



RESPUESTAS DE LA COMISION EUROPEA

AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

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

Índice

| | |
|---|---|
| I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS..... | 3 |
| a) Introducción general..... | 3 |
| b) Posición de la Comisión sobre las principales observaciones y recomendaciones del TCE..... | 4 |
| c) Últimos avances pertinentes y próximas etapas | 5 |
| II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE | 5 |
| 1. Supervisión por parte de la Comisión del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores..... | 5 |
| 2. Esfuerzos de la Comisión para facilitar la coordinación y la cooperación en relación con el restablecimiento de los controles fronterizos..... | 6 |
| 3. Seguimiento y coordinación por parte de la Comisión de las restricciones de viaje de los Estados miembros | 7 |
| III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL TCE..... | 8 |
| Recomendación 1: ejercer una estrecha supervisión de los controles en las fronteras interiores | 8 |
| Recomendación 2: racionalizar la recogida de datos sobre las restricciones de viaje..... | 9 |
| Recomendación 3: proporcionar orientaciones más sencillas de poner en práctica sobre la aplicación de los controles en las fronteras interiores | 9 |

El presente documento recoge las respuestas de la Comisión Europea a las observaciones de un informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo, de conformidad con el artículo 259 del [Reglamento Financiero](#), y se publicará junto con el informe especial.

I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS

a) Introducción general

El espacio sin controles en las fronteras interiores («el espacio Schengen») es la zona de libre circulación más grande del mundo y alberga a más de 420 millones de personas en veintiséis países. Durante los dos últimos años, la pandemia de COVID-19 ha ejercido una presión significativa sobre el espacio Schengen que ha llevado a varios Estados miembros a reintroducir controles en las fronteras interiores.

La pandemia de COVID-19 es una crisis de salud pública de una magnitud sin precedentes. Esta es la primera vez que la Comisión se ha enfrentado a una pandemia que afecta a cada uno de los Estados miembros, lo que requiere esfuerzos significativos para responder a este reto de forma prioritaria.

Con el fin de hacer frente a esta situación en las fronteras interiores, la Comisión elaboró una serie de directrices y recomendaciones. Además, la experiencia ha demostrado que las herramientas actuales del sistema de Schengen son insuficientes para afrontar con eficacia una crisis como la actual. Por consiguiente, en la Estrategia Schengen de 2 de junio de 2021 se anunció una serie de medidas para remediar esta situación, entre ellas una propuesta de la Comisión para modificar el Código de fronteras Schengen¹ y una actualización del Manual práctico para guardias de fronteras. Dicha propuesta de modificación del Código de fronteras Schengen se presentó el 14 de diciembre de 2021², sobre la base de una evaluación de impacto exhaustiva en la que se examinaron detenidamente, en particular, los problemas causados por la crisis de la COVID-19.

El espacio sin controles en las fronteras interiores sustenta el derecho a la libre circulación de los ciudadanos de la UE y de los miembros de sus familias dentro de ella, uno de los logros más apreciados de la Unión y un importante motor de su economía. Sin embargo, ambos conceptos obedecen a regímenes jurídicos diferentes y se aplican a distintos grupos de países. La libre circulación, si bien es un derecho fundamental, puede, no obstante, estar sujeta a limitaciones, que deben respetar los principios generales del Derecho de la Unión, en particular los principios de no discriminación y proporcionalidad.

En el contexto de la amenaza extraordinaria que representa la pandemia de COVID-19, los Estados miembros han introducido algunas medidas de salud pública que han afectado al derecho de libre circulación en la Unión Europea. Desde el comienzo de la pandemia, la Comisión ha trabajado en coordinación con los Estados miembros en lo que respecta a sus restricciones de viaje relacionadas con la COVID-19³ mediante el desarrollo de herramientas como el mapa semafórico, publicado semanalmente por el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades⁴, y el

¹ Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (DO L 77 de 23.3.2016, p. 1).

² COM(2021) 891 final.

³ Directrices sobre medidas de gestión de fronteras para proteger la salud y garantizar la disponibilidad de los bienes y de los servicios esenciales, disponibles en el siguiente enlace: [EUR-Lex - 52020XC0316\(03\) - ES - EUR-Lex \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020XC0316(03)).

⁴ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>.

certificado COVID digital de la UE⁵. A lo largo de este proceso, la Comisión siempre ha hecho hincapié en la necesidad de que los Estados miembros proporcionen información clara, completa y oportuna sobre las restricciones de viaje aplicables.

Al supervisar la conformidad de las restricciones de viaje de los Estados miembros con el Derecho de la Unión, la Comisión tuvo que tener en cuenta las competencias de los Estados miembros en el ámbito de la salud pública. Además, la Comisión tuvo que encontrar constantemente un equilibrio entre las restricciones necesarias para proteger la vida de las personas y la limitación de las restricciones a la libertad de circulación de conformidad con los principios generales del Derecho de la Unión, como la proporcionalidad y la no discriminación.

La auditoría tuvo lugar en el punto álgido de la pandemia de COVID-19, en un momento en que se movilizaban todos los recursos posibles para poder responder a esta crisis sin precedentes. Como resultado del momento en que se llevó a cabo la auditoría, los valiosos recursos de la Comisión que debían utilizarse para responder a la crisis pasaron a destinarse a la realización de la auditoría. Esta es una consecuencia sin lugar a duda involuntaria, pero indeseable, que la Comisión desea poner en conocimiento del TCE.

b) Posición de la Comisión sobre las principales observaciones y recomendaciones del TCE

La Comisión toma nota del informe del TCE relativo a la acción de la Comisión para proteger el derecho a la libre circulación de personas durante la pandemia de COVID-19, centrándose en los controles en las fronteras interiores de Schengen y las restricciones de viaje.

En lo que respecta a la supervisión por parte de la Comisión del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, la Comisión no tuvo en cuenta las solicitudes de información adicional por escrito en el contexto en rápida evolución de la pandemia de COVID-19. En su lugar, procedió a debatir de manera proactiva la cuestión de los controles en las fronteras interiores reintroducidos por los Estados miembros en respuesta a la COVID-19 durante las reuniones periódicas del «Grupo de Información sobre la COVID-19 - Asuntos de Interior», en las que se ha realizado un seguimiento de los comunicados de prensa y de las quejas individuales con las autoridades nacionales pertinentes. Además, la Comisión propuso modificar el Código de fronteras Schengen, con el fin, entre otras cosas, de reforzar sus posibilidades de supervisión.

El seguimiento y la coordinación por parte de la Comisión de las restricciones a la libre circulación de los Estados miembros en materia de viajes, en particular su evaluación de la proporcionalidad y la no discriminación, estuvieron sujetos a las limitaciones y los retos derivados de la pandemia de COVID-19, entre ellos la naturaleza rápidamente cambiante de las medidas. En este contexto, las orientaciones detalladas sobre las restricciones de viaje presentadas por la Comisión, y adoptadas por el Consejo en forma de Recomendaciones⁶, se fueron detallando y adaptando a la evolución epidemiológica. La Recomendación proporciona a la Comisión una base de referencia importante para la evaluación de las medidas de los Estados miembros. Sobre la base de las mejoras del

⁵ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_es.

⁶ Recomendación 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 (versión consolidada disponible en el siguiente enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A02020H1475-20210202>). Dicha recomendación fue sustituida por la Recomendación (UE) 2022/107 del Consejo, de 25 de enero de 2022, sobre un enfoque coordinado para facilitar la libre circulación segura durante la pandemia de COVID-19 y por la que se sustituye la Recomendación (UE) 2020/1475 (disponible en: <http://data.europa.eu/eli/reco/2022/107/oj>).

marco jurídico introducidas por el Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE⁷, la Comisión también ha tomado medidas para racionalizar la recopilación de información sobre las restricciones de viaje de los Estados miembros.

En relación con las recomendaciones, la Comisión acepta la recomendación 1, letras a), b), c) y d), pero no acepta la recomendación 1, letra e). Además, la Comisión acepta tanto la recomendación 2 como la recomendación 3.

La postura detallada de la Comisión se explica en las secciones II y III.

c) Últimos avances pertinentes y próximas etapas

Para facilitar la libre circulación durante la pandemia de COVID-19, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron, sobre la base de una propuesta de la Comisión, el Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE, que se aplica desde el 1 de julio de 2021. Este es una manera gratuita, sencilla y segura de acreditar la situación concreta de una persona con respecto a la COVID-19, y ha sido un elemento crucial de la respuesta de Europa a esta pandemia.

Además, el 25 de enero de 2022, el Consejo adoptó, sobre la base de una propuesta de la Comisión, una Recomendación sobre un enfoque coordinado para facilitar la libre circulación segura durante la pandemia de COVID-19 y por la que se sustituye la anterior recomendación al respecto.

Por lo que se refiere a la propuesta de modificación del Código de fronteras Schengen de 14 de diciembre de 2021 [COM(2021) 891 final], se han iniciado negociaciones en el Consejo, donde la primera lectura concluyó a finales de enero de 2022.

Hasta la fecha se han celebrado dos reuniones de expertos con los Estados miembros, en octubre y diciembre de 2021, para debatir la actualización del Manual práctico para guardias de fronteras, que debe publicarse a finales de año.

II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE

1. Supervisión por parte de la Comisión del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores

En relación con la supervisión por parte de la Comisión del restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, en el contexto en rápida evolución de la pandemia de COVID-19, se consideró que las solicitudes de información adicional por escrito no eran la forma más eficiente de ejercer esta supervisión. No obstante, la Comisión procedió a debatir de forma proactiva la cuestión de los controles en las fronteras interiores reintroducidos por los Estados miembros en respuesta a la COVID-19, durante las reuniones periódicas del «Grupo de Información sobre la COVID-19 -

⁷ Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2021, relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados COVID-19 interoperables de vacunación, de prueba diagnóstica y de recuperación (certificado COVID digital de la UE) a fin de facilitar la libre circulación durante la pandemia de COVID-19. Disponible en el siguiente enlace: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0953>.

Asuntos de Interior», en las que se ha realizado un seguimiento de los comunicados de prensa y de las quejas individuales con las autoridades nacionales pertinentes.

La información facilitada por los Estados miembros (notificaciones e informes *ex post*) ha sido insuficiente. En 2017, cuando la Comisión intentó abordar esta cuestión con los Estados miembros que han aplicado controles fronterizos internos durante varios años, las respuestas que obtuvo fueron insuficientes para permitir una evaluación sólida.

Sin embargo, esto no solo se debió a la actuación insuficiente de la Comisión, sino también a un marco jurídico que no se ajustaba a su finalidad. Esto formó parte de las conclusiones de la evaluación de impacto de mayo de 2021⁸ y se ha abordado a través de la propuesta de la Comisión para modificar el Código de fronteras Schengen de 14 de diciembre de 2021.

Ya en junio de 2021, en la Estrategia Schengen se anunciaba que «es importante que el diálogo político incluya de forma exhaustiva todos los elementos de la compleja arquitectura que respalda el correcto funcionamiento de Schengen. Para ello, la Comisión volverá a lanzar la adopción del “informe sobre el estado de Schengen” que proporcionará el marco para los debates que tendrán lugar en el Foro anual. El informe resumirá la situación relativa a la ausencia de controles en las fronteras interiores, los resultados de las evaluaciones de Schengen y el estado de aplicación de las recomendaciones. La Comisión incluirá en estos informes un “Cuadro de indicadores del estado de Schengen” a fin de evaluar de manera interconectada la aplicación del acervo de Schengen en los diferentes ámbitos de política y brindar un mejor apoyo a los esfuerzos de los Estados miembros frente a cualquier desafío». Este requisito también se incluye en la propuesta de modificación del Código de fronteras Schengen. Además, en la propuesta se establece la obligación de que los Estados miembros informen al menos una vez al año sobre la necesidad y proporcionalidad de los controles en las fronteras interiores, en los casos en que dichos controles se mantengan en vigor durante más de doce meses.

2. Esfuerzos de la Comisión para facilitar la coordinación y la cooperación en relación con el restablecimiento de los controles fronterizos

Dado que la protección de la salud pública es principalmente una competencia nacional, cualquier decisión relativa a la aplicación de restricciones de viaje relacionadas con la pandemia de COVID-19 y su cumplimiento mediante controles fronterizos corresponde a los Gobiernos nacionales. La Comisión no puede oponerse a estas restricciones de viaje siempre que cumplan los principios de proporcionalidad y no discriminación. Ante la falta de un marco jurídico vinculante para la actuación de la Comisión, los Estados miembros siguen siendo competentes para adoptar medidas a nivel nacional, y los esfuerzos de la Comisión para coordinar dichas acciones dependen de la buena voluntad de los Estados miembros.

Con respecto a los controles en las fronteras interiores, esta cuestión fue una de las principales conclusiones de la evaluación de impacto⁹ de la propuesta de modificación del Código de fronteras Schengen, y se refleja también en el artículo 28 de la propuesta de la Comisión adoptada.

A pesar de las limitaciones del marco jurídico, la Comisión hizo todo lo posible para coordinar la respuesta de los Estados miembros en relación con los controles en las fronteras interiores y las restricciones de viaje. El Grupo de Información sobre la COVID-19 - Fronteras (posteriormente

⁸ Véase la página 21 de la evaluación de impacto y su anexo XII.

⁹ Véase la sección 4.2.1 de la evaluación de impacto.

«Asuntos de Interior») se reunió (por videoconferencia) treinta y tres veces entre finales de febrero y septiembre de 2020. A las reuniones asistieron todos los Estados miembros y los países asociados a Schengen, distintos servicios de la Comisión (habitualmente, DG HOME, SANTE, ECHO, JUST, MOVE, SG, pero, en ocasiones, también otros, dependiendo de los temas tratados, como EMPL, AGRI, TAXUD, etc.), así como agencias (la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades) y la Secretaría del Consejo. La misión del Grupo era constituir un foro *ad hoc* para que los Estados miembros, los países asociados a Schengen, los servicios de la Comisión y las agencias abordaran todas las cuestiones en materia de las fronteras y de asuntos de interior vinculadas a la crisis de la COVID. Es importante tener en cuenta que estas acciones se llevaron a cabo en el contexto del mayor desafío global al que se ha enfrentado el mundo en la época moderna.

La Comisión también publicó de forma proactiva amplios documentos de orientación dirigidos a los Estados miembros en forma de comunicaciones, directrices y propuestas de recomendaciones del Consejo, así como propuestas legislativas en sectores específicos. Estas orientaciones se publicaron siguiendo la evolución y las diferentes etapas de la pandemia.

En la Estrategia Schengen de junio de 2021 también se subrayó que el restablecimiento de los controles en las fronteras interiores, en particular los reintroducidos en respuesta a la COVID-19, tuvo una gran repercusión en los ciudadanos y en la economía debido a la falta de coordinación entre los Estados miembros, en especial, en las zonas transfronterizas. En la Estrategia también se hizo referencia a la amplia gama de directrices y recomendaciones adoptadas en relación con la pandemia de COVID-19, en particular el sistema de «corredores verdes», en respuesta a la interrupción del transporte de mercancías en las fronteras interiores. A fin de prepararse mejor para crisis futuras y para el caso en que resulte inevitable volver a imponer controles en las fronteras interiores, en la Estrategia se estableció el compromiso de codificar las medidas de mitigación adecuadas a partir de las directrices y las recomendaciones elaboradas en relación con la COVID-19 en el Manual práctico para guardias de fronteras, el cual debe convertirse en el primer punto de referencia para los guardias de fronteras en situaciones de crisis. Este proceso de actualización del Manual está en curso, tal como se explica en el punto I, letra c) de este documento.

3. Seguimiento y coordinación por parte de la Comisión de las restricciones de viaje de los Estados miembros

El seguimiento de las restricciones de los Estados miembros a la libre circulación en relación con los viajes, establecidas en respuesta a la pandemia de COVID-19, está sujeto a diversas limitaciones y desafíos.

Al evaluar su proporcionalidad, la Comisión debe llevar a cabo un análisis caso por caso de las medidas de los Estados miembros, teniendo en cuenta factores como la situación epidemiológica, la situación geográfica de los Estados miembros, las medidas nacionales adoptadas para luchar contra la pandemia, las exenciones previstas para los viajeros esenciales y otras consideraciones (por ejemplo, las diferentes capacidades sanitarias de los Estados miembros). La dificultad de este análisis se ve agravada por la naturaleza rápidamente cambiante de las medidas.

Al mismo tiempo, las orientaciones sobre restricciones de viaje presentadas por la Comisión y adoptadas por el Consejo se hicieron más detalladas con el tiempo y se adaptaron a la evolución epidemiológica, como las nuevas variantes preocupantes del SARS-CoV-2, el aumento del porcentaje de vacunación o el despliegue del certificado COVID digital de la UE.

La Recomendación, adoptada por primera vez en octubre de 2021, no solo incluyó principios generales, sino que también proporcionó a los Estados miembros un marco común destinado a facilitar la aplicación práctica de estos principios, de manera coordinada, a la situación excepcional provocada por la pandemia de COVID-19. Dado que la Recomendación fue adoptada por el Consejo y, por tanto, refrendada por los Estados miembros, proporcionó a la Comisión una referencia útil en sus contactos periódicos con los Estados miembros en cuanto a qué medidas podían considerarse conformes con el principio de proporcionalidad y no discriminación.

Además, la adopción del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE en junio de 2021 supuso importantes mejoras en el marco jurídico aplicable. Su artículo 11, apartado 2, introduce el requisito de que los Estados miembros se informen mutuamente e informen a la Comisión de las restricciones impuestas a los titulares de un certificado COVID digital de la UE, de ser posible con cuarenta y ocho horas de antelación. En este contexto, los Estados miembros deben facilitar los motivos de tales restricciones, su alcance y su duración. Este nuevo requisito legal facilita a la Comisión el análisis de las medidas adoptadas por los Estados miembros y le ha permitido racionalizar la recopilación de información sobre las restricciones de viaje de estos últimos.

III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL TCE

Recomendación 1: ejercer una estrecha supervisión de los controles en las fronteras interiores

La Comisión ya ha tomado medidas para mejorar la legislación vigente, al proponer amplias modificaciones del Código de fronteras Schengen. Estas incluyen, entre otras cosas, un umbral cada vez mayor para que los Estados miembros prueben la proporcionalidad y la necesidad de los controles en las fronteras interiores, cuanto más dure la imposición de las medidas, así como modelos para las notificaciones y el informe *ex post*, cuya calidad debe mejorar.

No obstante, la Comisión quisiera señalar que, si bien tiene el derecho de iniciativa legislativa y ha adoptado la propuesta, el texto final de la legislación será el resultado de las negociaciones entre los colegisladores: el Parlamento Europeo y el Consejo.

La Comisión acepta la recomendación 1, letras a), b), c) y d), y considera que estas se han abordado parcialmente con la propuesta de modificación del Código de fronteras Schengen adoptada el 14 de diciembre de 2021 y la correspondiente evaluación de impacto. La capacidad de la Comisión para cumplir los plazos fijados para las recomendaciones dependerá de la adopción de la propuesta.

La Comisión no acepta la recomendación 1, letra e), en la que se recomienda que la Comisión ponga en marcha medidas de ejecución. Esto interfiere con la facultad discrecional de la Comisión en lo que se refiere a su política de aplicación y a si incoar o no un procedimiento de infracción, en qué momento lo hace y si debe remitir el asunto al Tribunal de Justicia, como también se explica

con más detalle en la Comunicación «Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación»¹⁰.

Recomendación 2: racionalizar la recogida de datos sobre las restricciones de viaje

La Comisión acepta la recomendación 2. La Comisión ya ha propuesto lo que finalmente se convirtió en el artículo 11 del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE, que establece el requisito de que los Estados miembros se informen mutuamente e informen a la Comisión de las restricciones impuestas a los titulares de un certificado COVID digital de la UE.

A tal fin, los Estados miembros deben facilitar información sobre los motivos y el alcance de tales restricciones, especificando qué titulares de certificados están sujetos a ellas o exentos, así como la fecha y el período en las cuales estarán vigentes. La Comisión sigue recabando información de los Estados miembros sobre su aplicación de las Recomendaciones del Consejo pertinentes y del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE y realiza un seguimiento con los Estados miembros de ser necesario.

En caso de que esto resulte insuficiente, la Comisión evaluará si deben proporcionarse orientaciones adicionales a los Estados miembros. En cualquier caso, la Comisión tiene la intención de abordar las lecciones aprendidas en el contexto de la actualización prevista por la Comisión de las directrices de la UE de 2009 sobre la libre circulación¹¹.

Recomendación 3: proporcionar orientaciones más sencillas de poner en práctica sobre la aplicación de los controles en las fronteras interiores

La Comisión acepta la recomendación 3, letras a) y b). Estas se abordarán en la próxima revisión del Manual práctico para guardias de fronteras, tal como se anunció en el informe de evaluación de impacto que acompaña a la 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 (SWD/2021/462 final). Este proceso de actualización del Manual ya está en curso.

¹⁰ Comunicación de la Comisión - Derecho de la UE: mejores resultados gracias a una mejor aplicación (C/2016/8600, DO C 18 de 19.1.2017, p. 10).

¹¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las orientaciones para una mejor transposición y aplicación de la Directiva 2004/38/CE, 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 [COM(2009) 313 final].