

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados interoperables de vacunación, de test y de recuperación para facilitar la libre circulación durante la pandemia de COVID-19 (certificado verde digital)

[COM(2021) 130 final-2021/0068 (COD)]

(2021/C 286/25)

Ponente: **George VERNICOS**

Consulta	Comisión Europea, 21.4.2021
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía
Fecha de la aprobación en el pleno	27.4.2021
Pleno n.º	560
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	251/0/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La pandemia de COVID-19 ha supuesto un choque excepcional para nuestras economías, nuestras sociedades y nuestras vidas, y el sector turístico se ha visto afectado en un grado sin precedentes. La crisis actual ha puesto de manifiesto la importancia del turismo para Europa, no solo desde un punto de vista económico sino también por lo que respecta a la convivencia y la forja de un destino común.

1.2. El CESE insiste en que el «certificado verde digital» debería minimizar la complejidad para los viajeros y facilitar los desplazamientos durante la pandemia de COVID-19.

1.3. El CESE considera necesario aclarar que la posesión de un «certificado verde digital» no constituye una condición previa para el ejercicio de la libre circulación y que el Reglamento propuesto no establece ni la obligación ni el derecho a ser vacunado. No obstante, recomienda que, en particular, los grupos socialmente marginados y desfavorecidos tengan acceso a la información pertinente y que se evalúe y supervise adecuadamente las repercusiones del certificado verde para estos grupos.

1.4. El CESE subraya que la posesión del certificado verde no debe eximir a los viajeros de cumplir otras medidas para reducir el riesgo, sino que debe considerarse una estrategia de transición para los países que exigen un mecanismo permanente de reevaluación constante tras su adopción.

1.5. El CESE señala que todos los países europeos deberían trabajar juntos para lograr lo antes posible unas condiciones marco uniformes (es decir, en lo que respecta a contenido, formato, principios y normas técnicas del certificado), puesto que no podemos permitirnos perder otra temporada turística de verano.

1.6. El CESE destaca que los protocolos de viaje deben ser claros y aplicables a los viajes internacionales por vía aérea, terrestre y marítima.

1.7. El CESE subraya que, dado que los datos personales incluyen datos médicos sensibles, es fundamental que todos los Estados miembros dispongan de sistemas interoperables con disposiciones igualmente estrictas en materia de protección de datos. El certificado verde digital no debe requerir la creación y el mantenimiento de una base de datos central a escala de la UE. El CESE también recomienda que el certificado verde digital se organice de tal manera que la información sobre la categoría que habilita para viajar sea visible exclusivamente para la persona que se desplaza.

1.8. Asimismo, el CESE quisiera llamar la atención sobre el hecho de que el certificado verde digital también servirá para facilitar los viajes de negocios. Esta circunstancia no debe dar lugar a una discriminación en el lugar de trabajo ni a un uso indebido mediante la contratación de personas vacunadas de terceros países para desempeñar trabajos en los que las condiciones laborales son deficientes.

1.9. El CESE insta a la Comisión y a los Estados miembros a que garanticen que el certificado, así como su actualización, serán gratuitos.

1.10. El CESE destaca la necesidad de acelerar la vacunación impulsando la producción de vacunas y velando por una mayor transparencia y previsibilidad, a fin de garantizar una cantidad adecuada de vacunas en toda la UE mediante un enfoque coordinado y unificado. Al mismo tiempo, los países deberían invertir más en campañas educativas sobre los beneficios de la vacunación con el objetivo de luchar contra la desinformación.

1.11. En opinión del CESE, es necesario añadir el autodiagnóstico y el análisis de sangre para detectar la presencia de anticuerpos contra la COVID como métodos suplementarios para obtener el certificado verde digital.

1.12. El CESE apoya que, al objeto de evitar restricciones poco equitativas a la libertad de circulación de las personas que no hayan sido vacunadas, los Gobiernos europeos deben garantizar a toda la ciudadanía un acceso fácil y gratuito a los test.

1.13. El CESE considera que el certificado debe ser reconocido en todos los Estados miembros de la UE, a fin de allanar el camino hacia el restablecimiento de la plena libertad de circulación dentro de la UE mientras dure la pandemia de COVID-19.

2. Antecedentes

2.1. Con el fin de garantizar un enfoque bien coordinado, predecible y transparente para la adopción de restricciones a la libertad de circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19, el Consejo adoptó, el 13 de octubre de 2020, la Recomendación (UE) 2020/1475 del Consejo ⁽¹⁾.

Sin embargo, en realidad, apenas había habido tiempo de que esta Recomendación entrara en vigor cuando cada Estado miembro empezó a aplicar restricciones diferentes.

2.2. Y lo que es más importante, en la declaración adoptada tras las videoconferencias informales de los días 25 y 26 de febrero de 2021, los miembros del Consejo Europeo pidieron que se siguiera trabajando para alcanzar un planteamiento común sobre los certificados de vacunación. La Comisión ha colaborado con los Estados miembros en la red de sanidad electrónica —una red voluntaria de autoridades nacionales de sanidad electrónica— para preparar la interoperabilidad de estos certificados. La red de sanidad electrónica también acordó conjuntos de datos armonizados comunes para la expedición de certificados de vacunación, test o recuperación, así como un esbozo del marco de confianza el 12 de marzo de 2021.

2.3. Sobre la base del trabajo técnico realizado hasta la fecha, el 17 de marzo de 2021 la Comisión presentó una propuesta de Reglamento, que constituye un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados interoperables de vacunación, de test y de recuperación para facilitar la libre circulación en la UE [2021/0068 (COD)], junto con una propuesta sobre los nacionales de terceros países que residan legalmente o se encuentren legalmente en la Unión [2021/0071 (COD)].

Al tiempo que respeta los derechos fundamentales, incluida la privacidad y la no discriminación, el certificado europeo previsto contendrá:

- la prueba de que una persona ha sido vacunada contra la COVID-19 o
- resultados de un test reciente de detección de la infección por el SARS-CoV-2, o
- información sobre la recuperación de una persona de una infección por SARS-CoV-2.

⁽¹⁾ DO L 337 de 14.10.2020, p. 3.

2.4. Estará disponible para los ciudadanos de la UE y los miembros de sus familias, los nacionales de terceros países que residan en la UE y los visitantes que tengan derecho a viajar a otros Estados miembros. Será válido en todos los Estados miembros de la UE y en Islandia, Liechtenstein y Noruega mediante su integración en el marco del EEE. Suiza puede decidir también introducirlo.

2.5. Las autoridades nacionales de los Estados miembros de la UE (hospitales, centros de test o autoridades sanitarias) serán responsables de su expedición. El certificado incluirá el nombre de la persona, la fecha de nacimiento, la fecha de expedición, información sobre la vacuna, el test o la recuperación y un identificador único. Se generará un código QR para autenticar el certificado, garantizar la seguridad de los datos y protegerlo contra la falsificación.

2.6. La propuesta no obliga a los Estados miembros a renunciar a imponer restricciones a la libre circulación (en la medida en que sean necesarias para proteger la salud pública) de los viajeros con certificado verde, sino que les proporciona documentos fiables, auténticos y armonizados cuando las impongan. Por lo tanto, es evidente que seguirá existiendo un margen de discrecionalidad, aunque el marco propuesto recomienda que las restricciones se limiten a lo estrictamente necesario e incluye la presunción de que se suprimirán las restricciones para los titulares de certificados, además de exigir a los Estados miembros que notifiquen a los demás Estados miembros y a la Comisión si siguen imponiéndolas.

2.7. El sistema propuesto deja abierta la posibilidad de actualizaciones basadas en nuevas pruebas científicas sobre la eficacia de las vacunas para detener la transmisión del SARS-CoV-2 y la duración de la inmunidad adquirida tras la recuperación. En la actualidad, el marco establece que el período máximo de validez del certificado de recuperación de una infección previa por COVID-19 será de 180 días. De conformidad con la propuesta, el certificado verde digital se suspenderá una vez que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declare que ha finalizado la emergencia sanitaria internacional de la COVID-19, pero podría reactivarse para futuras pandemias.

3. Observaciones generales sobre la crisis actual del sector turístico

3.1. El sector turístico, un sector muy dinámico e interconectado, es uno de los motores económicos de Europa y representa el 50 %⁽²⁾ del turismo mundial. En todos los países, independientemente de su nivel de desarrollo, muchos millones de puestos de trabajo y empresas dependen de la presencia de un sector turístico sólido y próspero. Directa e indirectamente, el sector turístico contribuye casi al 10 % del PIB de la UE.

3.2. La pandemia de COVID-19 ha supuesto un choque excepcional para nuestras economías, nuestras sociedades y nuestras vidas. Para limitar la propagación del virus a través de las fronteras nacionales, los países han intentado utilizar una combinación de medidas, algunas de las cuales han tenido un impacto negativo en los desplazamientos hacia los Estados miembros y dentro de ellos.

El turismo se ha visto afectado en un grado sin precedentes y 2020 ha sido el peor año registrado nunca en el sector. En Europa las llegadas se redujeron en un 69 % en 2020 y en un 85 % en enero de 2021⁽³⁾.

3.3. La situación es particularmente difícil en los países de la UE que son destinos turísticos clave, como Italia, Grecia, Portugal, Malta, Chipre, España y Francia. Se estima que la industria turística de la UE, que da empleo a unos trece millones de personas⁽⁴⁾, está perdiendo alrededor de 1 000 millones de euros de ingresos mensuales como consecuencia del brote de COVID-19.

3.4. El hecho de que más de un tercio del valor añadido que el turismo genera en la economía nacional proceda de impactos indirectos pone de manifiesto la extensión y profundidad de los vínculos entre el turismo y otros sectores⁽⁵⁾. Como consecuencia, la reducción de los flujos turísticos está teniendo graves repercusiones en la economía en general⁽⁶⁾.

⁽²⁾ En el período 2014-2018 se registró en Europa el mayor volumen de llegadas, que para todos los años representaron más del 50 % de los desplazamientos al exterior en todo el mundo. Entre 2014 y 2018 los viajes a destinos europeos se incrementaron en un 24,3 %.

⁽³⁾ UNWTO, principios de marzo de 2021.

⁽⁴⁾ Eurostat.

⁽⁵⁾ La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) también ha puesto de relieve la importancia de las pérdidas indirectas debidas a los vínculos intersectoriales en el sector turístico, de modo que se estima que las pérdidas en el PIB son aproximadamente entre dos y tres veces superiores a la pérdida inmediata de ingresos en el sector del turismo internacional. El informe de la UNCTAD estimaba que las pérdidas directas e indirectas para el turismo mundial causadas por la COVID-19 podrían representar aproximadamente el 4 % del PIB mundial, pero con repercusiones diversas en cada país que reflejan su exposición a los viajes y al turismo.

⁽⁶⁾ Perspectivas económicas de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), diciembre, base de datos de 2020 y base de datos del Consejo Mundial de Viajes y Turismo.

3.5. Por lo que se refiere al sector turístico, también es importante subrayar su impacto social. El turismo contribuye al desarrollo de las comunidades rurales, ya que proporciona fuentes de ingresos adicionales y permite de este modo un desarrollo territorial equilibrado de nuestras sociedades. El turismo también ha sido una fuerza motriz en la protección del patrimonio natural y cultural, conservándolo para las generaciones futuras.

3.6. De cara al futuro, la Organización Mundial del Turismo considera que puede producirse un repunte de los viajes internacionales en el segundo semestre del año. Esta estimación se basa en una serie de factores, en particular un levantamiento generalizado de las restricciones de viaje, el éxito de los programas de vacunación y la introducción de protocolos armonizados, como el certificado verde digital previsto por la Comisión Europea.

4. Observaciones específicas sobre la propuesta de Reglamento relativo al certificado verde digital

4.1. El CESE apoya la iniciativa de la Comisión de trabajar con los Estados miembros en la red de sanidad electrónica para preparar la interoperabilidad de los certificados de vacunación, a fin de establecer una solución común viable, eliminar la complejidad, limitar el conjunto de datos para los certificados de vacunación al mínimo absoluto para la protección de los datos sensibles de los titulares y desarrollar un identificador único. Si no se actúa en el nivel de la UE, es probable que los Estados miembros adopten sistemas diferentes, no coordinados y complejos.

4.2. El CESE observa que la introducción del «certificado verde» constituye una excelente norma común para facilitar los trámites administrativos, pero no puede considerarse el «acelerador clave de la libre circulación». La libre circulación seguirá sujeta a restricciones nacionales que se determinarán exclusivamente en función de la capacidad de cada Estado y de su sistema sanitario. En consecuencia, podrán seguir imponiéndose medidas aplicables a los viajeros transfronterizos (por ejemplo, cuarentena o autoaislamiento, test adicionales y repetitivos, antes o después de la llegada) y su adopción se deja a la discreción de los Estados miembros, aunque el marco propuesto formula determinadas recomendaciones para que los Estados se limiten a las restricciones absolutamente necesarias.

4.3. El CESE subraya que, aunque la posesión del certificado verde no debe eximir a los viajeros de cumplir otras medidas de reducción del riesgo, debe considerarse una estrategia de transición para que los países la apliquen cuando el contexto epidemiológico pueda justificar la reducción de las restricciones de viaje, pese a que todavía se pueda requerir el uso de salvaguardias para que los viajes sean más seguros. Existe incertidumbre en cuanto a la eficacia de las vacunas en la reducción de la transmisión o para determinadas mutaciones, y sobre el alcance y la duración de la inmunidad mediada por anticuerpos contra la reinfección SARS-CoV-2. Además, sigue habiendo dudas sobre la validez de los test. Por lo tanto, el CESE recomienda encarecidamente que se adopten medidas de acompañamiento para proteger la salud de los viajeros y los trabajadores, sobre todo en espacios cerrados y concurridos.

4.4. El CESE señala que son necesarias medidas eficaces y urgentes, por ejemplo una mayor coordinación de los protocolos de viaje entre países a fin de garantizar una reanudación segura del turismo, puesto que no podemos permitirnos perder otra temporada turística de verano. La pandemia es un problema mundial y su solución requiere un enfoque mundial y confianza: las soluciones adoptadas por separado por cada país no funcionarán.

4.5. El CESE subraya que, para que sea eficaz, el certificado verde debe ser plenamente interoperable, seguro y verificable. Por ello, todos los países europeos deberían trabajar juntos para lograr lo antes posible unas condiciones marco uniformes (esto es, en cuanto a contenido, formato, principios y normas técnicas del certificado). Esto incluye normas comunes que especifiquen la duración de la validez de las vacunas y los test (y el tipo) y por cuánto tiempo se certifica a la persona como «recuperada».

El CESE destaca que los protocolos de viaje deben ser claros y aplicables a los viajes internacionales por vía aérea, terrestre y marítima. Debe tenerse en cuenta que la aplicación del certificado verde es responsabilidad conjunta de las autoridades fronterizas y de los transportistas.

4.6. A juicio del CESE, el certificado verde está concebido para ser lo más sencillo posible, aplicado como un paquete, depende de la confianza entre los países participantes y también necesitará un mecanismo permanente de reevaluación constante tras su adopción.

4.7. El CESE está de acuerdo en que el sistema debe basarse en los principios siguientes: a) el objetivo del certificado verde debe ser reducir el impacto del riesgo a un nivel residual que pueda ser considerado aceptable por las autoridades nacionales y esté en consonancia con las directrices de la OMS; b) las restricciones a los viajes internacionales deben ser proporcionales a la situación epidemiológica en el país de origen y de destino, c) la cuarentena podrá seguir siendo un instrumento a disposición de las autoridades cuando proceda, d) los países participantes en el sistema aceptarán los test que hayan sido aprobados por las autoridades nacionales de otros países participantes, e) deberán minimizarse la complejidad de los procesos y la cantidad de datos recopilados y transferidos a través de las fronteras; f) el sistema debe ser interoperable y basarse en una nomenclatura y un formato comunes para las transferencias de información; g) el sistema deberá atenerse a los principios de «protección de la intimidad desde el diseño», lo que significa que el contenido, las modalidades de recopilación de la información, la finalidad de la recopilación y la duración del almacenamiento de todos o algunos de los datos que se recojan estarán claros para las personas interesadas desde el principio.

4.8. La campaña de vacunación y las normas sobre vacunas y certificados siguen siendo competencia y responsabilidad exclusiva de los Gobiernos nacionales. Ningún Estado miembro ha optado por hacer obligatoria la vacunación (excepto en casos especiales como Italia para el personal de enfermería) y parece muy poco probable que lo hagan en los próximos meses.

No obstante, el acceso universal y equitativo a una vacuna contra la COVID-19 segura y eficaz es fundamental para salvar vidas, proteger el sistema sanitario público y permitir la reconstrucción de las economías. El CESE destaca la necesidad de acelerar la vacunación impulsando la producción de vacunas y velando por una mayor transparencia y previsibilidad, a fin de garantizar una cantidad adecuada de vacunas en toda la UE mediante un enfoque coordinado y unificado. Se trata también de una condición previa importante para el funcionamiento del certificado verde digital y la igualdad de trato de la ciudadanía.

4.9. Los Gobiernos europeos deberían utilizar los fondos de recuperación tras la pandemia para programas de vacunación dirigidos a los segmentos de la población que, de otro modo, serían más difíciles de alcanzar, como las personas que viven en zonas rurales o menos prósperas, lejos de hospitales y clínicas. Además, debe evitarse cualquier discriminación en relación con las minorías étnicas.

La UE también debería invertir más en campañas educativas sobre los beneficios de la vacuna, lo que ayudaría a luchar contra la desinformación que hace que las personas se muestren reacias a vacunarse.

4.10. El CESE apoya que, para evitar restricciones poco equitativas a la libertad de circulación de las personas que no hayan sido vacunadas, los Gobiernos europeos deben garantizar a toda la ciudadanía un acceso fácil y gratuito a los test (y una entrega rápida de sus resultados), teniendo en cuenta la posible brecha entre las zonas rurales y urbanas.

4.11. El CESE considera necesario aclarar que la posesión de un «certificado verde digital» no constituye una condición previa para el ejercicio de la libre circulación y que el Reglamento propuesto no establece ni la obligación ni el derecho a ser vacunado. El CESE señala que cualquier certificación de inmunidad de este tipo plantea cuestiones éticas relativas al respeto, los derechos e intereses individuales, la responsabilidad en materia de salud pública y la justicia social. Debe evaluarse y controlarse adecuadamente el impacto, sobre todo entre los grupos socialmente marginados y desfavorecidos.

4.12. El CESE señala que el certificado verde digital respalda la tan necesaria recuperación del sector de los viajes y el turismo. También es un certificado muy importante para los viajes de negocios y para cualquier otra reunión social; impulsará la economía y la celebración de actos culturales y sociales y tendrá un efecto positivo en la salud (mental o física) de las personas en general. La Comisión y los Estados miembros velarán por que el certificado, así como su actualización, se expidan gratuitamente, tal como se afirma en el artículo 3, apartado 3. El certificado deberá tener un código QR que ayude a garantizar la seguridad y autenticidad y emitirse en la lengua o lenguas oficiales del Estado miembro emisor, así como en inglés. El certificado debe ser reconocido en todos los Estados miembros de la UE, a fin de allanar el camino para el restablecimiento de la plena libertad de circulación dentro de la UE durante la pandemia de COVID-19.

4.13. El CESE desea llamar la atención sobre el hecho de que el certificado verde digital no solo se utilizará para fines turísticos. También servirá para facilitar los viajes con fines profesionales dentro de Europa, aunque podría perjudicar a trabajadores concretos. El CESE recomienda a los Estados miembros que tomen precauciones para que esto no dé lugar a una discriminación en el lugar de trabajo y no afecte a la empleabilidad. Además, el CESE advierte contra el uso indebido del Reglamento para facilitar la entrada de personas vacunadas de terceros países a fin de que desempeñen trabajos en los que las condiciones laborales sean deficientes.

4.14. El CESE añade que la Comisión y los Estados miembros deben crear una infraestructura marco digital fiable que permita la expedición y verificación seguras de los certificados y apoyar su aplicación técnica por parte de los Estados miembros garantizando, en la medida de lo posible, la interoperabilidad mediante sistemas tecnológicos establecidos internacionalmente.

4.15. El CESE hace hincapié en que, dado que los datos personales incluyen datos médicos sensibles, tiene que garantizarse un nivel muy elevado de protección de datos y mantenerse el principio de minimización de datos.

En particular, el marco del «certificado verde digital» no deberá exigir la creación y el mantenimiento de una base de datos a escala de la UE, sino que deberá permitir la verificación descentralizada de los certificados interoperables firmados digitalmente. Los Gobiernos también deberán velar por que los datos personales se conserven en condiciones de seguridad y no se compartan ni utilicen indebidamente para otros fines. Además, los datos correspondientes solo deben tratarse para fines relacionados con el certificado verde digital y las autoridades competentes deberán garantizar que los datos se eliminen posteriormente. Si se requiere el certificado verde para viajar entre países, entonces será fundamental que todos los Estados miembros dispongan de sistemas interoperables con disposiciones de protección de datos igualmente estrictas y prevean la obligación de los responsables del tratamiento de datos de consultar a sus autoridades nacionales de supervisión de la protección de datos antes de proceder al tratamiento de cualquier dato. El CESE recomienda la participación de expertos en protección de datos a escala europea y nacional, a fin de garantizar una aplicación adecuada.

4.16. El CESE también observa que debe evitarse que el certificado verde digital pueda revelar datos médicos personales sensibles sobre la situación de los viajeros en lo que respecta a vacunación, presencia de anticuerpos o test. Por lo tanto, el CESE recomienda que el certificado verde digital se organice de manera que esta información solo sea visible para el viajero y cualquier tercero solo pueda comprobar que se cumple una condición.

4.17. En opinión del CESE, es necesario añadir el autodiagnóstico y el análisis de sangre para detectar la presencia de anticuerpos contra la COVID como métodos suplementarios para obtener el certificado verde digital. La práctica ha demostrado que el análisis de sangre para detectar la presencia de anticuerpos contra la COVID es tan pertinente como el certificado de recuperación de la COVID.

4.18. El CESE considera que debe aclararse qué sucederá en el caso de las vacunas que son objeto de revisión continua por parte de la EMA. Se trata de un problema particular para los países de la UE que han estado utilizando dichas vacunas.

Bruselas, 27 de abril de 2021.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG
