



Bruselas, 17.3.2021  
COM(2021) 129 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSEJO EUROPEO Y AL CONSEJO**

**Por una senda común hacia una reapertura segura y sostenida**

## 1. INTRODUCCIÓN

Los próximos meses de la pandemia de COVID-19 requerirán la búsqueda de un delicado equilibrio. El virus sigue representando una grave amenaza mundial. Los ciudadanos y los sistemas sanitarios de la UE continúan sometidos a presión ante los nuevos casos provocados por las variantes emergentes. Dicho esto, hay motivos para confiar en que se produzca una disminución sustancial de la prevalencia del virus, lo que agranda las perspectivas de que se levanten las restricciones que pesan tanto sobre los ciudadanos como sobre la economía. La presente Comunicación traza el camino hacia una política ponderada y un enfoque común de la Unión, señalando los pasos que debemos dar para recuperar lo antes posible nuestras costumbres de vida europeas, si bien de forma segura y sostenible, tomando el control sobre el virus.

El control de la pandemia de COVID-19 ha exigido una serie de restricciones sin precedentes. Esas restricciones siguen teniendo un elevado coste —que no para de crecer— para las personas, las familias, las comunidades y las empresas. Ante el riesgo que implican las nuevas variantes, algunos Estados miembros han ampliado las restricciones o impuesto otras nuevas, ocasionando con ellas trastornos a los ciudadanos y alteraciones en las cadenas de suministro. Es preciso crear, en todo el mercado único, unas condiciones que permitan una reapertura segura y coordinada, de forma que los ciudadanos puedan ejercer plenamente sus derechos y pueda retomarse la actividad económica y social. Estas condiciones sentarán los cimientos de una salud pública robusta desde la que podamos poner en marcha esa recuperación que de forma tan acuciante necesitan los ciudadanos y las empresas.

Los ciudadanos de la UE tienen buenos motivos para confiar en que la situación mejore gracias, ante todo, a la vacunación. La vacunación es nuestra principal arma para luchar contra el virus, y ya tenemos claras pruebas de que los grupos de población que han sido vacunados han desarrollado niveles significativos de protección frente a la enfermedad. La inversión en el desarrollo y la producción de vacunas realizada por la UE y los Estados miembros en 2020 y las medidas que ya se están aplicando para potenciar la producción y el suministro de vacunas a la UE están dando sus frutos: todos los Estados miembros verán ahora un aumento del suministro de vacunas; está prevista para el segundo trimestre de 2021 la entrega de 300 millones de dosis de las vacunas actualmente autorizadas. La rápida y eficaz distribución de estas vacunas por parte de los Estados miembros será un factor clave para reducir el número de casos nuevos y, por tanto, para determinar cuándo y cómo pueden levantarse las restricciones. Dicho esto, la higiene y el distanciamiento físico seguirán siendo medidas esenciales para controlar el virus hasta que se alcancen altos niveles de cobertura de vacunación.

Al levantar las restricciones, debemos aprender de las enseñanzas de 2020 y evitar los costes adicionales que acarrearán las políticas de restricciones intermitentes. Todos los pasos que se den para la reapertura deben ser sostenibles, infundir confianza en los ciudadanos y sentar una base sólida para la recuperación. Un elemento clave es la «Incubadora HERA», que estudia específicamente el riesgo de que las variantes provoquen un repunte del virus y limiten el efecto de las vacunas<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> «Incubadora HERA: Anticipar juntos la amenaza de las variantes del virus de la COVID-19», COM(2021) 78, de 17 de febrero de 2021.

La presente Comunicación invita a los Estados miembros a adoptar un enfoque coordinado para una reapertura segura y establece las medidas e instrumentos que deben emplearse para alcanzar ese objetivo común. Cada uno de los pasos hacia la reapertura será más eficaz y convincente si se inscribe en un enfoque de la UE para una reapertura segura y sostenible que promueva el objetivo de levantar las restricciones como parte de un conjunto común de medidas ancladas en una comprensión clara de la forma de garantizar y mantener la eliminación efectiva del virus. La reapertura llevará más tiempo, costará más y será menos sostenible si los Estados miembros no trabajan unidos; además, la reapertura coordinada asegurará la continuidad del mercado interior, que se halla inextricablemente ligado a la vida económica y social de los europeos y de quienes que interactúan con ellos, ya sea en la dimensión comercial y económica, ya sea a través de la movilidad. Nuestra interdependencia significa que, mientras algunos Estados miembros apliquen restricciones, habrá limitaciones en la medida en que otros Estados miembros pueden proceder con éxito a la reapertura.

Nuestro trabajo dentro de la UE debe progresar al ritmo de los avances mundiales. El compromiso de la UE con la apertura impulsará su enfoque para reconstruir gradualmente unas sociedades y unas economías abiertas. Solamente un enfoque mundial puede aportar una solución a este reto mundial; la búsqueda de soluciones comunes en todo el mundo es la mejor manera de garantizar una recuperación sostenible.

## **2. TRABAJO EN COMÚN PARA LA REAPERTURA**

La situación epidemiológica es variable tanto dentro de la UE como de los Estados miembros, al igual que las medidas adoptadas para limitar la propagación del virus. Una de las enseñanzas que hemos extraído hasta ahora es que, debido a nuestra interdependencia, la imposición de restricciones en una parte de la UE tiene implicaciones para todos. Cabe esperar que eso mismo suceda cuando se trate de relajar esas restricciones. Esa circunstancia exige un enfoque común por el que se guíe la actuación en toda la UE.

Las diversas restricciones aplicadas por los gobiernos de los Estados miembros (desplazamientos y viajes, reuniones con amigos y familiares, escuelas y universidades, comercios, centros culturales, restaurantes y bares) han desempeñado un papel fundamental para controlar el virus. Las decisiones en cuanto al calendario y las distintas combinaciones de estas restricciones se han adoptado en reacción a la prevalencia del virus y han tenido consecuencias sobre ella. La experiencia vivida el año pasado ha puesto de manifiesto las ventajas de gestionar la situación de forma proactiva en lugar de reaccionar ante una situación que esté entrando en una espiral de descontrol. A parecida conclusión llegaremos a medida que vayamos evaluando progresivamente los efectos de la vacunación para romper las cadenas de transmisión y reducir el número de infecciones. Así pues, adoptar las decisiones sobre la base de datos contrastados y de indicadores epidemiológicos consistentes será fundamental para proceder a la apertura en el momento adecuado —cuando el virus esté suficientemente controlado y permita cierto nivel de distensión—, evitando que las restricciones duren más de lo necesario.

El Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC) ha establecido hoy un marco para ayudar a los Estados miembros a adoptar esas decisiones. Ese enfoque consistiría en el establecimiento de niveles o grados que reflejen la situación epidemiológica de

cada Estado miembro. Permitiría realizar simulaciones para ilustrar el margen de que dispone cada Estado miembro para aflojar las medidas de respuesta al virus sin correr el riesgo de retroceder en su propagación. La existencia de unos umbrales epidemiológicos indicativos claros contribuirá a la coordinación, la previsibilidad y la transparencia. Una base científica más clara<sup>2</sup> ayudará a comprender y a gestionar la correlación entre el levantamiento de las medidas y el efecto en la incidencia y la mortalidad de la COVID-19 a medida que se vaya acelerando la vacunación. En abril estará en funcionamiento una herramienta digital interactiva desarrollada por el ECDC para los Estados miembros.<sup>3</sup> Los diferentes Estados miembros seguirán tomando decisiones diferentes, en momentos diferentes, acerca de la aplicación y el levantamiento de restricciones: al facilitar una comprensión común del impacto previsible, el marco propuesto ayudará a los Estados miembros a priorizar sus opciones.

Apoyarse en esa base común que constituye un marco consensuado facilitará también que el proceso avance en un clima de confianza mutua entre Estados miembros. De lo contrario, la prevención de unos Estados miembros en cuanto a los posibles efectos de la situación en otros supondrá un freno para la reapertura. La Comisión invita a los Estados miembros a que suscriban este enfoque y adopten las medidas correspondientes sin mayor demora.

La existencia de un marco común también puede contribuir a que los ciudadanos confíen en las decisiones adoptadas, factor de importancia crítica si se tiene en cuenta que el cumplimiento de las medidas flojea por el «hastío de la pandemia» o cierta relajación a medida que se distribuyen las vacunas. Trabajar juntos es también fundamental para proporcionar información objetiva y contrarrestar la oleada de desinformación que merma la eficacia de las campañas de vacunación.

### 3. UNA REAPERTURA SEGURA

#### *Recuperación de la libertad de circulación en condiciones de seguridad*

Para los ciudadanos de la UE, un aspecto importante del levantamiento de las restricciones será volver a ejercer, sin cortapisas, la libertad de circulación y otros derechos fundamentales en toda la Unión. Una vez mejore suficientemente la situación epidemiológica, un enfoque coordinado de la libertad de circulación garantizará que la reapertura no avance a un ritmo más rápido que el control del virus. Además, los ciudadanos deben poder ejercer sus derechos sin ningún tipo de discriminación.

La Comisión se dispone a adoptar una propuesta legislativa que establece un marco común para un *certificado verde digital* que incluya la vacunación, las pruebas diagnósticas y la recuperación. Supondrá la implantación al nivel de la UE de un sistema de expedición, verificación y aceptación de estos certificados que facilite a sus titulares el ejercicio de su derecho a la libre circulación dentro de la UE, así como la progresiva eliminación de las restricciones impuestas por la COVID-19 con arreglo a la normativa de la UE. Permitirá que

---

<sup>2</sup> El conjunto de herramientas para el análisis de escenarios de COVID-19 (*COVID-19 Scenario Analysis Toolbox*) del Centro Común de Investigación de la Comisión ofrece ya herramientas interactivas para simular los efectos de las estrategias de vacunación, combinadas con diferentes medidas, a nivel nacional y regional.

<sup>3</sup> Su diseño permitiría a los responsables de la toma de decisiones y los profesionales de la salud pública de los Estados miembros utilizar, si así lo prefieren, sus propias estimaciones en cuanto a la tasa efectiva de reproducción del virus y la cobertura de vacunación, o las estimaciones del ECDC.

todos los ciudadanos de la Unión y los miembros de sus familias reciban un certificado seguro e interoperable. Todos los Estados miembros aceptarían ese certificado como prueba suficiente, siempre que haga falta, para dispensar a sus titulares de las restricciones a la libre circulación — como los requisitos de cuarentena o de pruebas— establecidos para limitar la propagación de la COVID-19. Es importante subrayar que las personas que no estén en posesión de ese certificado deberán seguir pudiendo viajar, ya que no es un requisito previo para el ejercicio del derecho a la libre circulación u otros derechos fundamentales. Es fundamental tener confianza en los certificados para facilitar su aceptación. Los certificados podrían utilizarse para determinar qué viajeros pueden quedar exentos de las posibles limitaciones temporales destinadas a reducir la propagación del virus, como la realización de pruebas diagnósticas a la llegada y la cuarentena. Este paquete de medidas se aplicará también a los ciudadanos de terceros países que permanezcan o residan legalmente en la UE.

La propuesta presentada hoy corresponde a un instrumento flexible y sencillo que estará disponible en soporte digital y de papel. Permitirá a las autoridades de un Estado miembro llevar a cabo, en caso necesario, una comprobación rápida, segura y sencilla de un certificado expedido en otro Estado miembro. Utilizaría solo la cantidad mínima de datos necesaria (por ejemplo, la fecha de vacunación y el tipo de vacuna administrada o la fecha de realización de una prueba diagnóstica de COVID-19). A fin de que estemos preparados para el aumento de los desplazamientos durante el verano, esta propuesta debe ser estudiada y adoptada sin dilación por el Parlamento Europeo y el Consejo. Por lo que respecta al futuro inmediato, la Comisión considerará también si debe proponer cambios en la Recomendación sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación<sup>4</sup>. En cualquier caso, deben seguir vigentes todas las exenciones aplicables a los viajes esenciales, como las recomendadas para los trabajadores temporeros, del sector del transporte o fronterizos. Los principios de «corredores verdes» para el transporte de mercancías también deben seguir aplicándose plenamente y en cualquier circunstancia cuando, como último recurso, se restablezcan temporalmente los controles en las fronteras interiores.

La aplicación de la legislación sobre el certificado verde digital requiere también un *marco técnico* compatible que se defina a escala de la UE y que lleven a la práctica los Estados miembros. Ese marco debería garantizar la interoperabilidad y el riguroso cumplimiento de la protección de los datos personales. El objetivo debe ser culminar esta labor y disponer de un sistema que esté en funcionamiento a mediados de junio. El marco técnico incorporará los esfuerzos que se han hecho en todo el mundo para distender las restricciones de viaje; deberá tenerse en cuenta, desde el principio, la interoperabilidad con los sistemas desarrollados a través de la Organización Mundial de la Salud (OMS). También permitirá una eventual ampliación a los certificados compatibles expedidos en terceros países. La propuesta sobre el certificado verde digital es lo suficientemente flexible como para asimilar las nuevas pruebas y directrices científicas a medida que vamos teniendo más datos sobre el efecto de la vacunación, las implicaciones de las nuevas variantes y el grado en que las personas que se han recuperado de una infección está protegidas.

---

<sup>4</sup> Recomendación del Consejo (UE) 2020/1475, 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.

La Comisión está en vías de adoptar también una propuesta «gemela» sobre la expedición del certificado verde digital a los nacionales de terceros países que permanezcan o residan legalmente en los Estados miembros y que tengan derecho a viajar dentro de la UE<sup>5</sup>. El hecho de que esos nacionales de terceros países estén en posesión de un certificado que constituye una prueba suficientemente fiable de vacunación, o que ha sido expedido con arreglo a un sistema interoperable con el marco de confianza del certificado verde digital, facilitaría los desplazamientos dentro de la UE.

Un importante aspecto de la reapertura consistirá en permitir los viajes de nacionales de terceros países a la UE en condiciones de seguridad. Los *viajes turísticos y de otro tipo desde terceros países* son una importante característica de la apertura de la UE y deben apuntar al mismo objetivo de reanudación en condiciones de seguridad que otras actividades. La Recomendación en la que se determinan los países cuya situación epidemiológica permite los viajes no esenciales a la UE fija ya un marco a ese respecto<sup>6</sup>. El Consejo debe permanecer atento a la evolución de la situación en los países no pertenecientes a la UE, en particular cuando pueda observarse que se ha logrado una reducción sostenible de la incidencia de la COVID-19, por ejemplo mediante una vacunación generalizada con vacunas de eficacia demostrada. Otro factor importante sería la escasa circulación de variantes preocupantes en un tercer país.

En un futuro inmediato, la Comisión seguirá de cerca la aplicación de la Recomendación y propondrá cambios en consonancia con la evolución de la situación. Estos cambios podrían consistir en modificaciones destinadas a armonizar la Recomendación con el certificado verde digital y con las iniciativas adoptadas a escala mundial por la OMS o la Organización de Aviación Civil Internacional, y que en su momento podrían facilitar la adaptación de las restricciones cuando los viajeros de terceros países estén en condiciones de presentar certificados que acrediten su situación concreta con respecto a la COVID-19, expedidos con arreglo a un sistema que se considere suficientemente fiable o interoperable con el certificado verde digital, una vez está disponible en los Estados miembros de la UE. En paralelo, la Comisión está colaborando estrechamente con organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico<sup>7</sup>, la Organización Mundial del Turismo de las Naciones Unidas<sup>8</sup> y el Grupo de Trabajo sobre Turismo del G-20 para una reanudación y recuperación del turismo mundial sostenibles.

El uso del certificado verde digital debe ir acompañado de una comunicación diáfana y transparente para explicar a los ciudadanos su alcance y su utilización, aclararles las salvaguardias de protección de los datos personales y tranquilizarlos, especificándoles que se trata de una herramienta para ayudarles a disfrutar plenamente de sus derechos de libre circulación.

---

<sup>5</sup> Con arreglo al artículo 77 del TFUE (base jurídica de Schengen).

<sup>6</sup> Recomendación (UE) 2020/912 del Consejo, de 30 de junio de 2020, sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE y el posible levantamiento de dicha restricción.

<sup>7</sup> <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-international-mobility-and-trade-in-services-the-road-to-recovery-ec716823/>

<sup>8</sup> <https://www.unwto.org/unwto-convenes-global-tourism-crisis-committee>

Las directrices sobre pruebas diagnósticas y cuarentena aplicadas a los viajeros<sup>9</sup> se actualizarán para promover un enfoque de las medidas fronterizas más homogéneo, previsible y fácilmente comprensible para los viajeros y los proveedores de servicios de transporte.

### *Pruebas diagnósticas y rastreo: herramientas para facilitar la apertura*

Por más éxito que tenga, la vacunación no permitirá erradicar el virus por sí sola. Seguirá siendo necesario vigilar la situación epidemiológica y responder a ella, operaciones para las que las pruebas diagnósticas y el rastreo de contactos seguirán siendo herramientas esenciales. Esta actividad será especialmente importante en la fase de reapertura para ofrecer garantías de que cualquier repunte se detecta rápidamente.

La UE ha publicado documentos de orientación para facilitar el desarrollo y la aplicación de estrategias para las pruebas de diagnóstico en toda la UE y recomendaciones para apoyar un enfoque común del uso, la validación y el reconocimiento mutuo de los diferentes tipos de pruebas<sup>10</sup>. Los Estados miembros mantienen debates periódicos en el Comité de Seguridad Sanitaria sobre estrategias para las pruebas de diagnóstico y entrada en el mercado de nuevas pruebas. Este Comité también ha aprobado una lista común de pruebas de detección rápida de antígenos para el diagnóstico de la COVID-19, así como una selección de pruebas de este tipo cuyos resultados reconocerán mutuamente los Estados miembros<sup>11</sup>. Además, la Comisión se dispone a suministrar a los Estados miembros 20 millones de pruebas rápidas de antígenos<sup>12</sup>. La precisión y la disponibilidad de las pruebas rápidas de antígenos siguen mejorando, por lo que cada vez se emplean más y resultan más útiles para facilitar los servicios y la seguridad de los desplazamientos.

Están empezando a introducirse en el mercado *kits de autodiagnóstico* de la COVID-19 (en las dos modalidades de frotis con hisopo y de punción digital). La Comisión y el ECDC están revisándolos. El ECDC publicará hoy orientaciones técnicas sobre las pruebas de autodiagnóstico de COVID-19 que incluirán detalles sobre, entre otros aspectos, su disponibilidad y sus posibles repercusiones en la aplicación de las medidas de prevención y control, sus prestaciones clínicas en comparación con las pruebas de RT-PCR, que son el método de referencia, sus implicaciones para la notificación y la vigilancia epidemiológica y los parámetros para su uso adecuado. A través del Comité de Seguridad Sanitaria, la Comisión observa si los distintos países utilizan pruebas rápidas de antígenos de autodiagnóstico —o están considerando su utilización—, y con qué criterios.

Un uso importante de las pruebas es el rastreo del virus y sus variantes en las aguas residuales. Puede proporcionar información rápida y asequible sobre la presencia de un virus y, por tanto, sobre un posible repunte: basta con hacer el seguimiento de 6 000 puntos de recogida para rastrear las aguas residuales del 70 % de la población de la UE. El control de las aguas residuales

---

<sup>9</sup> <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/guidelines-covid-19-testing-and-quarantine-air-travellers>

<sup>10</sup> Recomendación (UE) 2020/1595 de la Comisión, de 28 de octubre de 2020, sobre las estrategias para las pruebas de diagnóstico de la COVID-19, incluido el uso de pruebas rápidas de antígeno (C/2020/7502).

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/preparedness\\_response/docs/covid-19\\_rat\\_common-list\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/preparedness_response/docs/covid-19_rat_common-list_en.pdf)

<sup>12</sup> El 18 de diciembre de 2020, la Comisión firmó un contrato marco con Abbot y Roche que permitía la compra de más de 20 millones de pruebas rápidas de antígenos por un valor de hasta 100 millones EUR, financiado por el Instrumento de Asistencia Urgente.

puede utilizarse con fines preventivos o de alerta precoz, ya que la detección del virus en ellas es una señal de su posible reaparición. Del mismo modo, la ausencia del virus en las aguas residuales podría indicar que una determinada zona de población puede considerarse de menor riesgo, y que las medidas adoptadas para frenar la transmisión del virus han funcionado. Es por tanto esencial que los Estados miembros implanten sistemas eficaces de control de las aguas residuales que aseguren que los datos pertinentes se faciliten rápidamente a las autoridades sanitarias competentes.

La Comisión ha adoptado hoy una Recomendación en la que propugna un enfoque coherente del uso del *análisis de las aguas residuales* para el rastreo de la COVID-19 y sus variantes<sup>13</sup>. La Recomendación se basa en los conocimientos y la experiencia de los Estados miembros e incluye orientaciones específicas sobre el diseño y la gestión de una red de control de las aguas residuales para la transmisión rápida de datos a las autoridades sanitarias. Promoverá el uso de métodos comunes de muestreo, ensayo y análisis de datos, con el apoyo de una plataforma de intercambio europea. Se facilitará ayuda financiera para apoyar el despliegue de estrategias y actividades coherentes de seguimiento y control de las aguas residuales en toda la UE y para reforzar las capacidades de los Estados miembros y de los países socios a largo plazo.

Por sí solas, las pruebas no sirven para controlar las enfermedades infecciosas. Deben ir seguidas de las medidas oportunas y ser utilizadas con eficacia. El rastreo desempeña un papel clave para contribuir a una apertura segura a medida que vaya mejorando la situación general, momento en el que será especialmente valioso contener eficazmente unos brotes más aislados. Como complemento del rastreo manual de contactos tradicional, *las aplicaciones móviles de rastreo de contactos* pueden ayudar a romper las cadenas de transmisión y a salvar vidas. Es importante que los parámetros empleados en las aplicaciones se revisen y, en caso necesario, se ajusten en función de la mayor transmisibilidad de las variantes, en coordinación con el ECDC y las autoridades nacionales. La Comisión ayudará a los Estados miembros a estudiar la posible implantación de características adicionales para reforzar las aplicaciones de rastreo de contactos y fomentar su asimilación y uso. Entre esas características podría incluirse, por ejemplo, un panel de control que muestre la información más reciente sobre la situación sanitaria y el despliegue de las campañas de vacunación, o que notifique a los usuarios su presencia previa en un evento o local en el que se hayan detectado casos confirmados de COVID-19.

Los Estados miembros también recogen datos de los viajeros transfronterizos que entran en su territorio mediante los *formularios nacionales de localización de viajeros* (PLF, por sus siglas en inglés). El intercambio de datos entre las autoridades responsables del rastreo de contactos en los Estados miembros puede ser especialmente importante cuando los viajeros crucen fronteras muy próximas, en avión o en tren. La Comisión ha desarrollado una plataforma que facilita el intercambio de datos entre los sistemas PLF de los Estados miembros.

A fin de que los Estados miembros intercambien los datos pertinentes de los pasajeros a través de esa plataforma de intercambio, la Comisión publicará un proyecto de medidas para asegurar que, antes de que empiece la temporada turística de verano, la UE disponga de una base jurídica para

---

<sup>13</sup> C(2021) 1925



el tratamiento lícito de los datos personales<sup>14</sup>. Esas medidas establecerán los conjuntos de datos, limitados y bien definidos, que podrán intercambiarse, así como las funciones y responsabilidades de los diferentes usuarios.

Para aquellos Estados miembros que no cuenten con un sistema de PLF digital, la acción conjunta de la UE «Healthy Gateways» ha desarrollado una plataforma digital de PLF de la UE como punto único de entrada y servicios de alojamiento en la nube que permiten el almacenamiento de los PLF recogidos. Ambas plataformas, la plataforma de intercambio de PLF y la plataforma digital de PLF de la UE, son proyectos complementarios que están interconectados. Estas herramientas permitirán un rastreo de contactos más rápido y eficaz de los pasajeros que cruzan fronteras.

### ***Gestión ininterrumpida del virus: tratamientos y equipo médico***

A medida que se han ido desarrollando, los ***tratamientos terapéuticos*** han contribuido a salvar vidas, a acelerar el tiempo de recuperación y a acortar la duración de la hospitalización, en beneficio de los pacientes y de unos sistemas sanitarios sometidos a una fuerte presión. La Comisión ha recurrido a una serie de instrumentos, de los que forma parte la contratación conjunta, para garantizar el acceso de los Estados miembros al limitado número de tratamientos actualmente en uso para los casos de COVID-19, así como a programas de investigación. Se necesita una acción más rápida y contundente. Está previsto presentar, a mediados de abril, una ***estrategia común de la UE sobre tratamientos***. Similar al enfoque aplicado con éxito a las vacunas, esta estrategia intentará agilizar los procesos de investigación y fabricación, de forma que los Estados miembros puedan tener acceso a valiosos tratamientos a la escala y la velocidad necesarias. Se flexibilizarán ciertas medidas reguladoras para los tratamientos (mediante facilidades de etiquetado, por ejemplo), para permitir su suministro rápido a amplia escala durante la pandemia.

La tecnología también puede utilizarse con otros fines. Los ***robots de desinfección*** ultravioleta pueden desinfectar una habitación de hospital de tamaño estándar en tan solo diez minutos mediante radiación de luz ultravioleta, y desinfectar más de dieciocho habitaciones con una sola carga. Pueden contribuir a crear un medio estéril en los hospitales sin exponer al personal a riesgos innecesarios. Está en marcha un programa por valor de 12 millones EUR para la compra y la distribución en los Estados miembros de al menos 200 robots, con fechas de entrega escalonadas a lo largo de 2021.

### ***Ayuda a los sectores más afectados a prepararse para una reapertura segura***

Algunos de los sectores más dinámicos de Europa (turismo, cultura y transporte) se encuentran entre los más duramente golpeados por la pandemia. Cuanto más se pueda hacer para ayudarles a reanudar su actividad en condiciones de seguridad para los trabajadores<sup>15</sup> y los usuarios, de una manera que genere confianza y certidumbre, tanto más rápido podrán empezar a recuperarse

---

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives?frontEndStage=ISC\\_WORKFLOW](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives?frontEndStage=ISC_WORKFLOW)

<sup>15</sup> [https://oshwiki.eu/wiki/COVID-19:\\_Regreso\\_al\\_lugar\\_de\\_trabajo\\_-\\_Adaptación\\_de\\_los\\_lugares\\_de\\_trabajo\\_y\\_protección\\_de\\_los\\_trabajadores](https://oshwiki.eu/wiki/COVID-19:_Regreso_al_lugar_de_trabajo_-_Adaptación_de_los_lugares_de_trabajo_y_protección_de_los_trabajadores)

estos sectores, muchas de cuyas empresas, de las que dependen muchos puestos de trabajo, están seriamente amenazadas.

El ecosistema del *turismo* europeo se ha visto gravemente perturbado. En doce Estados miembros, el turismo genera entre el 25 % y el 10 % del PIB nacional, y cuatro Estados miembros de la UE figuraban en 2019 entre los diez destinos turísticos principales del mundo en términos de llegadas internacionales e ingresos. Con un desplome del 70 % de los ingresos durante 2020 y hasta once millones de puestos de trabajo en peligro<sup>16</sup>, los servicios turísticos se encuentran en la zona inferior del índice de confianza empresarial. En 2020, las pernoctaciones en la UE disminuyeron un 52 % y las estancias turísticas internacionales cayeron un 68 %<sup>17</sup>. Las economías de algunos Estados miembros también dependen en enorme medida del turismo internacional y no pueden compensar la pérdida de viajeros extranjeros con el turismo nacional. La reanudación de los viajes y el turismo devolverá a millones de europeos a sus puestos de trabajo y podrá impulsar la recuperación más rápidamente en muchas regiones de la UE<sup>18</sup>.

La reanudación de los viajes en condiciones seguras y previsibles requerirá que los consumidores vuelvan a confiar en la protección de su salud y sus derechos. La aplicación descargable *Re-open EU* seguirá proporcionando a los ciudadanos información fiable sobre la situación epidemiológica y las normas vigentes (incluidos los certificados verdes digitales) en los distintos puntos de la UE, con mejores funciones de fácil uso sobre rutas de viaje<sup>19</sup>. Un sistema claro a escala de la UE que permita a los ciudadanos confiar plenamente en las normas de salud pública puede suponer un auténtico paso hacia adelante para ofrecer claridad a los viajeros, disipar las preocupaciones persistentes y abrir la puerta a la próxima temporada de verano. En 2020, la Comisión proporcionó una valiosa orientación a los sectores del transporte<sup>20</sup> y la hostelería para ayudarles a minimizar los riesgos<sup>21</sup>. La Comisión ha solicitado también al Comité Europeo de Normalización que elabore un documento de normalización como base para los protocolos de salud y seguridad en el sector de la hostelería, que estará disponible antes del verano. Esta herramienta de uso voluntario ayudará a informar y preparar mejor a las empresas turísticas para acoger a sus clientes con total seguridad. La Comisión trabajará con los Estados miembros y con el sector del turismo para garantizar el éxito del despliegue del «*sello sanitario del turismo de la UE*».

La Comisión, los Estados miembros y el sector deben seguir cooperando en campañas de comunicación dirigidas a restablecer la confianza en la seguridad de los viajes en Europa, no solo entre los europeos, sino también entre los viajeros de terceros países.

El tercer paso para ayudar al sector turístico a prepararse para una apertura segura es seguir apoyando sobre el terreno a las empresas, especialmente a las pequeñas y medianas empresas

---

<sup>16</sup> Especialmente los ocupados por jóvenes (13 % de los empleados del sector son menores de 24 años) y mujeres (que representan el 59 % de los empleados)

<sup>17</sup> Fuente: Eurostat

<sup>18</sup> El 13 de mayo de 2020, la Comisión adoptó un conjunto de directrices y recomendaciones en un primer paquete de medidas sobre el turismo y el transporte:  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/QANDA\\_20\\_870](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/QANDA_20_870)

<sup>19</sup> <https://reopen.europa.eu/en>

<sup>20</sup> C(2020) 169/02

<sup>21</sup> Orientaciones de la UE para la reanudación progresiva de los servicios turísticos y para los protocolos sanitarios en los establecimientos de hostelería, C(2020)3251.

(pymes) y a las microempresas, a fin de mantener unos servicios a salvo de la COVID y de adaptar el producto turístico a la nueva realidad. Los Estados miembros pueden movilizar apoyo e inversiones para los sectores y regiones más afectados con cargo a la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus<sup>22</sup> y al programa REACT-UE, mientras que el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y los fondos de la política de cohesión contribuirán a la recuperación sostenible de los sectores más afectados. El Fondo Europeo de Desarrollo Regional 2021-2027 incluye un objetivo específico destinado a apoyar el desarrollo económico y la inclusión social en la cultura y el turismo. La Comisión publicará una guía sobre la financiación de la UE para ayudar a las partes interesadas del sector turístico a localizar las fuentes de financiación de la UE que sean más pertinentes para sus proyectos e inversiones.

Volver a vivir la experiencia colectiva de acudir a centros y eventos culturales, visitar los lugares que configuran el patrimonio y hacer turismo cultural será uno de los signos más visibles de reapertura. Será también esencial para la supervivencia de una **economía cultural y creativa** que se ha visto especialmente afectada por las restricciones impuestas para controlar la pandemia. Este sector perdió alrededor del 31 % de sus ingresos en 2020, siendo las artes escénicas (con una caída del 90 %) y musicales (con una caída del 76 %) las más afectadas<sup>23</sup>. También en este caso, la existencia de un enfoque y unos indicadores comunes ayudarán a tomar las decisiones de levantar las restricciones, lo que permitirá a los ciudadanos y los visitantes confiar en que la apertura se está llevando a cabo de manera responsable. La Comisión utilizará las estructuras y redes de cooperación existentes<sup>24</sup> para intercambiar información sobre la reapertura del sector cultural en condiciones de seguridad. Con el fin de coordinar mejor las medidas de los Estados miembros para la reanudación segura de las actividades en el sector cultural y creativo, la Comisión elaborará directrices destinadas a los sectores de la música (festivales, locales), audiovisuales (festivales y mercados cinematográficos, cines, platós de rodaje), artes escénicas (festivales, locales), espacios de exposición como museos o galerías, bibliotecas y sitios del patrimonio cultural.

El turismo cultural impulsa el crecimiento y crea empleo, según se desprende del hecho de que cuatro de cada diez turistas eligen su destino sobre la base de la oferta cultural. La Comisión pondrá en marcha en las redes sociales de la UE una campaña específica sobre turismo cultural sostenible dirigida a promover los sitios y rutas del patrimonio cultural de la UE, además de actos y festivales culturales. Cuando la situación lo permita, se dará apoyo a nuevas iniciativas, a través de Erasmus + y su acción DiscoverEU, para promover el descubrimiento por los jóvenes del patrimonio cultural europeo por ferrocarril, durante el Año Europeo del Ferrocarril y después.

### ***Aumento de la resiliencia mundial contra la COVID-19***

La existencia de una senda sostenible para salir de la COVID-19 en la UE depende de los avances a nivel mundial. Ningún país o región del mundo estará a salvo de la COVID-19 si la enfermedad no está contenida en el resto del mundo; solo un enfoque mundial puede aportar una solución a una crisis mundial. Mientras el virus siga circulando, seguirá aumentando el coste

---

<sup>22</sup> <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/4e2z-pw8r>

<sup>23</sup> <https://www.rebuilding-europe.eu/>

<sup>24</sup> Por ejemplo, Creatives Unite, plataforma para/por los sectores cultural y creativo, <https://creativesunite.eu/>

humano: se contabilizan ya casi 120 millones de casos confirmados y se han notificado más de 2,6 millones de muertes en todo el mundo. El hecho de que el virus siga circulando supone también un constante riesgo de repunte y de aparición de nuevas variantes que pueden vulnerar las defensas creadas por las vacunas. La UE tiene tanta responsabilidad de cumplir su compromiso de lucha contra la COVID-19 en todo el mundo como interés en hacerlo.

La UE se sitúa al frente de la respuesta internacional. Ha proporcionado apoyo concreto financiero, de emergencia y en especie a sus socios internacionales y a países de todo el mundo. Hasta el momento, este enfoque conocido como «Equipo Europa»<sup>25</sup> ha contribuido con un importe total superior a 40 000 millones EUR de ayuda internacional a la lucha contra la COVID-19.

Al igual que dentro de la UE, todo enfoque sostenible pasa por la vacunación. Este es el motivo por el que la UE ha apoyado firmemente la labor del COVAX en el despliegue de vacunas en todo el mundo: gracias a una financiación de más de 2 200 millones EUR, la UE y los Estados miembros se encuentran, como «Equipo Europa», entre los principales defensores de COVAX, iniciativa mundial para garantizar un acceso equitativo a las vacunas, labor en la que han instado a todos sus socios a participar. El *Mecanismo COVAX* ha empezado a distribuir dosis de vacunas y se propone compartirlas con todos los países de renta baja y media en el primer semestre de 2021. En principio, esto bastaría para vacunar a la totalidad de su personal sanitario y al menos al 3 % de su población, con el objetivo de alcanzar el 20 % antes de que termine el año. La reserva humanitaria de 100 millones de dosis, equipada con un mecanismo de asignación transparente, contribuirá a garantizar el acceso inclusivo de las poblaciones vulnerables a las vacunas.

La UE y sus Estados miembros van a establecer un enfoque europeo coordinado para el uso compartido de vacunas mediante la creación de un *mecanismo de reparto de vacunas de la UE* basado en los principios de equidad, expansión gradual y despilfarro cero y en el enfoque «Equipo Europa». El objetivo es intensificar el apoyo a las iniciativas bilaterales de los Estados miembros, llegando a superarlas, y crear y ampliar una reserva de la UE alimentada de manera equitativa por un porcentaje de dosis procedentes de los Estados miembros. El mecanismo se pondrá en marcha y crecerá gradualmente a medida que aumenten las vacunas disponibles y que se fijen objetivos cuantitativos. Las vacunas se canalizarán preferentemente a través de COVAX, si bien podrán seguir enviándose directamente a los distintos países; habrá que prestar una especial atención a los Balcanes Occidentales, nuestra vecindad y África. Además, la UE seguirá facilitando la coordinación y la logística, y cofinanciará el transporte de las vacunas a través del Mecanismo de Protección Civil de la Unión (MPCU).

Paralelamente, la UE y sus Estados miembros, actuando como Equipo Europa, seguirán apoyando la preparación y el despliegue de estrategias de vacunación a nivel nacional y regional, garantizando la acción colectiva en asociación con actores regionales y mundiales, como los agentes humanitarios. A más largo plazo, será esencial trabajar con los países socios —en

---

<sup>25</sup> Conforme al enfoque «Equipo Europa» de la UE, se recaban las contribuciones de todas las instituciones de la Unión y se combinan los recursos movilizados por los Estados miembros y las instituciones financieras de la UE, respetando al mismo tiempo las competencias y los procedimientos de toma de decisiones de la UE, como las normas de votación, conforme a lo establecido en los Tratados.

particular los de África— para reforzar los sistemas sanitarios y los procesos de fabricación, así como la capacidad de vacunación, diagnóstico y tratamiento.

La expansión de la producción de vacunas a escala mundial y su suministro a los países necesitados requiere intensificar la colaboración mundial entre las autoridades públicas, los desarrolladores de vacunas y los fabricantes para asegurar sistemas de licencias voluntarios que permitan la necesaria transferencia de conocimientos tecnológicos. La UE está apoyando estos esfuerzos en el marco de la Organización Mundial del Comercio, entre otros foros. Se mantendrá en contacto con otros países productores de vacunas para evitar perturbaciones en unas cadenas de suministro que están estrechamente integradas. La UE garantizará también que su sistema de **transparencia y autorización** para la exportación de vacunas contra la COVID-19, que establece una serie de exenciones<sup>26</sup>, se aplique de forma justa y equitativa.

### ***Capacidad de reaccionar con prontitud ante un repunte de la COVID-19***

Las principales medidas sanitarias en curso (vacunación, pruebas diagnósticas y rastreo, y preparación frente a las variantes) ofrecen una sólida garantía de que es menor la probabilidad de que se retroceda como sucedió en algunos momentos del pasado año. No obstante, la experiencia del repunte del virus consiguiente a la relajación de las restricciones nos enseña que gran parte de la confianza reside en saber que si el virus rebrotase (por ejemplo, a través de una nueva variante), la UE y los Estados miembros estarían preparados para actuar. El marco del ECDC anteriormente descrito será especialmente valioso para ayudar a detectar rápidamente cualquier riesgo de rebrote y a señalar las restricciones más adecuadas.

Por lo que se refiere a la respuesta sanitaria, la Comisión sigue apoyando a los Estados miembros a través del **Mecanismo de Protección Civil de la Unión**. Su *Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias 24/7* puede, en tan solo unas horas, facilitar y financiar el despliegue de equipos médicos de emergencia (como en el reciente desplazamiento de médicos y enfermeros rumanos, daneses y belgas a Eslovaquia), material médico vital, vacunas (Francia ha facilitado recientemente dosis a Eslovaquia y Chequia) y equipos de protección individual (incluidos los de la reserva médica rescEU). El Instrumento de Asistencia Urgente permite el rápido traslado transfronterizo de pacientes para aliviar la presión que pesa sobre las instalaciones sanitarias.

A más largo plazo, la UE debe también establecer un marco más sólido de resiliencia y preparación ante la posibilidad de futuras pandemias. Tal es ya el objetivo de las propuestas para una **Unión Europea de la Salud**, y de la actividad en marcha relativa a la Autoridad de Preparación y Respuesta ante Emergencias Sanitarias. La actual revisión del Mecanismo de Protección Civil de la Unión también apoyará esa labor. Las propuestas para una Unión Europea de la Salud, que reforzará el marco de seguridad sanitaria de la UE, deben adoptarse lo antes posible. La Comisión presentará su visión de la resiliencia y la preparación en la **comunicación sobre «enseñanzas extraídas»** requerida por los miembros del Consejo Europeo.

---

<sup>26</sup> Las principales exenciones corresponden a las entregas a países de renta baja y media que figuran en la lista de compromisos de COVAX y a las exportaciones de vacunas compradas y/o entregadas a través de COVAX.

La UE debería también reflexionar sobre la necesidad de consolidar, en un marco que pueda activarse en respuesta a cualquier nueva crisis, el éxito de otras medidas de emergencia adoptadas durante el pasado año, como el sistema de carriles verdes. La próxima *Estrategia Schengen* ofrecerá también la oportunidad de implantar mecanismos sólidos de planificación de contingencias y coordinación de medidas en relación con las fronteras interiores y exteriores, haciendo balance de la experiencia de la crisis y teniendo en cuenta la necesidad de limitar, en la medida de lo posible, toda perturbación potencial de la libre circulación y del funcionamiento del mercado único.

#### 4. PRÓXIMOS PASOS

Los próximos meses de la pandemia de COVID-19 requerirán medidas decisivas para garantizar una reapertura sostenible y segura de nuestras sociedades y economías. Es preciso coordinar la acción a todos los niveles para asegurar que las medidas que adoptemos tengan la mayor eficacia posible a la hora de reducir la incidencia del virus, ayudar a los ciudadanos y a las empresas y facilitar el retorno a la normalidad de nuestras sociedades. La Comisión llama a todas las instituciones de la UE y a los Estados miembros a que den impulso a este empeño común; es particularmente importante redoblar los esfuerzos de comunicación.

##### *El Consejo Europeo*

- reclamará un enfoque consensuado para una reapertura segura sobre la base de un marco científico concluyente;
- apoyará una mayor coordinación de los esfuerzos para contener la pandemia a nivel mundial, partiendo del enfoque «Equipo Europa».

##### *El Parlamento Europeo y el Consejo*

- agilizarán los debates y llegarán a un acuerdo sobre las propuestas de certificado verde digital;
- acelerarán los debates y llegarán a un acuerdo sobre las propuestas legislativas relativas a la Unión de la Salud antes de que termine el año.

##### *La Comisión Europea*

- seguirá apoyando el aumento de la producción de vacunas y el cumplimiento de los compromisos contractuales en el plazo fijado;
- seguirá desarrollando soluciones técnicas a nivel europeo para aumentar la interoperabilidad de los sistemas nacionales destinados a facilitar los viajes, el intercambio de datos y el rastreo de contactos;
- presentará una estrategia europea de tratamientos.

##### *Los Estados miembros*

- velarán por la aceleración de los programas de vacunación en consonancia con el aumento

de la oferta;

- garantizarán que las restricciones temporales para luchar contra la COVID-19 sean proporcionadas y no discriminatorias;
- acelerarán las actividades técnicas para la aplicación del certificado verde digital con vistas a la adopción rápida de la propuesta;
- aplicarán rápidamente todas las recomendaciones y desarrollarán la infraestructura necesaria con el fin de utilizar las herramientas disponibles para luchar contra la pandemia.