumplir sus obligaciones de supervisión del cumplimiento (véase el ejemplo en el [recuadro 4](#)).

³⁸ Véanse los [asuntos C-288/12 \(apartado 30\)](#), [C-221/04 \(apartados 25 y 26\)](#) y [C-20/09 \(apartado 33\)](#).

Recuadro 4

Ejemplos de problemas de los datos comunicados por los Estados miembros

La supervisión de la Comisión en junio de 2021 se basó en la información recibida de las autoridades nacionales e incluía la pregunta «¿Están aplicando ya el mecanismo establecido por las Recomendaciones del Consejo (mapa común, umbrales, etc.)?». Ocho Estados miembros no respondieron a esta pregunta (Austria, Bulgaria, Croacia, Hungría, Italia, Países Bajos, Polonia y Eslovaquia).

En junio de 2021, la Comisión también aludió a las dificultades para recopilar datos completos y comparables a escala de la UE en su Comunicación sobre las lecciones aprendidas de la pandemia de COVID-19³⁹.

50 No solo encontró dificultades la Comisión, sino también el CEPCE. La Recomendación del Consejo sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19⁴⁰ exige que el CEPCE publique mapas semanales de las zonas de riesgo. Estos mapas⁴¹ difunden datos sobre la transmisión del COVID-19 en las distintas zonas y tienen por objeto apoyar a los Estados miembros en su toma de decisiones sobre la libre circulación. La Recomendación del Consejo exigía a los Estados miembros que comunicaran semanalmente los datos regionales. Al cabo de seis meses (en mayo de 2021), doce Estados miembros aún no habían cumplido este requisito.

A pesar de los esfuerzos de la Comisión y del CEPCE, las acciones de los Estados miembros fueron en su mayoría descoordinadas

51 Dado que la UE no disponía de un marco de emergencia sanitaria, los Estados miembros tuvieron que responder rápidamente a una situación sanitaria en constante evolución. Aunque la responsabilidad de aplicar las restricciones de viaje motivadas por el COVID-19 recae exclusivamente en los Estados miembros, el mandato de la

³⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Las primeras experiencias de la pandemia de COVID-19, COM(2021) 380 final.

⁴⁰ Recomendación (UE) 2020/1475 del Consejo

⁴¹ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>

Comisión es servir de enlace con ellos para facilitar un enfoque coordinado de estas restricciones a fin de minimizar el impacto en los viajes transfronterizos dentro de la UE (véase el apartado 15).

52 En esta sección, examinamos si:

- a) la Comisión y el CEPCE emitieron oportunamente orientaciones, dictámenes y recomendaciones pertinentes para facilitar la coordinación de las acciones de los Estados miembros, y las adaptaron para tener en cuenta la evolución de la situación;
- b) los esfuerzos de la Comisión y del CEPCE dieron lugar a una aplicación más coherente y mejor coordinada de las restricciones de viaje y la gestión de las fronteras interiores por parte de los Estados miembros.

La Comisión y el CEPCE publicaron oportunamente las orientaciones pertinentes para facilitar la coordinación a escala de la UE

La Comisión

53 Desde el inicio de la pandemia, la Comisión ha publicado amplios documentos de orientación dirigidos a los Estados miembros en forma de comunicaciones, directrices y propuestas de recomendaciones del Consejo, que abarcan diversos aspectos de la libertad de circulación y las medidas contra el COVID-19 (véase el [anexo II](#)).

54 Por lo que se refiere a las orientaciones de la UE sobre los controles fronterizos, los dos ámbitos principales cubiertos por la Comisión fueron la prohibición de los viajes no esenciales a la UE (fronteras exteriores) y las directrices sobre la gestión de las fronteras (fronteras interiores), y su posterior comunicación sobre la supresión gradual de los controles fronterizos. Las orientaciones sobre la prohibición de los viajes no esenciales a la UE quedan fuera del ámbito de la presente auditoría (véase el apartado 22).

55 Las directrices sobre gestión de fronteras se publicaron el 16 de marzo de 2020⁴² en los primeros días de la pandemia y abarcaban los principales aspectos de la gestión de las fronteras (es decir, las medidas de control fronterizo en las fronteras interiores y exteriores, las medidas sanitarias y el transporte de mercancías). Estas directrices

⁴² Directrices sobre medidas de gestión de fronteras para proteger la salud y garantizar la disponibilidad de los bienes y de los servicios esenciales, de 16.3.2020, C(2020) 1753 final.

recordaban a los Estados miembros los principios jurídicos básicos, como la proporcionalidad y la no discriminación, y contenían una sección específica sobre los controles en las fronteras interiores en la que se reconocía que dichos controles podían restablecerse, «en una situación extremadamente crítica»⁴³, como reacción a la pandemia de COVID-19. Consideramos que estas orientaciones son oportunas y pertinentes.

56 Sin embargo, detectamos las siguientes insuficiencias en las directrices de la Comisión:

- Las directrices de marzo de 2020 no proporcionaban asesoramiento detallado sobre la manera en que los Estados miembros podían garantizar (y demostrar) que sus controles fronterizos respetaban el principio general de proporcionalidad en el contexto específico de la pandemia.
- No se facilitaron orientaciones prácticas, como ejemplos de buenas prácticas en la gestión de fronteras a lo largo de la pandemia. Por ejemplo, el Manual práctico para guardias de fronteras, que sirve de guía de usuario para los guardias de fronteras cuando llevan a cabo sus actividades de control fronterizo⁴⁴, no se ha actualizado para tener en cuenta la pandemia (excepto para la incorporación del certificado para los trabajadores del transporte internacional).
- Algunos términos utilizados en las directrices no estaban bien definidos en el contexto de una pandemia. Las *Directrices sobre medidas de gestión de fronteras* de marzo de 2020 mencionan los controles sanitarios, que no es necesario notificar a la Comisión, como posible alternativa a los controles fronterizos⁴⁵. Sin embargo, no se ha definido claramente la diferencia entre los controles fronterizos y los controles sanitarios en las fronteras en el contexto del COVID-19. Existe, por tanto, el riesgo de que los Estados miembros puedan llevar a cabo controles sanitarios que son *de facto* controles fronterizos, pero que no se notifican a la Comisión.

⁴³ Párrafo 18 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*, de 16.3.2020, C(2020) 1753 final.

⁴⁴ Anexo de la Recomendación de la Comisión por la que se establece un «Manual práctico para guardias de fronteras» común destinado a las autoridades competentes de los Estados miembros encargadas del control fronterizo de personas y que sustituye a la Recomendación C(2006) 5186 de la Comisión, de 6 de noviembre de 2006 .

⁴⁵ Apartado 20, C(2020) 1753 final de 16 de marzo de 2020.

- o También se utilizaba con frecuencia en las directrices de la Comisión y del CEPCE, así como en las recomendaciones del Consejo, el término «cierre de fronteras», que no está definido realmente en el Código de fronteras Schengen y puede inducir a error al público en general que viaja dentro del espacio Schengen, ya que las fronteras interiores de la UE no se han cerrado completamente. Solo se restringió la entrada (y, en ocasiones, la salida), o se cerraron temporalmente determinados cruces de fronteras.

57 Además de las directrices sobre gestión de fronteras, la Comisión publicó amplias orientaciones sobre diversos aspectos relacionados con la libre circulación (véase el [anexo II](#)). En ellas se incluían cuestiones específicas que afectan a los trabajadores y a los trabajadores de temporada, los «carriles verdes» (disponibilidad de bienes y servicios esenciales), los servicios de transporte y conectividad, las operaciones de carga aérea, la repatriación y los servicios de viaje de la gente de mar, los pasajeros y otras personas a bordo de los buques, el turismo, las amenazas transfronterizas graves para la salud y el uso de pruebas rápidas de antígenos.

58 En este sentido, cobran especial relevancia las propuestas la Comisión de Recomendaciones del Consejo sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19⁴⁶. En estos documentos, los Estados miembros acordaron aplicar criterios comunes para evaluar las condiciones epidemiológicas regionales y utilizar un mapa de colores común de las regiones y países del Espacio Económico Europeo: del verde al amarillo y al rojo en función de sus tasas de notificaciones y pruebas de COVID-19 y del porcentaje de pruebas positivas. La necesidad de adaptarse a la evolución de la situación se reflejó en las dos actualizaciones adoptadas en febrero y junio de 2021⁴⁷.

59 La Comisión también actuó con rapidez a la hora de prestar apoyo para abordar cuestiones relacionadas con la libre circulación de categorías específicas de personas, en particular el personal del transporte y los trabajadores de temporada. En marzo de 2020 publicó directrices prácticas en apoyo del principio de que todas las fronteras interiores de la UE deben permanecer abiertas al transporte de mercancías y de que

⁴⁶ COM(2020) 499 final de 4.9.2020; COM(2020) 849 final de 18.12.2020 y COM(2021) 232 final de 3.5.2021.

⁴⁷ Recomendaciones (UE) 2021/961 del Consejo de 14.6.2021, y (UE) 2021/119 del Consejo de 1.2.2021.

deben garantizarse las cadenas de suministro de productos esenciales⁴⁸, y, en julio del mismo año publicó directrices similares para apoyar a los trabajadores de temporada⁴⁹.

60 Uno de los principales logros de la Comisión en este ámbito fue el establecimiento del concepto de «carriles verdes» en marzo de 2020⁵⁰, garantizando así el flujo continuo de mercancías a través de la UE y la libre circulación del personal de transporte que se vio afectado por el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, especialmente en los primeros días de la pandemia. La Comisión, en cooperación con los Estados miembros, creó una red nacional de puntos de contacto para el transporte que resultó ser una herramienta eficaz para poner en marcha una acción rápida y coordinada entre los ministerios de transporte y la Comisión (véase el [recuadro 5](#)).

Recuadro 5

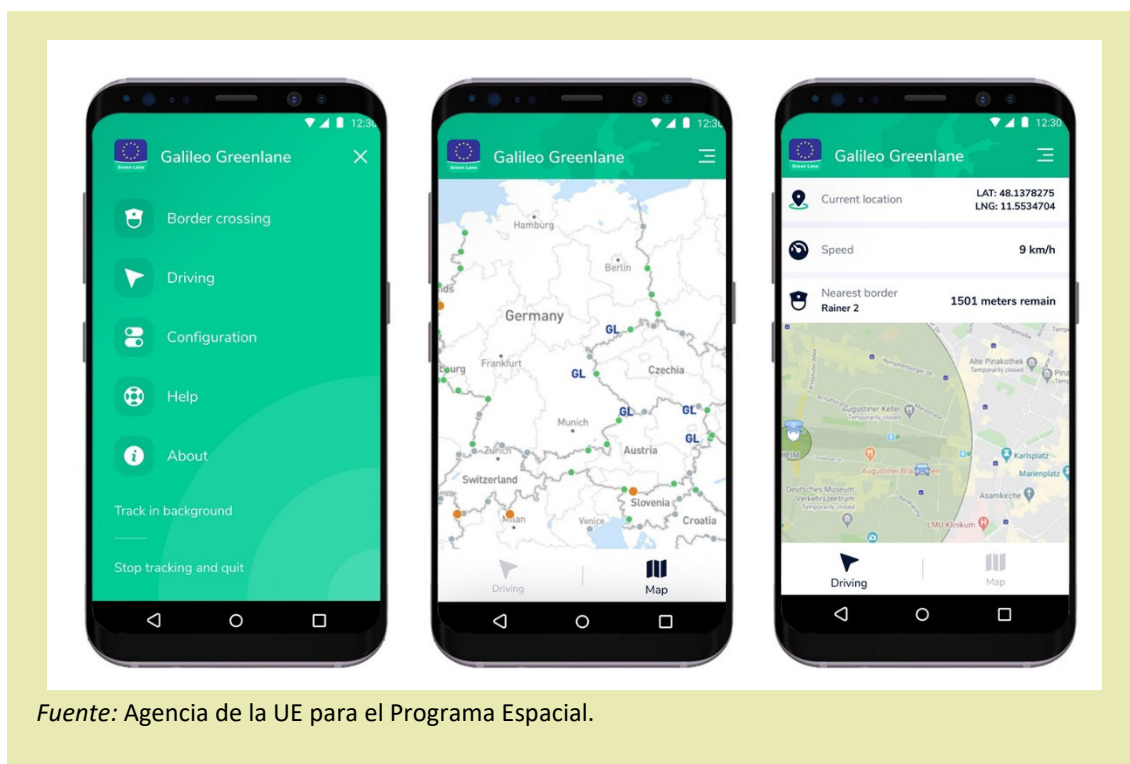
Carriles verdes: un ejemplo de buenas prácticas

Para apoyar la libre circulación de los trabajadores del transporte y el flujo de mercancías a través de la UE, la Comisión colaboró con la Agencia de la UE para el Programa Espacial en el desarrollo de una aplicación móvil de «carril verde» (véanse las imágenes más adelante). Además de permitir a los conductores de camiones y a las autoridades rastrear los tiempos de cruce de fronteras en las fronteras interiores de la UE, la aplicación también hace un seguimiento de la media diaria de las horas de cruce de fronteras que cubre los 178 pasos fronterizos a lo largo de la red RTE-T interna y varios pasos fronterizos en la frontera exterior de la UE. Al controlar el tráfico en tiempo real, los conductores pueden tomar decisiones informadas sobre cuándo y dónde cruzar cada frontera, y las autoridades pueden planificar con antelación para minimizar el impacto de las congestiones o las perturbaciones del tráfico.

⁴⁸ Comunicación de la Comisión 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, C(2020) 1897 final.

⁴⁹ Comunicación de la Comisión, Directrices relativas a los trabajadores de temporada en la UE en el contexto de la pandemia de COVID-19, C(2020) 4813 final.

⁵⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_510



Fuente: Agencia de la UE para el Programa Espacial.

61 El 15 de junio de 2020, la Comisión puso en marcha una plataforma web para apoyar la reapertura segura de los viajes y el turismo en toda Europa («Re-open EU»⁵¹). La plataforma se basa en la información voluntaria facilitada por los países de la UE sobre las restricciones de viaje y las medidas de salud y seguridad públicas, y tiene por objeto restablecer la confianza en los viajes en la UE informando a los ciudadanos sobre las restricciones que se aplican en cada Estado miembro, con el objetivo de facilitar sus planes de viaje⁵².

62 Aunque se trata de una iniciativa muy positiva de la UE, su éxito depende de la cooperación de los Estados miembros. En particular, los Estados miembros deben facilitar periódicamente información oficial completa y actualizada. También planteamos esta cuestión en nuestro informe especial sobre los derechos de los pasajeros aéreos durante la pandemia de COVID-19⁵³.

63 A 5 de julio de 2021 (es decir, transcurrido más de un año del lanzamiento de *Re-open EU*), nueve Estados miembros (Alemania, Bulgaria, Dinamarca, Eslovenia, Estonia,

⁵¹ <https://reopen.europa.eu/es/>

⁵² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1045

⁵³ Informe Especial 15/2021: Los derechos de los pasajeros aéreos durante la pandemia de COVID-19: A pesar de los esfuerzos de la Comisión, no se protegen los derechos esenciales, apartados 68 a 70 de la recomendación 3, letra a).

Finlandia, Francia, Rumanía y Suecia) todavía no habían facilitado información actualizada. En este caso, se corre el riesgo de que los ciudadanos de la UE puedan cuestionar la utilidad de la herramienta cuando encuentren problemas en las fronteras, ya que la información que han utilizado para planificar su viaje es incorrecta o está obsoleta.

Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades

64 Durante el período auditado, el CEPCE publicó veintisiete evaluaciones de riesgos y amenazas y más de setenta orientaciones e informes técnicos sobre la pandemia, y emitió sus primeras orientaciones de viaje en mayo de 2020. Del mismo modo, contribuyó a la elaboración de las directrices de la Comisión sobre los controles fronterizos y las restricciones de viaje.

65 En mayo de 2020 publicó orientaciones en las que afirmaba que los cierres de fronteras podrían retrasar la introducción del virus en un país. Sin embargo, estos cierres tendrían que ser casi totales y aplicarse rápidamente durante las primeras fases de una epidemia, algo que, a juicio del CEPCE, solo sería viable en contextos específicos (por ejemplo, en el caso de las naciones insulares pequeñas y aisladas)⁵⁴. Sin embargo, en la práctica, los Estados miembros no siempre siguieron estas orientaciones y se restablecieron los controles fronterizos entre países interconectados del espacio Schengen. En el **recuadro 6** se ofrece un ejemplo de las dificultades para la eficacia de los controles en las fronteras terrestres en estos casos.

⁵⁴ Considerations for travel-related measures to reduce spread of COVID-19 in the EU/EEA, 26.5.2020.

Recuadro 6

Ejemplo de dificultades para la eficacia de los controles en las fronteras terrestres de Schengen

El 16 de marzo de 2020, Alemania restableció los controles fronterizos temporales en sus fronteras terrestres con Austria, Suiza, Francia, Luxemburgo y Dinamarca con el objetivo de imponer una prohibición a los viajes no esenciales. Los controles en la frontera con Luxemburgo se llevaron a cabo durante dos meses (hasta el 15 de mayo de 2020) y dieron lugar al cierre de varios pasos fronterizos más pequeños. En abril de 2020, el coronavirus ya estaba muy extendido en Alemania. Además, dado que las fronteras de Luxemburgo con Bélgica y de Bélgica con Alemania permanecieron abiertas durante las tres primeras semanas, los residentes en Luxemburgo pudieron eludir estos controles pasando por Bélgica.

El 14 de febrero de 2021, Alemania restableció los controles en las fronteras interiores con Chequia y la región del Tirol en Austria para evitar la propagación de mutaciones víricas. Aplicó una prohibición a los viajes no esenciales más estricta que la anterior, pues ni siquiera permitía el tránsito a través de Alemania al país de residencia. Sin embargo, mantuvo abiertas sus fronteras con Polonia. Dado que no hubo controles fronterizos entre Polonia y Chequia, también fue posible eludir los controles fronterizos en ese país.

66 En noviembre de 2020, el CEPCE preparó un análisis estratégico y de rendimiento de su respuesta a la pandemia de COVID-19⁵⁵, en el que analizaba la usabilidad de sus producciones en el ámbito del COVID-19 a través de encuestas y grupos temáticos. El documento concluye que las orientaciones del Centro podrían ser más prácticas y aplicables.

67 El CEPCE no recopila información detallada para verificar cómo han aplicado los países sus orientaciones, ya que no está obligado a hacerlo.

68 Dichas orientaciones no son vinculantes para los Estados miembros, ya que el Centro no tiene poderes de reglamentación⁵⁶. Se basa principalmente en datos facilitados por las autoridades nacionales, ya que no tiene competencias propias para inspeccionar o recopilar información en origen. El hecho de que los Estados miembros tengan diferentes estrategias de vigilancia y de realización de pruebas dificultó la tarea

⁵⁵ Strategic and performance analysis of ECDC response to the COVID-19 pandemic.

⁵⁶ Preámbulo (6) del Reglamento (CE)n.º 853/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, por el que se crea un Centro Europeo para la prevención y el control de las Enfermedades.

del CEPCE de comparar la situación epidemiológica en toda la UE, lo cual constituye un obstáculo que puede comprometer la utilidad de sus orientaciones.

Los Estados miembros aplicaron enfoques descoordinados a las fronteras interiores y a las restricciones de viaje relativas al COVID-19

69 El Grupo de Información COVID-19/Corona, grupo de trabajo *ad hoc* creado y dirigido por la Comisión supervisó la aplicación por las autoridades nacionales de las orientaciones de la Comisión. El Grupo tenía por objeto identificar los problemas y debatirlos a nivel técnico. Para ello, se reunió 33 veces entre febrero y septiembre de 2020.

70 Los informes de las 33 reuniones examinados por el Tribunal muestran claramente que la Comisión realizó un esfuerzo significativo para coordinar las acciones de los Estados miembros. En cada reunión se debatió la aplicación nacional de las directrices de la UE, y los Estados miembros informaron sobre las medidas que habían adoptado. La Comisión reiteró los principios generales del Derecho de la UE y subrayó la necesidad de una mejor coordinación.

71 Los informes de la reunión del Grupo y las consultas públicas sobre la Estrategia de Schengen también muestran que el Grupo tuvo buena acogida entre los Estados miembros. Sin embargo, pese a esta valoración positiva, el Grupo sirvió principalmente de plataforma para el intercambio de información, y los esfuerzos de la Comisión para compensar la falta de una estructura de gobernanza de la crisis mediante la creación del Grupo no han dado lugar a un enfoque coherente y coordinado de la gestión de las fronteras interiores por parte de los Estados miembros. Así lo ponen de manifiesto los distintos enfoques aplicados a los controles COVID-19 en las fronteras interiores dentro de los países Schengen (véase la [ilustración 3](#)).

72 Las actas de las reuniones examinadas muestran que el Grupo también tuvo problemas de comunicación. Varios Estados miembros introdujeron nuevos controles fronterizos y restricciones de viaje sin informar a los demás participantes en el Grupo, a pesar de que previamente habían acordado mantener informadas a las demás partes antes de aplicar nuevas medidas.

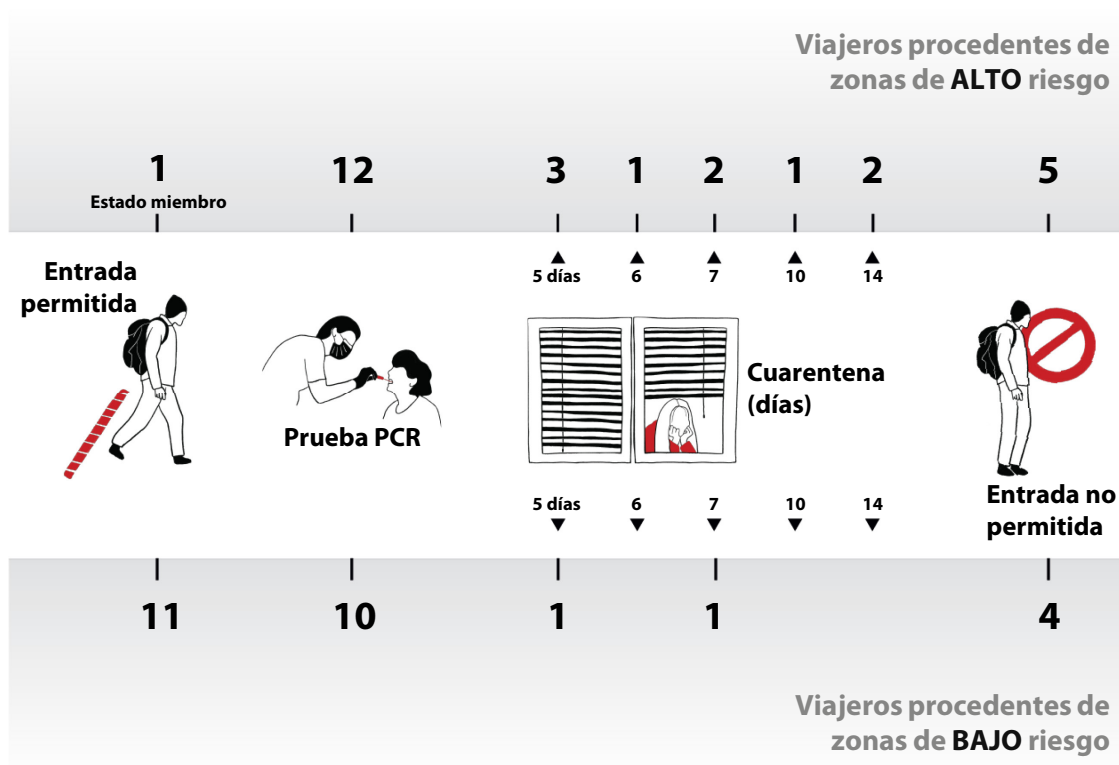
73 También analizamos los documentos en los que se cartografiaba la situación en las fronteras interiores que la Comisión elaboró en febrero, marzo y mayo (y se actualizó parcialmente en junio) de 2021. Nuestro análisis se centró en los cuatro aspectos siguientes: la cuarentena obligatoria, la obligación de someterse a pruebas de

detección, las prohibiciones de entrada o salida, y el uso de los mapas del CEPCE para tomar decisiones. Esto sirvió de base para obtener una visión general simplificada que reflejara las medidas de los Estados miembros a lo largo del tiempo (véase [la ilustración 8](#)).

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del seguimiento interno de las restricciones de viaje por parte de la Comisión.

74 Para ilustrar las dificultades que encuentran los ciudadanos de la UE cuando viajan dentro de la UE, nuestro análisis de las condiciones mínimas de entrada a 21 de junio de 2021 muestra una amplia variedad de prácticas aplicadas por los Estados miembros, que van desde un acceso bastante abierto a medidas bastante restrictivas (véase la [ilustración 9](#)).

Ilustración 9 — Resumen simplificado de las condiciones mínimas de entrada a 21.6.2021



Nota: La ilustración muestra las condiciones mínimas de entrada para un ciudadano de la UE que no estaba vacunado ni se había contagiado previamente.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del seguimiento interno realizado por la Comisión de las restricciones de viaje.

75 La [ilustración 8](#) y la [ilustración 9](#) muestran que, a pesar de los esfuerzos de la Comisión por facilitar una acción coordinada, las restricciones de viaje impuestas por los Estados miembros seguían sin estar coordinadas y constituían un mosaico de medidas individuales que variaban mucho de un Estado miembro a otro.

Conclusiones y recomendaciones

76 Concluimos que, si bien la Comisión ha supervisado las restricciones a la libre circulación impuestas por los Estados miembros durante la pandemia de COVID-19, las limitaciones del marco jurídico dificultaron su función supervisora. Además, la Comisión no ha llevado a cabo un control adecuado para garantizar que los controles en las fronteras interiores se ajustaran a la legislación de Schengen. Pese a varias iniciativas pertinentes de la UE, la mayoría de las acciones de los Estados miembros para luchar contra el COVID-19 siguieron estando descoordinadas.

77 Constatamos que las notificaciones de los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros no aportaban pruebas suficientes de que los controles fueran una medida de último recurso, proporcionada y de duración limitada. Sin embargo, la Comisión no ha solicitado información adicional a los Estados miembros ni ha emitido ningún dictamen sobre sus notificaciones desde el inicio de la pandemia de COVID-19. Además, el Tribunal detectó casos de controles fronterizos que no habían sido notificados a la Comisión. Creemos que esta falta de información esencial por parte de los Estados miembros afectó a la capacidad de la Comisión para llevar a cabo un análisis riguroso del grado de conformidad de las medidas de control fronterizo con la legislación de Schengen (véanse los apartados [26 a 31](#) y [35 a 39](#)).

78 Los Estados miembros deben presentar un informe *ex post* sobre la aplicación de controles fronterizos temporales y evaluar, entre otros aspectos, hasta qué punto ha sido eficaz y proporcionado el restablecimiento de los controles fronterizos en las fronteras interiores. Aunque nueve Estados miembros no cumplieron la obligación de presentar informes *ex post*, el Tribunal no ha visto ninguna prueba de que la Comisión haya solicitado a los Estados miembros que presenten los informes que faltan (véanse los apartados [32](#) y [40 a 42](#)).

79 El examen realizado por el Tribunal de todos los informes *ex post* recibidos por la Comisión desde 2020 muestra que estos varían considerablemente (de declaraciones generales a estadísticas detalladas). Diez de los doce informes disponibles no describían la proporcionalidad de las medidas aplicadas con suficiente detalle. Solo tres informes mencionaban el posible uso de medidas alternativas (véanse los apartados [41 a 42](#)).

80 La Comisión tiene el mandato y la obligación de actuar en caso de posible incumplimiento. Puede incoar procedimientos de infracción, pero aún no lo ha hecho a pesar de su preocupación por que los controles a largo plazo en las fronteras interiores

relacionados con la migración y las amenazas a la seguridad no sean conformes al Derecho de la UE. En cambio, la Comisión ha optado por medidas no coercitivas y la coordinación, pero sin resultados visibles, ya que los controles que se restablecieron hace más de seis años siguen en vigor (véanse los apartados 33 y 34, y 43 a 45).

Recomendación 1 — Ejercer una estrecha supervisión de los controles en las fronteras interiores

Teniendo en cuenta la propuesta de modificación del Código de fronteras Schengen y el margen de apreciación de la Comisión, su evaluación de los controles en las fronteras interiores debe hacer un uso adecuado de los instrumentos de supervisión del cumplimiento:

- a) Solicitar a los Estados miembros información adicional cuando sus notificaciones o informes *ex post* no aporten pruebas suficientes de la proporcionalidad de los controles fronterizos.
- b) Emitir dictámenes sobre la proporcionalidad cuando exista la preocupación de que los controles fronterizos no respeten este principio.
- c) Supervisar sistemáticamente que todos los países Schengen faciliten notificaciones en las fronteras interiores e informes de aplicación dentro de los plazos legales.
- d) Pedir a los Estados miembros que informen anualmente sobre la aplicación de los controles fronterizos a largo plazo en curso.
- e) Aplicar de medidas de ejecución en caso de incumplimiento a largo plazo de la legislación de Schengen.

Plazo previsto de aplicación: Final de 2023

81 Los Estados miembros aplicaron controles en las fronteras interiores para hacer cumplir una serie de restricciones de viaje relacionadas con el COVID-19. Aunque la Comisión es responsable de supervisar si estas restricciones respetan el principio de libre circulación, constatamos que las limitaciones del marco jurídico dificultaron su trabajo en este ámbito. Además, debido a la duración de los procedimientos jurídicos y a la naturaleza efímera y variable de las medidas adoptadas por los Estados miembros durante la pandemia, el procedimiento de infracción, única herramienta con que cuenta la Comisión para hacer cumplir el derecho a la libre circulación durante la pandemia de COVID-19, no es adecuado (véanse los apartados 46 y 47).

82 Los Estados miembros estaban obligados a informar a la Comisión sobre los controles en las fronteras interiores, pero no sobre las restricciones de viaje. La Comisión obtuvo información de los Estados miembros, pero no siempre era completa o comparable. (véanse los apartados [48](#) a [49](#)).

Recomendación 2 — Optimizar la recogida de datos sobre las restricciones de viaje

La Comisión debe optimizar la recogida de información de los Estados miembros sobre la justificación de la proporcionalidad y la no discriminación de sus restricciones de viaje, y proporcionar orientaciones cuando esta información no sea suficiente.

Plazo previsto de aplicación: final de 2022

83 La Comisión publicó directrices oportunas y pertinentes para facilitar la coordinación de los controles en las fronteras interiores. Sin embargo, en las orientaciones no se facilitaban detalles prácticos sobre cómo deben demostrar los Estados miembros el cumplimiento de los principios de proporcionalidad y no discriminación, ni ejemplos de buenas prácticas en la gestión de las fronteras interiores durante la pandemia. El Manual práctico para guardias de fronteras, que sirve de guía de usuario para los guardias de fronteras cuando llevan a cabo sus actividades de control fronterizo, no se ha actualizado para tener en cuenta la pandemia (véanse los apartados [53](#) a [56](#)).

Recomendación 3 — Proporcionar orientaciones más fáciles de aplicar sobre el establecimiento de controles en las fronteras interiores

La Comisión debe proporcionar orientaciones más detalladas y fáciles de aplicar sobre el establecimiento de controles en las fronteras interiores durante la pandemia. Para ello, debe:

- a) Actualizar el Manual práctico de fronteras con ejemplos de buenas prácticas de gestión de las fronteras interiores.
- b) Explicar la diferencia entre los controles fronterizos y los controles sanitarios en el contexto de la pandemia de COVID-19.

Plazo previsto de aplicación: final de 2022

84 La Comisión también puso en marcha importantes iniciativas para coordinar las medidas que afectan a la libertad de circulación. Sin embargo, las prácticas de los Estados miembros muestran que, transcurrido ya un año desde el inicio de la pandemia, la mayoría de las respuestas seguían sin estar coordinadas en su mayoría y no siempre eran coherentes con las orientaciones de la Comisión y las recomendaciones del Consejo (véanse los apartados [57](#) a [60](#) y [69](#) a [75](#)).

85 La Comisión puso en marcha una plataforma web para apoyar la reapertura segura de los viajes y el turismo en toda Europa («Re-open EU»). Sin embargo, en julio de 2021 (es decir, transcurrido más de un año desde el lanzamiento de *Re-open EU*), nueve Estados miembros todavía no habían facilitado información actualizada. En este caso, se corre el riesgo de que los ciudadanos de la UE puedan cuestionar la utilidad de la herramienta cuando encuentren problemas en las fronteras, ya que la información que han utilizado para planificar su viaje es incorrecta o está obsoleta. En nuestro informe especial sobre los derechos de los pasajeros aéreos durante la pandemia de COVID-19 recomendamos que la Comisión tomara medidas antes del final de 2022 para garantizar que los Estados miembros proporcionaran información oportuna y fiable sobre la plataforma *Re-open EU* (véanse los apartados [61](#) y [62](#)).

86 Desde el inicio de la pandemia, el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (CEPCE) ha publicado un gran número de documentos de orientación e informes técnicos, y también ha contribuido a la elaboración de los documentos de orientación de la Comisión. Sin embargo, la conclusión del propio análisis interno del CEPCE fue que sus orientaciones podrían ser más prácticas y aplicables. El CEPCE no evalúa exhaustivamente la utilidad y el impacto de sus orientaciones (véanse los apartados [64](#) a [68](#)).

Recomendación 4 — Mejorar el seguimiento de la aplicación de las orientaciones del CEPCE

El ECDC debe recabar periódicamente información de sus partes interesadas para evaluar la utilidad y el impacto de sus orientaciones.

Plazo previsto de aplicación: final de 2022

El presente informe ha sido aprobado por la Sala III, presidida por Bettina Jakobsen, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo el 26 de abril de 2022.

Por el Tribunal de Cuentas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Anexos

Anexo I — Muestra de 10 notificaciones de controles en las fronteras interiores de Estados miembros entre 2015 y 2019

N.º	País	Comienzo	Fin	Motivo
40	Alemania	13.9.2015	22.9.2015	Gran afluencia de personas que buscan protección internacional. En todas las fronteras con especial atención a las fronteras terrestres con Austria.
46	Eslovenia	17.9.2015	26.9.2015	Gran afluencia de personas que buscan protección internacional: En las fronteras terrestres con Hungría.
54	Francia	14.12.2015	26.5.2016	En relación con el estado de emergencia implantado tras los ataques de París. En todas las fronteras interiores.
62	Austria	16.5.2016	12.11.2016	De conformidad con la Recomendación del Consejo de 12 de mayo de 2016 en virtud del artículo 29 del Código de fronteras Schengen. En la frontera terrestre con Eslovenia y Hungría.
70	Dinamarca	12.11.2016	12.2.2017	De conformidad con la Recomendación del Consejo de 11 de noviembre de 2016. En los puertos daneses con conexiones de transbordadores con Alemania y en la frontera terrestre entre Dinamarca y Alemania.
78	Suecia	11.2.2017	10.5.2017	De conformidad con la Recomendación del Consejo de 7 de febrero de 2017. En los puertos suecos en la región policial meridional y occidental y en el puente de Öresund.
88	Austria	12.11.2017	12.5.2018	Debido a la situación de la seguridad en Europa y las amenazas derivadas de los continuos y considerables movimientos secundarios. En las fronteras terrestres con Hungría y Eslovenia.
96	Alemania	12.5.2018	11.11.2018	Debido a la situación de la seguridad en Europa y las amenazas derivadas de los continuos y considerables movimientos secundarios. En la frontera terrestre con Austria.
105	Suecia	12.11.2018	11.2.2019	Amenaza grave para el orden público y la seguridad interior. En todas las fronteras interiores.
114	Dinamarca	12.5.2019	12.11.2019	Amenaza grave para el orden público y la seguridad interior. En la frontera interior con Alemania (frontera terrestre y puertos con conexión por transbordador).

Anexo II — Documentos de orientación pertinentes publicados por la Comisión hasta junio de 2021

Fecha	Referencia	Título
16.3.2020	C(2020) 1753 final.	COVID-19: Directrices sobre medidas de gestión de fronteras para proteger la salud y garantizar la disponibilidad de los bienes y de los servicios esenciales
16.3.2020	COM(2020) 115 final.	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO Y AL CONSEJO COVID-19: Restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE
23.3.2020	C(2020) 1897 final.	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN 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
27.3.2020	C(2020) 2010	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN Directrices de la Comisión Europea: Facilitar las operaciones del transporte aéreo de mercancías durante el brote de COVID-19
30.3.2020	C(2020) 2050 final.	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN COVID-19: 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
30.3.2020	C(2020) 2051	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN Directrices relativas al ejercicio de la libre circulación de los trabajadores
8.4.2020	COM(2020) 148 final.	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre la evaluación de la aplicación de la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE
8.4.2020	C(2020) 3100.	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN Directrices relativas a la protección de la salud, la repatriación y las disposiciones de viaje de la gente de mar, los pasajeros y otras personas que se encuentran a bordo de buques

Fecha	Referencia	Título
16.4.2020	C(2020) 2516 final.	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN COVID-19: Directrices sobre la aplicación de las disposiciones pertinentes de la UE en materia de procedimientos de asilo y retorno y de reasentamiento
17.4.2020	2020/C 126/01:	Hoja de ruta común europea para el levantamiento de las medidas de contención de la COVID-19
8.5.2020	COM(2020) 222 final.	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre la segunda evaluación de la aplicación de la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE
13.5.2020	C(2020) 3250 final.	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN COVID-19: Por un enfoque gradual y coordinado de la restauración de la libertad de circulación y del levantamiento de los controles en las fronteras interiores
13.5.2020	C(2020) 3251 final.	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN COVID-19: Orientaciones de la UE para la reanudación progresiva de los servicios turísticos y para los protocolos sanitarios en los establecimientos de hostelería
13.5.2020	COM(2020) 550 final.	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES El turismo y el transporte en 2020 y en adelante
15.5.2020	C(2020) 3139 final.	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN Directrices sobre el restablecimiento progresivo de los servicios de transporte y la conectividad — COVID-19
11.6.2020	C(2020) 3999 final.	Orientaciones para una reanudación gradual y coordinada de la tramitación de visados
11.6.2020	COM(2020) 399 final.	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN 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
25.6.2020	COM(2020) 287 final.	Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la restricción de los viajes no esenciales a la UE.

Fecha	Referencia	Título
15.7.2020	COM(2020) 318 final.	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Preparación sanitaria de la Unión a corto plazo frente a brotes de COVID-19
16.7.2020	C(2020) 4813 final.	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN Directrices relativas a los trabajadores de temporada en la UE en el contexto de la pandemia de COVID-19 Continuación de C/2020/2051
4.9.2020	COM(2020) 499 final.	Propuesta de recomendación del Consejo sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19
28.10.2020	COM(2020) 685 final.	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO Y AL CONSEJO Mejora de los corredores verdes de transporte para mantener la economía activa durante el rebrote de la pandemia de COVID-19
28.10.2020	COM(2020) 686 final.	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO Y AL CONSEJO COVID-19: Orientaciones sobre las personas exentas de la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE en lo que respecta a la aplicación de la Recomendación 2020/912 del Consejo, de 30 de junio de 2020
28.10.2020	COM(2020) 687 final.	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre medidas adicionales de respuesta a la COVID-19
11.11.2020	COM(2020) 724 final.	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Construir una Unión Europea de la Salud: reforzar la resiliencia de la UE ante las amenazas transfronterizas para la salud
11.11.2020	COM(2020) 727 final.	Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud y por el que se deroga la Decisión n.º 1082/2013/UE
18.11.2020	C(2020) 8037 final.	RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN de 18 de noviembre de 2020 relativa a la utilización de pruebas rápidas de antígenos para el diagnóstico de la infección por SARS-CoV-2

Fecha	Referencia	Título
2.12.2020	COM(2020) 786 final.	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO Y AL CONSEJO Protegerse de la COVID-19 durante el invierno
18.12.2020	COM(2020) 849 final.	Propuesta de RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO relativa a un marco común para el uso, la validación y el reconocimiento mutuo de las pruebas rápidas de antígenos para el diagnóstico de la COVID-19 en la Unión
22.12.2020	C(2020) 9607	RECOMENDACIÓN (UE) 2020/2243 DE LA COMISIÓN sobre un enfoque coordinado en materia de viajes y transportes en respuesta a la nueva variante del SARS-COV-2 detectada en el Reino Unido
19.1.2021	COM(2021) 35 final.	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO Y AL CONSEJO Un frente común para derrotar a la COVID-19
25.1.2021	COM(2021) 38 final.	Propuesta de RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO por la que se modifica la 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
17.2.2021	COM(2021) 78 final.	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO EUROPEO Y AL CONSEJO Incubadora HERA. Anticipar juntos la amenaza de las variantes del virus de la COVID-19
3.5.2021	COM(2021) 232 final.	Propuesta de RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO por la que se modifica la Recomendación (UE) 2020/912 del Consejo sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE y el posible levantamiento de dicha restricción

Siglas y abreviaturas

CEPCE: Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades

EEE: Espacio Económico Europeo

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TUE: Tratado de la Unión Europea

Glosario

Control de fronteras: Inspecciones y labores de vigilancia que se realizan en una frontera sobre las personas que la cruzan o pretenden cruzarla.

Espacio Schengen: Grupo de veintiséis países que abolieron los controles de pasaporte e inmigratorios en sus fronteras comunes.

Formulario de localización de pasajeros: Formulario que los pasajeros deben cumplimentar antes de entrar en el país para facilitar el rastreo de contactos y el seguimiento de la cuarentena.

Principio de no discriminación: Principio del Derecho de la UE que prohíbe la discriminación entre ciudadanos de la UE de diferentes países por razón de nacionalidad.

Principio de proporcionalidad: Principio del Derecho de la Unión según el cual el ejercicio de la competencia por parte de la Unión o de un Estado miembro no debe exceder de lo necesario para alcanzar el objetivo que persigue.

Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=61240>

Respuestas del Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC)

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=61240>

Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=61240>

Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de sus auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones relacionadas con la gestión de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal de Cuentas Europeo selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o a la conformidad, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue llevada a cabo por la Sala III, Acciones exteriores, seguridad y justicia, presidida por Bettina Jakobsen, Miembro del Tribunal. La auditoría fue dirigida por Baudilio Tomé Muguruza, Miembro del Tribunal, asistido por Daniel Costa de Magalhães, jefe de Gabinete, e Ignacio García de Parada, agregado de Gabinete; Alejandro Ballester Gallardo, gerente principal; Andrej Minarovic, jefe de tarea, y el auditor João Coelho. Mark Smith prestó apoyo lingüístico.



De izquierda a derecha: João Coelho, Daniel Costa de Magalhães, Baudilio Tomé Muguruza, Andrej Minarovic, Alejandro Ballester Gallardo, Ignacio García de Parada

DERECHOS DE AUTOR

© Unión Europea, 2022

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se aplica mediante la [Decisión del Tribunal de Cuentas Europeo n.º 6-2019](#) sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal no se debe distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Cualquier software o documentos protegidos por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, están excluidos de la política de reutilización del Tribunal.

El resto de sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

PDF	ISBN 978-92-847-7878-2	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/679769	QJ-AB-22-008-ES-N
HTML	ISBN 978-92-847-7854-6	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/56149	QJ-AB-22-008-ES-Q

El derecho de los ciudadanos de la UE a circular libremente por el territorio de los Estados miembros es una libertad fundamental de la Unión Europea. Hemos examinado la supervisión por parte de la Comisión de los controles en las fronteras interiores de Schengen y las restricciones de viaje impuestas por los Estados miembros durante la pandemia de COVID-19, así como los esfuerzos realizados en la UE para coordinar estas restricciones hasta el final de junio de 2021. Concluimos que las limitaciones del marco jurídico dificultaron la supervisión por parte de la Comisión de las restricciones a la libre circulación impuestas por los Estados miembros. Además, la Comisión no llevó a cabo un control adecuado para garantizar que los controles en las fronteras interiores se ajustaran a la legislación de Schengen. A pesar de las iniciativas de la Comisión, las restricciones de viaje de los Estados miembros fueron en su mayoría descoordinadas.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.



TRIBUNAL
DE CUENTAS
EUROPEO



Oficina de Publicaciones
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburgo
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: eca.europa.eu/es/Pages/ContactForm.aspx

Sitio web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors