



Bruselas, 15 de marzo de 2022
(OR. en)

7246/22

Expedientes interinstitucionales:
2021/0071(COD)
2021/0068(COD)

COVID-19 66
JAI 350
POLGEN 38
FRONT 123
FREMP 61
IPCR 39
VISA 50
MI 196
SAN 158

TRANS 147
COCON 24
COMIX 136
SCHENGEN 29
AVIATION 45
PHARM 45
RELEX 358
TOUR 25
CODEC 298

NOTA DE TRANSMISIÓN

De: Por la secretaria general de la Comisión Europea, D.^a Martine DEPREZ, directora

Fecha de recepción: 15 de marzo de 2022

A: D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la Unión Europea

N.º doc. Ción.: COM(2022) 123 final

Asunto: INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO de conformidad con el artículo 16, apartado 2, del 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

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2022) 123 final.

Adj.: COM(2022) 123 final



Bruselas, 15.3.2022
COM(2022) 123 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

de conformidad con el artículo 16, apartado 2, del 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

1. INTRODUCCIÓN

El 14 de junio de 2021, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (UE) 2021/953 por el que se establecía el certificado COVID digital de la UE (el «Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE»)¹. Dicho Reglamento, basado en una propuesta de la Comisión², establece un marco común para la expedición, verificación y aceptación de certificados COVID-19 interoperables de vacunación, de prueba diagnóstica o de recuperación a fin de facilitar la libre circulación de los ciudadanos de la UE y los miembros de sus familias durante la pandemia de COVID-19. Este Reglamento va acompañado del Reglamento (UE) 2021/954³, que amplía el marco del certificado COVID digital de la UE a los nacionales de terceros países que se encuentren o residan legalmente en el territorio de un Estado miembro y que tengan derecho a viajar a otros Estados miembros de conformidad con el Derecho de la UE.

El certificado COVID digital de la UE es una manera sencilla y segura de acreditar la situación concreta de una persona con respecto a la vacunación, la prueba diagnóstica o la recuperación de la COVID-19 en caso de desplazamiento. Es gratuito y puede utilizarse tanto en formato digital como en formato impreso⁴. El certificado COVID digital de la UE ha sido un elemento crucial de la respuesta de Europa a la pandemia de COVID-19 y se ha normalizado rápidamente en Europa y más allá de sus fronteras. Desde que empezó a aplicarse el Reglamento, se han expedido más de 1 700 millones de certificados COVID digitales de la UE⁵.

El Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE tiene una importante dimensión internacional. Faculta a la Comisión para conectar los sistemas de certificados COVID-19 en terceros países una vez que haya establecido que los certificados de estos cumplen los requisitos pertinentes para ser considerados equivalentes a los certificados COVID digitales de la UE, a fin de facilitar el ejercicio por parte de sus titulares de su derecho a la libre circulación⁶. El sistema de certificados COVID digitales de la UE se ha convertido en una norma mundial, con la adhesión hasta la fecha de treinta y cinco terceros países y territorios

¹ 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 (DO L 211 de 15.6.2021, p. 1).

² 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].

³ Reglamento (UE) 2021/954 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) con respecto a los nacionales de terceros países que se encuentren o residan legalmente en los territorios de los Estados miembros durante la pandemia de COVID-19 (DO L 211 de 15.6.2021, p. 24).

⁴ Para el formato impreso hay una plantilla disponible en: https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/ehealth/docs/covid-certificate_paper_guidelines_en.pdf.

⁵ Fecha límite para los datos: 28 de febrero de 2022. En el anexo I figura un desglose detallado por Estado miembro.

⁶ Según lo dispuesto en el artículo 8, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/953.

de cinco continentes, además de los veintisiete Estados miembros. El éxito del certificado COVID digital de la UE ha contribuido a la reanudación de los viajes internacionales seguros.

Con arreglo al Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE, la Comisión presentó un informe al Parlamento Europeo y al Consejo en octubre de 2021⁷. En dicho informe se ofreció un resumen de la aplicación del Reglamento desde su adopción el 14 de junio de 2021. El informe contenía información sobre la aplicación técnica del Reglamento, la conexión de terceros países al sistema, el uso de certificados por parte del sector del transporte aéreo y el uso de certificados por parte de los Estados miembros para fines distintos de los relacionados con los viajes. También contenía un análisis de la posible expedición de certificados de recuperación basados en los resultados de las pruebas rápidas de antígenos y anticuerpos, y del período de validez de los certificados de recuperación y vacunación. Incluía un resumen de la información recibida por los Estados miembros sobre la aplicación del Reglamento, incluidas las notificaciones sobre restricciones adicionales a la libre circulación a los titulares del certificado COVID digital de la UE. Por último, el informe indicaba que la Comisión presentaría una propuesta para ampliar el plazo de aplicación del Reglamento, teniendo en cuenta la evolución de la situación epidemiológica de la pandemia de COVID-19.

El Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE establece que la Comisión debe presentar un informe adicional al Parlamento Europeo y al Consejo a más tardar el 31 de marzo de 2022. Este segundo informe contendrá, en particular, una evaluación del impacto del Reglamento en la facilitación de la libre circulación, incluidos los viajes y el turismo en la Unión y la aceptación de los diferentes tipos de vacunas, los derechos fundamentales y la no discriminación, así como en la protección de los datos de carácter personal durante la pandemia de COVID-19.

Además de los temas mencionados explícitamente en el Reglamento, el presente informe también contiene información actualizada sobre el número de certificados COVID digitales de la UE expedidos, los últimos avances técnicos relacionados con el sistema de certificados COVID digitales de la UE y la conexión de otros terceros países al sistema. Como seguimiento del primer informe, también contiene información sobre la expedición de certificados de recuperación a partir de resultados de pruebas rápidas de antígenos y anticuerpos, la expedición de certificados de pruebas a partir de pruebas de antígenos en laboratorio y sobre el período de aceptación de los certificados de recuperación y vacunación. Por último, el informe explica por qué la Comisión adoptó, el 3 de febrero de 2022, una

⁷ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de conformidad con el artículo 16, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo 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 [COM(2021) 649 final].

propuesta de prórroga del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE hasta el 30 de junio de 2023⁸.

2. APLICACIÓN DEL REGLAMENTO SOBRE EL CERTIFICADO COVID DIGITAL DE LA UE Y SU IMPACTO EN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y LA NO DISCRIMINACIÓN

2.1. Facilitación de la libre circulación y no discriminación

2.1.1. La pandemia de COVID-19 y la libre circulación dentro de la UE

El derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros de la UE es uno de los derechos más valorados por los ciudadanos de la UE. Según una encuesta del Eurobarómetro de 2020⁹, más de ocho de cada diez encuestados (84 %) considera que la libre circulación de los ciudadanos de la UE dentro de la Unión confiere ventajas de carácter general a la economía de su país. El derecho fundamental a la libre circulación está consagrado en el artículo 21, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en el artículo 45 de la Carta de los Derechos Fundamentales.

El derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros no es absoluto. Su ejercicio puede estar sujeto a limitaciones, siempre que estas se apliquen respetando los principios generales del Derecho de la Unión y, en particular, los principios de no discriminación¹⁰ y proporcionalidad¹¹. Por ejemplo, el derecho de un ciudadano de la UE a circular y residir libremente puede verse restringido por motivos de seguridad pública¹².

Durante la pandemia de COVID-19, los Estados miembros adoptaron medidas que limitaban el ejercicio del derecho a circular y residir libremente en la UE con el fin de proteger la salud pública. Estas medidas tenían por objeto limitar la propagación del SARS-CoV-2 y evitar el desbordamiento de los sistemas sanitarios.

La protección de la salud pública puede constituir un motivo legítimo para restringir la libre circulación. No obstante, estas limitaciones basadas en la salud pública deben respetar los principios del Derecho de la UE, como la proporcionalidad y la no discriminación. Las medidas adoptadas no deben ir más allá de lo estrictamente necesario para salvaguardar la

⁸ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/953 relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados COVID-19 interoperables de vacunación, de prueba diagnóstica y de recuperación (certificado COVID digital de la UE) a fin de facilitar la libre circulación durante la pandemia de COVID-19 [COM(2022) 50 final].

⁹ https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/214273/Eurobarometer%20Report%20Summary%20_%20EU%20Citizenship%20&%20Democracy%20-%20July%202020.pdf.

¹⁰ Artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales.

¹¹ Artículo 52, apartado 2, de la Carta y sentencia de 17 de septiembre de 2002, Baumbast y R, C-413/99, EU:C:2002:493.

¹² Artículo 27 de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) n.º 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE (DO L 158 de 30.4.2004, p. 77).

salud pública. La Comisión siguió subrayando este punto, que también se establece en el artículo 11, apartado 1, del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE, en sus diferentes propuestas adoptadas sobre la cuestión de la libre circulación durante la pandemia de COVID-19¹³.

Las restricciones adoptadas por los Estados miembros en respuesta al brote de COVID-19 tomaron diversas formas. Durante la fase temprana de la pandemia, los Estados miembros llegaron a prohibir la entrada o la salida de su territorio, algunos incluso mediante el restablecimiento de controles en las fronteras interiores dentro del espacio Schengen. Otras medidas incluyeron la necesidad de que los viajeros se sometieran a pruebas de detección de la infección por SARS-CoV-2, se aislaran o se pusieran en cuarentena. Algunos Estados miembros también exigieron a los viajeros que presentaran formularios de localización de pasajeros o que cumplieran otros requisitos de registro antes de entrar en su territorio o en el momento de la entrada.

Siempre que sean necesarias algunas restricciones de viaje desde el punto de vista de la salud pública y cumplan los principios de no discriminación y proporcionalidad, estas no constituyen una vulneración del derecho a circular y residir libremente en el territorio de la UE.

Este es el contexto en el que se adoptó el Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE. Es importante subrayar que el Reglamento, que estableció certificados COVID-19 interoperables de vacunación, de prueba diagnóstica y de recuperación, no exige a los Estados miembros que introduzcan limitaciones al derecho a la libre circulación¹⁴. Si un Estado miembro decide no exigir certificados de vacunación, de prueba diagnóstica o de recuperación en el contexto del ejercicio de la libre circulación, el Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE no lo obliga a hacerlo. En consecuencia, el Reglamento no puede afectar negativamente a la libre circulación dentro de la UE.

¹³ Véase la propuesta de la Comisión, de 4 de septiembre de 2020, de Recomendación del Consejo sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19 [COM(2020) 499 final], la propuesta de la Comisión, de 17 de marzo de 2021, 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], la propuesta de la Comisión, de 25 de noviembre de 2021, de Recomendación del Consejo sobre un enfoque coordinado para facilitar la libre circulación segura durante la pandemia de COVID-19 y por la que se sustituye a la Recomendación (UE) 2020/1475 [COM(2021) 749 final], y la propuesta de la Comisión, de 3 de febrero de 2022, de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/953 relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados COVID-19 interoperables de vacunación, de prueba diagnóstica y de recuperación (certificado COVID digital de la UE) para facilitar la libre circulación durante la pandemia de COVID-19 [COM(2022) 50 final].

¹⁴ Véase también el considerando 14 del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE: «El presente Reglamento pretende facilitar la aplicación de los principios de proporcionalidad y no discriminación por lo que se refiere a las restricciones a la libre circulación durante la pandemia de COVID-19, al tiempo que se persigue un alto nivel de protección de la salud pública. No debe entenderse que facilita o fomenta la adopción de restricciones a la libre circulación o restricciones a otros derechos fundamentales, en respuesta a la pandemia de COVID-19, dados sus efectos perjudiciales para los ciudadanos y las empresas de la Unión [...]».

Por el contrario, la Comisión considera que el sistema de certificados COVID digitales de la UE ha tenido, y sigue teniendo, un impacto positivo en la libre circulación en un momento en que los Estados miembros están limitando el ejercicio de ese derecho por motivos de salud pública. El sistema logra ese impacto positivo garantizando que los ciudadanos tengan derecho a recibir certificados interoperables y mutuamente aceptados sobre la vacunación, las pruebas de diagnóstico y la recuperación de la COVID-19 que puedan utilizar cuando ejerzan su derecho a la libre circulación. Si los Estados miembros levantan determinadas restricciones a la libre circulación de las personas en posesión de pruebas de vacunación, prueba diagnóstica o recuperación, el Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE garantiza que los ciudadanos puedan, de manera no discriminatoria, beneficiarse de estas exenciones mediante certificados expedidos de conformidad con el Reglamento.

Sin el Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE, no existiría ninguno de estos dos derechos, a saber, el derecho a recibir un certificado y el derecho a estar exento de las restricciones como ciudadanos de un Estado miembro mediante dicho certificado. Además, no habría ninguna norma única que garantizara la interoperabilidad transfronteriza de los certificados COVID-19. En una encuesta realizada por la Comisión a principios de febrero de 2022, dos tercios de los Estados miembros que respondieron indicaron que, de no adoptarse el certificado COVID digital de la UE, habrían considerado la posibilidad de establecer un certificado COVID-19 nacional. Aunque los proveedores de asistencia sanitaria podrían haber expedido certificados a los ciudadanos, no habría habido ninguna garantía de que los certificados serían aceptados —o, a falta de una norma de codificación, descifrados— en otros Estados miembros. Además, muchos tipos diferentes de certificados aumentarían inevitablemente el riesgo de fraude y falsificación.

De conformidad con el principio de proporcionalidad, toda restricción a la libre circulación de personas dentro de la UE establecida en respuesta a la pandemia de COVID-19, incluidos los posibles requisitos de los Estados miembros para presentar certificados COVID digitales de la UE, debe levantarse tan pronto como la situación epidemiológica lo permita. Como consecuencia de ello, el período de aplicabilidad del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE es limitado en el tiempo, lo que significa que debe dejar de aplicarse cuando se haya superado la pandemia y los certificados ya no sean necesarios para facilitar los viajes.

Recientemente, la UE se ha enfrentado a una oleada de casos de COVID-19 causados por la preocupante variante ómicron¹⁵. Tras un pico en los casos de ómicron, se espera que una elevada proporción de la población goce, al menos durante un determinado período, de protección contra la COVID-19 debido a la vacunación o a una infección previa, o a ambas cosas. Sin embargo, un nuevo aumento de las infecciones en el segundo semestre de 2022, también debido a la aparición de nuevas variantes preocupantes del SARS-CoV-2, es una posibilidad real mientras el virus siga circulando ampliamente en un contexto de grandes diferencias en las tasas de vacunación en todo el mundo. Como también ha señalado el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC), persisten

¹⁵ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/country-overviews>.

importantes incertidumbres en esta fase de la pandemia de COVID-19¹⁶. Por último, la Organización Mundial de la Salud aún no ha declarado el fin de la emergencia de salud pública de alcance internacional causada por el SARS-CoV-2.

En vista de lo anterior, los Estados miembros podrían considerar necesario mantener o volver a introducir la obligación de que los ciudadanos de la UE que ejercen su derecho a la libre circulación presenten pruebas de vacunación, de prueba diagnóstica o de recuperación de la COVID-19 durante un determinado período después del 30 de junio de 2022, es decir, la actual fecha de expiración del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE. En la encuesta mencionada anteriormente, prácticamente todos los Estados miembros que respondieron indicaron que, en el contexto de los viajes, puede que sigan siendo necesarias pruebas de vacunación, de prueba diagnóstica o de recuperación durante el segundo semestre de 2022 y el primer semestre de 2023.

Por consiguiente, el 3 de febrero de 2022, la Comisión propuso prorrogar la aplicación del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE por doce meses, de modo que, en caso de que determinadas restricciones a la libre circulación por motivos de salud pública sigan vigentes después del 30 de junio de 2022, los ciudadanos de la UE no se vean privados de los certificados COVID digitales de la UE como forma eficaz, segura y respetuosa de la privacidad de demostrar su situación con respecto a la vacunación, la prueba diagnóstica y la recuperación de la COVID-19¹⁷. Esto quedaría garantizado por la propuesta de la Comisión.

Tal como se subraya en la propuesta, la prórroga del Reglamento no debe entenderse en el sentido de que obliga a los Estados miembros, en particular a aquellos que levanten las medidas nacionales de salud pública, a mantener o imponer restricciones a la libre circulación. Es perfectamente posible que los Estados miembros levanten todas estas medidas mientras el Reglamento está en vigor, ya que cualquier restricción, incluida la obligación de presentar pruebas de cualquiera de los tres actos médicos que abarca el certificado COVID digital de la UE, solo debe mantenerse durante el tiempo necesario y proporcionado.

La prórroga de doce meses del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE sirve, por tanto, para garantizar que este certificado siga estando disponible en caso de que sea necesario después de junio de 2022.

Por el contrario, no prorrogar el Reglamento obligaría a la Comisión a interrumpir el marco de confianza del certificado COVID digital de la UE a finales de junio de 2022. Si los Estados miembros volvieran a imponer restricciones durante el segundo semestre de 2022 y el primer semestre de 2023 y surgiera por tanto una nueva necesidad de utilizar el certificado en un momento posterior, sería extremadamente difícil, si no imposible, restablecer el sistema a corto plazo tanto desde el punto de vista jurídico como técnico. Los ciudadanos de la UE se verían privados de la posibilidad de utilizar los certificados COVID digitales de la UE como un medio bien establecido para demostrar su situación en relación con la COVID-19, y

¹⁶ <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/RRA-19th%20update-27-jan-2022.pdf>.

¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0050>.

podrían enfrentarse a una falta de interoperabilidad transfronteriza de los certificados COVID-19.

2.1.2. Coordinación de las restricciones a la libre circulación relacionadas con la pandemia de COVID-19

Los Estados miembros pueden establecer restricciones a la libre circulación por motivos de orden público, seguridad pública o salud pública, siempre que cumplan las normas y los límites establecidos por el Derecho de la UE. Tales restricciones suelen adoptarse en casos particulares —por ejemplo, la expulsión de un ciudadano de la UE que ya no cumple las condiciones de residencia— y no requieren coordinación entre varios o todos los Estados miembros. Sin embargo, la pandemia ha demostrado que, a falta de coordinación, las limitaciones unilaterales a la libre circulación adoptadas por prácticamente todos los Estados miembros pueden dar lugar a incertidumbre para los ciudadanos de la UE, incluso si las medidas se evalúan individualmente de conformidad con el Derecho de la UE.

A fin de garantizar la coordinación en toda la UE, la Comisión, desde el inicio de la pandemia, ha colaborado estrechamente con los Estados miembros para fomentar la cooperación y el intercambio de información en este ámbito¹⁸. La Comisión considera necesario un enfoque bien coordinado, predecible y transparente acerca de la adopción de restricciones de viaje impuestas para evitar la propagación del virus y salvaguardar la salud de los ciudadanos, a fin de mantener la libre circulación dentro de la UE en condiciones seguras.

El 13 de octubre de 2020, a propuesta de la Comisión, el Consejo adoptó la Recomendación (UE) 2020/1475 sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19¹⁹. La Recomendación del Consejo estableció un enfoque común de los aspectos clave siguientes: la aplicación de criterios comunes para decidir si se introducen restricciones a la libre circulación; una cartografía del riesgo de transmisión de la COVID-19, publicada por la ECDC, sobre la base de un código de colores acordado; y un enfoque coordinado en cuanto a las eventuales medidas que pueden ser adecuadamente aplicadas a las personas que se desplazan entre zonas. En respuesta a la evolución de la pandemia, la Recomendación del Consejo sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación se ha actualizado varias veces desde octubre de 2020²⁰.

¹⁸ Además, la Comisión está revisando actualmente las directrices de 2009 sobre la libre circulación, a fin de mejorar la seguridad jurídica de los ciudadanos de la UE que ejercen sus derechos de libre circulación y garantizar una aplicación más eficaz y uniforme de la legislación en materia de libre circulación en toda la UE, como se explica en el Informe sobre la ciudadanía de la UE de 2020 (https://ec.europa.eu/info/files/eu-citizenship-report-2020-empowering-citizens-and-protecting-their-rights_en).

¹⁹ Recomendación (UE) 2020/1475 del Consejo, de 13 de octubre de 2020, sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19 (DO L 337 de 14.10.2020, p. 3).

²⁰ Recomendación (UE) 2021/119 del Consejo, de 1 de febrero de 2021, por la que se modifica la Recomendación (UE) 2020/1475 sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19 (DO L 36I de 2.2.2021, p. 1); y Recomendación (UE) 2021/961 del Consejo, de 14 de junio de 2021, por la que se modifica la Recomendación (UE) 2020/1475, sobre un

La adopción del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE por el Parlamento Europeo y el Consejo el 14 de junio de 2021 fue otro logro importante a este respecto. Uno de los objetivos del Reglamento es contribuir a facilitar la supresión gradual de las restricciones a la libre circulación establecidas por los Estados miembros, de conformidad con el Derecho de la UE, a fin de limitar la propagación del SARS-CoV-2, de manera coordinada. Para aprovechar al máximo este marco del certificado COVID digital de la UE, el Consejo adaptó ese mismo día el enfoque coordinado establecido en la Recomendación (UE) 2020/1475²¹. El Consejo tomó nota de que los certificados expedidos de conformidad con el Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE deben ser la principal herramienta que debe utilizarse en el contexto de los viajes dentro de la UE²². Además, la Recomendación del Consejo estableció una interpretación común de las condiciones en las que las personas vacunadas deben quedar exentas de las restricciones de viaje, así como de los períodos de validez normalizados de las pruebas de detección de la infección por el SARS-CoV-2.

El Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE, junto con el enfoque coordinado establecido en la Recomendación del Consejo, ayudó a los ciudadanos de la UE a ejercer su derecho a la libre circulación con relativa facilidad durante el verano de 2021. Desde entonces, la vacunación ha aumentado significativamente en toda la UE, y el despliegue del certificado COVID digital de la UE ha avanzado a un ritmo rápido. Al mismo tiempo, las olas de infecciones por COVID-19 causadas por las preocupantes variantes delta y ómicron durante el invierno de 2021/2022 llevaron a los Estados miembros a adoptar medidas adicionales de salud pública, algunas de las cuales estuvieron relacionadas con los viajes entre los Estados miembros, destinadas a proteger la salud de las personas, así como la capacidad de sus sistemas sanitarios.

El 25 de enero de 2022, el Consejo adoptó la Recomendación (UE) 2022/107²³ sobre un enfoque coordinado para facilitar la libre circulación segura durante la pandemia de COVID-19, que sustituye a la Recomendación (UE) 2020/1475, pasando de un enfoque «basado en la región» a un enfoque «basado en las personas». La Recomendación establece que una persona que tenga un certificado COVID digital de la UE válido no debe, en principio, estar sujeta a restricciones adicionales, como pruebas o cuarentena, independientemente de su lugar de salida en la UE. Las personas que no estén en posesión de un certificado COVID digital de la UE válido podrían estar obligadas a someterse a una prueba antes de la llegada o, a más tardar, 24 horas después de ella. No debe exigirse el certificado COVID digital de la UE a los viajeros con una función o necesidad esenciales, a los trabajadores transfronterizos y a los niños menores de doce años.

enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19 (DO L 213I de 16.6.2021, p. 1).

²¹ Recomendación (UE) 2021/961 del Consejo, de 14 de junio de 2021, por la que se modifica la Recomendación (UE) 2020/1475, sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19 (DO L 213I de 16.6.2021, p. 1).

²² Véase el considerando 9 del Reglamento (UE) 2021/961.

²³ 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 (DO L 18 de 27.1.2022, p. 110).

Este enfoque basado en las personas refuerza aún más la libre circulación de todos los viajeros de manera no discriminatoria, ya que los viajeros pueden circular libremente presentando un certificado de vacunación, de prueba diagnóstica o de recuperación. Desde la adopción de la Recomendación (UE) 2022/107 del Consejo, los Estados miembros han ido adaptando cada vez más sus requisitos de viaje a este enfoque basado en las personas. Al 4 de marzo de 2022, veintiún Estados miembros no imponen ninguna restricción de viaje adicional a los titulares de un certificado COVID digital de la UE en ninguna circunstancia, o bien no imponen ninguna restricción de viaje en absoluto.

Ni la Recomendación (UE) 2022/107 del Consejo ni, como se ha mencionado anteriormente, el Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE obligan a los Estados miembros a exigir a los viajeros que estén en posesión de un certificado COVID digital de la UE. Por el contrario, la Comisión ha animado a los Estados miembros, en particular a aquellos que levantan las medidas nacionales de salud pública, a suprimirlas²⁴. Cinco Estados miembros²⁵ ya han suprimido el requisito de estar en posesión de un certificado COVID digital de la UE para entrar en sus respectivos territorios.

Así pues, el Certificado COVID Digital de la UE y la Recomendación (UE) 2022/107 del Consejo [así como su predecesora, la Recomendación (UE) 2020/1475 del Consejo] han sido herramientas importantes para facilitar la libre circulación dentro de la UE durante la pandemia de COVID-19. Han intentado garantizar un enfoque bien coordinado para la adopción de restricciones a la libertad de circulación y seguirán siendo importantes para su supresión a medida que mejore la situación epidemiológica.

2.1.3. Garantía de un enfoque no discriminatorio

El marco del certificado COVID digital de la UE garantiza la no discriminación al incluir certificados interoperables de vacunación, prueba diagnóstica y recuperación. Todos los Estados miembros están obligados a expedir los tres tipos diferentes de certificados, y la Recomendación (UE) 2022/107 del Consejo establece un enfoque coordinado en cuanto a su aceptación. En consecuencia, el mayor número posible de personas pueden beneficiarse de un certificado COVID digital de la UE al ejercer su derecho a la libre circulación. Como se subraya en su considerando 36, el Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE no puede interpretarse en el sentido de que establece una obligación de ser vacunado, y no es un «pasaporte de vacunación».

Asimismo, la vacunación, la prueba diagnóstica o la recuperación no pueden considerarse iguales desde el punto de vista de la salud pública, dado que las personas no vacunadas y parcialmente vacunadas siguen corriendo un riesgo mucho mayor de padecer la enfermedad en un estadio grave²⁶. Esto también se refleja en unas normas intrínsecamente diferentes relativas a la validez de los certificados.

²⁴ Véase también COM(2022)50 final.

²⁵ DK, IE, LT, SI y SE.

²⁶ <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/RRA-19-update-27-jan-2022.pdf>.

El Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE no obliga a los Estados miembros a aceptar los tres tipos de certificados. Esta sigue siendo una decisión política de los Estados miembros en el ámbito de la salud pública y, de hecho, algunos Estados miembros han decidido no aceptar determinados certificados, en particular los certificados de recuperación.

No obstante, cuando un Estado miembro acepte el certificado de vacunación, de prueba diagnóstica o de recuperación de la infección por SARS-CoV-2 con el fin de renunciar a las restricciones a la libre circulación, deberá aceptar, en las mismas condiciones, los certificados COVID digitales de la UE expedidos para el mismo acto médico. Un certificado COVID digital de la UE tiene el mismo valor, independientemente del Estado miembro en el que se haya administrado la vacuna o se haya realizado la prueba diagnóstica. Por último, como se subraya en el punto 5 de la Recomendación (UE) 2022/107 del Consejo, las restricciones de viaje no pueden basarse en la nacionalidad de la persona de que se trate.

2.1.4. Información recibida en virtud del artículo 11 del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE

La Comisión sigue supervisando cómo aplican los Estados miembros el Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE y la Recomendación del Consejo sobre un enfoque coordinado para facilitar la libre circulación segura durante la pandemia de COVID-19. La información de los Estados miembros sobre el certificado COVID digital de la UE se recoge a través de cuadros generales presentados por los Estados miembros a la Comisión y al Consejo, y también está disponible en la plataforma «Re-open EU», que es una herramienta interactiva disponible en línea y como aplicación móvil²⁷.

El Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE establece que las restricciones adicionales para titulares de certificados COVID digitales de la UE solo son posibles cuando sean necesarias y proporcionadas para salvaguardar la salud pública frente a la pandemia de COVID-19. Los Estados miembros tienen la obligación de informar a la Comisión y a los demás Estados miembros con cuarenta y ocho horas de antelación si deciden imponer restricciones adicionales²⁸.

Entre el 13 de octubre de 2021 y el 4 de marzo de 2022, los siguientes Estados miembros presentaron información con arreglo a esta disposición: Austria, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Italia, Irlanda, Letonia, Portugal y Suecia. Este aumento de las notificaciones en comparación con el informe anterior puede explicarse por las medidas de emergencia adoptadas en respuesta a la variante ómicron. Los requisitos adicionales notificados por estos Estados miembros incluían, por ejemplo, pruebas diagnósticas previas a la salida o tras la llegada, también para viajeros vacunados o recuperados. En un número muy reducido de casos, se aplicaron requisitos de cuarentena.

En la fase inicial de la aparición de la variante ómicron, la Comisión consideró que, de conformidad con el principio de precaución, los requisitos adicionales de pruebas

²⁷ <https://reopen.europa.eu/es>.

²⁸ Artículo 11 del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE.

diagnósticas previas a la salida eran un medio adecuado para que los Estados miembros las consideraran como parte de una medida de emergencia para retrasar la propagación de esa nueva variante²⁹. Sin embargo, entretanto, dada la transmisión comunitaria a gran escala de ómicron en toda la UE, la Comisión ha pedido a los Estados miembros que supriman todos los requisitos en materia de pruebas relacionados con los viajes dentro de la UE impuestos a las personas vacunadas y recuperadas en respuesta a la aparición de ómicron. Al 4 de marzo de 2022, ningún Estado miembro mantenía restricciones adicionales establecidas específicamente en respuesta a la variante ómicron.

La Comisión seguirá observando si las medidas de salud pública aún vigentes de todos los Estados miembros que afecten al derecho de los ciudadanos a la libre circulación cumplen con el Derecho de la UE, en particular con los principios de no discriminación y proporcionalidad.

2.1.5. Otra información acerca de la aplicación del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE

El Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE establece que los certificados de vacunación deben ser expedidos por el Estado miembro en el que se haya administrado la vacuna. En los casos de ciudadanos que se vacunen en dos Estados miembros, el primer Estado miembro debe expedir un certificado COVID digital de la UE en el que se indique la primera dosis y el segundo Estado miembro, previa presentación de la prueba de que la primera dosis se administró en otro Estado miembro, un certificado COVID digital de la UE en el que se indique la segunda dosis (el certificado indicará «2/2» como el número de dosis administradas). Las mismas normas se aplican a las dosis de refuerzo; el Estado miembro en el que se administre la dosis de refuerzo debe expedir, previa prueba de que la pauta de primovacunación se administró en otro Estado miembro, un certificado COVID digital de la UE que indique la última dosis (el certificado indicará «3/3» o «2/1» dependiendo del tipo de vacuna). Estas normas también se aclaran en la propuesta de la Comisión de prorrogar la aplicación del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE (véase la sección 2.9).

De conformidad con el artículo 5, apartado 2, letra b), del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE, los certificados de vacunación expedidos por un Estado miembro tras la administración de una dosis de una vacuna contra la COVID-19 deben contener «el número de dosis administradas al titular», es decir, no solo el número de dosis administradas en el Estado miembro que expide los certificados. Dado que debe expedirse un certificado después de la administración de cada dosis, el ciudadano en cuestión normalmente debería estar en posesión de un certificado COVID digital de la UE, lo que constituye una prueba fiable de la administración de dosis anteriores.

²⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Afrontar juntos los actuales y los nuevos desafíos de la COVID-19 [COM(2021) 764 final].

La expedición de certificados de vacunación correctos en el formato del certificado COVID digital de la UE no debe estar sujeta a requisitos administrativos adicionales no previstos en el Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE. En particular, el Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE no exige que la persona en cuestión esté registrada en el sistema sanitario del Estado miembro que administra la vacuna, ni que facilite el número de lote de las dosis anteriores antes de que se le expida un certificado COVID digital de la UE.

Sin embargo, en algunos casos los ciudadanos han comunicado dificultades para obtener certificados COVID digitales de la UE correctos, en particular certificados de vacunación. Por ejemplo, los ciudadanos han informado de problemas para obtener un certificado COVID digital de la UE del Estado miembro en el que se les administraron las vacunas porque no estaban en posesión de un número nacional de registro o de seguridad social. Otros problemas surgieron cuando los ciudadanos recibieron dosis de vacunas contra la COVID-19 en diferentes Estados miembros. Por lo general, los ciudadanos informaron de que, cuando recibieron su segunda dosis o dosis de refuerzo en un Estado miembro, el certificado COVID digital de la UE que se les expidió posteriormente omitía dosis anteriores administradas en otro Estado miembro. En estos casos, el número de dosis que indicaba el certificado más reciente no reflejaba el número correcto de dosis administradas a la persona en cuestión.

Como subraya en su primer informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE, la Comisión prosiguió sus contactos periódicos con los Estados miembros para ayudar a resolver estas cuestiones a nivel técnico lo antes posible. Ya se ha logrado resolver muchas cuestiones de esta manera. Para obtener una visión general de los problemas persistentes, la Comisión llevó a cabo una encuesta entre los Estados miembros sobre este tema a finales de 2021 y pidió a las autoridades de los Estados miembros que abordasen los problemas detectados. La Comisión está analizando actualmente las respuestas de los Estados miembros y efectuará el seguimiento adecuado para resolver los problemas que subsistan.

Algunos de estos problemas están relacionados con el carácter intencionadamente descentralizado del marco del certificado COVID digital de la UE, que no establece una base de datos a escala de la UE para la vacunación, las pruebas diagnósticas o la recuperación de la COVID-19, ni conecta ninguna de estas bases de datos existentes a nivel de los Estados miembros. En consecuencia, no existe un intercambio automático de datos que permita a los Estados miembros expedir fácilmente certificados que tengan en cuenta la información almacenada en otro Estado miembro, como la información sobre una dosis de vacuna contra la COVID-19 administrada anteriormente. Así pues, los Estados miembros dependen de que los ciudadanos aporten pruebas de la administración de dosis anteriores en otros Estados miembros, en particular en forma de certificados COVID digitales de la UE.

Para proporcionar información adicional a los ciudadanos, la Comisión ha publicado respuestas a la mayoría de las preguntas frecuentes sobre el certificado COVID digital de

la UE, las vacunas y las restricciones de viaje³⁰, que fueron actualizadas el 11 de marzo de 2022.

2.2. Protección de los datos personales

El Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE y su aplicación cumplen plenamente las normas de protección de datos de la UE, garantizando, por ejemplo, que la cantidad de datos recogidos se limite a lo necesario para alcanzar su objetivo. En particular, establece que no se conservarán los datos personales a los que se acceda en el contexto del proceso de verificación. El certificado COVID digital de la UE se almacena y verifica fuera de línea, por lo que no se informa al Estado miembro emisor de la verificación de un certificado. La Comisión también garantiza el cumplimiento del principio de minimización de datos en el contexto de los actos delegados y de ejecución adoptados en virtud de las disposiciones del Reglamento.

La seguridad de los propios certificados COVID digitales de la UE ha demostrado ser sólida. Garantizar el cumplimiento de la protección de datos, incluida la seguridad de la información, en los sistemas de emisión es responsabilidad de los Estados miembros. Aunque se han notificado certificados expedidos fraudulentamente, no hay motivos para creer que las claves criptográficas utilizadas para firmar y autenticar certificados COVID digitales de la UE se hayan visto comprometidas (véase también la sección 2.6.2).

Cuando los Estados miembros decidan utilizar el certificado COVID digital de la UE para fines de ámbito nacional, esto debe preverse en la legislación nacional, que debe cumplir los requisitos en materia de protección de datos (véase también la sección 2.5)³¹. Corresponde a las autoridades nacionales velar por el cumplimiento de dichas normas nacionales.

2.3. Viajes y turismo

La pandemia de COVID-19 ha tenido graves repercusiones en varios sectores, y el transporte y el turismo se han visto especialmente afectados. En este desafiante contexto, el certificado COVID digital de la UE y los esfuerzos por establecer un enfoque coordinado de los viajes a escala de la UE han sido acogidos ampliamente por las asociaciones de viajes y turismo como un paso importante para permitir y animar a los ciudadanos a viajar proporcionando la previsibilidad necesaria. Además, el impacto positivo del sistema de certificados COVID digitales de la UE se extiende más allá de la UE.

Desde el estallido de la pandemia de COVID-19, el transporte ha sido uno de los sectores más gravemente afectados. Tras las distintas oleadas de infecciones y las diferentes medidas adoptadas para contenerlas, se han identificado varios aspectos como factores generadores del impacto de la pandemia en este sector. A corto plazo, los impactos se deben a las medidas de

³⁰ Disponible en: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/movement-and-residence/eu-digital-covid-certificate-vaccinations-and-travel-restrictions_es.

³¹ Considerando 48 del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE.

confinamiento, a otras restricciones y a los esfuerzos voluntarios de las personas que intentan evitar la infección. Además, los cambios en las actividades de transporte pueden deberse a varios factores: la evolución de la pandemia, en particular la tasa de vacunación, los cambios de comportamiento (aceptación de la vacunación, necesidad/deseo de viajar, elección del modo de viaje), así como la recuperación económica del sector de los servicios de transporte.

Un análisis del número de vuelos comerciales³² muestra que el nivel más bajo se registró en los meses de mayo y junio de 2020, correspondiente al período de confinamiento y a las estrictas restricciones de viaje en la mayoría de los Estados miembros. A excepción de los tres primeros meses, a escala de la UE, el número de vuelos fue más elevado en 2021 que en 2020 en todos los meses, y siguió el mismo patrón estacional que en los años anteriores: a escala de la UE, los números más elevados se alcanzaron en julio y agosto, con un máximo en agosto, seguidos de una disminución gradual en los meses siguientes. Un análisis de los datos disponibles sobre el número de pasajeros que viajan en avión³³ parece confirmar este patrón, ya que el nivel más alto de pasajeros que viajan en avión se alcanzó en julio y agosto de 2021, coincidiendo con el despliegue del certificado COVID digital de la UE. Sin embargo, el nivel de 2019 no se alcanzó en ninguno de los países con datos disponibles³⁴.

Las asociaciones de viajes y turismo han acogido favorablemente el Certificado COVID Digital de la UE como una importante contribución al reinicio del ecosistema turístico de la UE durante la temporada de verano de 2021 y más adelante. La Alianza del Manifiesto Europeo del Turismo, un grupo de setenta organizaciones públicas y privadas de viajes y turismo, declaró que la aplicación del certificado COVID digital de la UE ha sido un gran éxito³⁵.

Aunque su objetivo es facilitar la libre circulación dentro de la UE, el certificado COVID digital de la UE también ha contribuido cada vez más a restablecer los viajes internacionales a la UE y fuera de ella. En este contexto, el Consejo adoptó, el 22 de febrero de 2022, una modificación de la Recomendación 2020/912 sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE y el posible levantamiento de dicha restricción³⁶. Establece que los Estados miembros deben levantar la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE para las personas vacunadas con una vacuna autorizada por la UE o la OMS y para las personas que se hayan recuperado de la COVID-19 antes de viajar a la UE (véase también la sección 2.4). El certificado COVID digital de la UE y los certificados COVID-19 expedidos por terceros países considerados equivalentes de conformidad con el procedimiento

³² Eurostat, *Commercial flights by reporting country – monthly data* [«Vuelos comerciales por país declarante – datos mensuales», documento en inglés], 10.2.2022, disponible en https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=avia_tf_cm&lang=en.

³³ Eurostat, *Air passenger transport by reporting country* [«Transporte aéreo de pasajeros por país declarante», documento en inglés], 14.2.2022, disponible en: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=avia_paoc&lang=en.

³⁴ No se dispone de los datos relativos a BE, EL, RO y SI.

³⁵ <https://tourismmanifesto.eu/position-on-the-european-commissions-proposals-for-council-recommendations-on-intra-eu-and-international-travel/>.

³⁶ Recomendación (UE) 2022/290 del Consejo, de 22 de febrero de 2022, por la que se modifica la Recomendación (UE) 2020/912 del Consejo sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE y el posible levantamiento de dicha restricción (DO L 43 de 24.2.2022, p. 79).

establecido en el Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE deben utilizarse como medio principal para demostrar la prueba diagnóstica y la vacunación, y como único medio para demostrar la recuperación, dado que pueden verificarse de forma segura. Por último, aunque no esté contemplado en el Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE, este certificado puede facilitar los viajes de los ciudadanos de la UE a terceros países, en particular aquellos conectados al sistema de la UE mediante una «decisión de equivalencia» (véase la sección 2.7.1).

Por consiguiente, las organizaciones internacionales que se ocupan de temas relacionados con el turismo han expresado su apoyo al certificado COVID digital de la UE o han reconocido que se ha convertido en una norma internacional para facilitar los viajes durante la pandemia de COVID-19. Entre ellas figuran la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos³⁷, la Organización Mundial del Turismo³⁸ y el Grupo de los Veinte³⁹.

El certificado COVID digital de la UE no solo facilitó los viajes de los ciudadanos de la UE, sino que también les proporcionó un documento fiable y aceptado que podrían utilizar en caso de que su Estado miembro de destino utilizara los certificados COVID-19 para fines nacionales, como el acceso a restaurantes, bares u hoteles (para más información sobre el uso nacional del certificado COVID digital de la UE, véase la sección 2.5).

2.4. Aceptación de diferentes tipos de vacunas y pruebas diagnósticas contra la COVID-19

Tal como se establece en el Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE, los Estados miembros están obligados a aceptar certificados de vacunación para vacunas que hayan recibido una autorización de comercialización de la UE cuando se trate de renunciar a las restricciones a la libre circulación⁴⁰. Además, los Estados miembros también podrán decidir⁴¹, pero no estarán obligados a ello, eximir de restricciones a los viajeros que hayan recibido una vacuna que haya completado el procedimiento de inclusión en la lista de uso en emergencias de la Organización Mundial de la Salud (OMS)⁴² o que haya sido autorizada a nivel nacional en otro Estado miembro⁴³.

Los Estados miembros han aceptado cada vez más las vacunas que han completado el procedimiento de inclusión en la lista de uso en emergencias de la OMS, y la Comisión ha consultado a los Estados miembros en el Comité de Seguridad Sanitaria, creado en virtud del

³⁷ <https://www.oecd-forum.org/posts/the-oecd-safe-international-mobility-initiative>.

³⁸ <https://www.unwto.org/es/news/vaccines-and-digital-solutions-to-ease-travel-restrictions>.

³⁹ <https://www.oecd.org/cfe/g20-rome-guidelines-for-the-future-of-tourism-d11080db-en.htm>.

⁴⁰ Artículo 5, apartado 5, párrafo primero, del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE.

⁴¹ Artículo 5, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE.

⁴² <https://extranet.who.int/pqweb/key-resources/documents/status-covid-19-vaccines-within-who-eulpq-evaluation-process>.

⁴³ Sobre la base de las disposiciones de la Directiva 2001/83/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de noviembre de 2001, por la que se establece un código comunitario sobre medicamentos para uso humano (DO L 311 de 28.11.2001, p. 67).

artículo 17 de la Decisión n.º 1082/2013/UE⁴⁴, para recabar información sobre las vacunas contra la COVID-19 no autorizadas en la UE que aceptan a fin de renunciar a las medidas relacionadas con los viajes, como pruebas adicionales o cuarentenas. Como se ha mencionado anteriormente, la última modificación de la Recomendación (UE) 2020/912 del Consejo sobre la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE y el posible levantamiento de dicha restricción establece que los Estados miembros deben levantar la restricción temporal de los viajes no esenciales a la UE también para las personas vacunadas con una vacuna autorizada por la OMS. No obstante, estos viajeros pueden estar sujetos a requisitos adicionales, como pruebas diagnósticas, cuarentenas o la administración de una vacuna autorizada por la UE.

En lo que respecta a las pruebas de detección de la infección por SARS-CoV-2, aproximadamente dos tercios de los Estados miembros aceptan, en el contexto de los viajes, certificados expedidos sobre la base de pruebas rápidas de antígenos de alta calidad. Los Estados miembros que no aceptan las pruebas rápidas de antígenos aducen, en particular, unas tasas más elevadas de falsos negativos como motivo para no aceptar tales certificados. El Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE no les obliga a hacerlo, siempre que se haga de manera no discriminatoria.

2.5. Uso del certificado COVID digital de la UE para fines nacionales

El Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE contempla el uso de certificados para viajar por el territorio de la UE durante la pandemia de COVID-19. No prescribe ni prohíbe el uso de certificados COVID-19 con fines nacionales, como para regular el acceso a eventos, restaurantes, instalaciones deportivas, transporte público o al lugar de trabajo.

Si los Estados miembros deciden utilizar el certificado COVID digital de la UE para otros fines, esto debe preverse en la legislación nacional, que debe cumplir, en particular, los requisitos en materia de protección de datos⁴⁵. Al mismo tiempo, cuando un Estado miembro establezca un sistema de certificados COVID-19 para fines nacionales, debe garantizar que los certificados COVID digitales de la UE también puedan utilizarse⁴⁶. Esto garantiza que los viajeros procedentes de otros Estados miembros puedan utilizar sus certificados durante su estancia.

Desde el último informe sobre la aplicación del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE, ha habido cambios en el uso de certificados COVID-19 en el ámbito nacional. En respuesta al aumento del número de casos en otoño de 2021, algunos Estados miembros exigieron el uso de certificados COVID-19 para fines adicionales, por ejemplo en el contexto del transporte público nacional o para acceder al lugar de trabajo. Sin embargo, a principios de 2022, algunos Estados miembros empezaron a limitar o a dejar por completo de

⁴⁴ Decisión n.º 1082/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud y por la que se deroga la Decisión n.º 2119/98/CE (DO L 293 de 5.11.2013, p. 1).

⁴⁵ Considerando 48 del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE.

⁴⁶ Considerando 49 del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE.

exigir certificados COVID-19 en el ámbito nacional. En la encuesta realizada por el Comité de Seguridad Sanitaria, cinco países⁴⁷ indicaron que ya se había suspendido el uso interno del Certificado COVID Digital de la UE, y cinco indicaron que se estaba debatiendo su suspensión⁴⁸.

Dado que el uso nacional de los certificados COVID-19 no está cubierto por el Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE, los Estados miembros también pueden establecer sus propias normas y condiciones de aceptación. La Comisión sigue animando a los Estados miembros a armonizar sus normas de uso nacional con las normas de aceptación aplicables en el contexto de los viajes, pero siguen existiendo divergencias. Por ejemplo, mientras que ocho Estados miembros indicaron en la encuesta que los certificados de vacunación que demuestran la realización de la pauta completa de primovacunación se aceptan para uso nacional durante 270 días de conformidad con las normas aplicables en el contexto de los viajes, los demás Estados miembros indicaron períodos de aceptación diferentes. Doce Estados miembros indicaron que los certificados que demuestran una dosis de refuerzo se aceptan para uso nacional por un período indefinido, como es el caso en el contexto de los viajes.

Los investigadores han intentado estimar el impacto de los requisitos de los certificados COVID-19. Un artículo preimpreso de investigadores de la Universidad Simon Fraser de Columbia Británica estima un aumento considerable de las vacunaciones y unos beneficios acumulados duraderos tras el anuncio de un requisito nacional de certificado COVID-19, en relación con la tendencia previa al anuncio⁴⁹. Un artículo publicado en *The Lancet* señala que la introducción de los certificados COVID-19 dio lugar a un aumento de las vacunaciones veinte días antes de su aplicación como acto preventivo, con un efecto que duró hasta cuarenta días⁵⁰. Un documento de trabajo publicado por investigadores de Bruegel, un laboratorio de ideas, estima que el anuncio sobre los certificados COVID durante el verano de 2021 dio lugar a un aumento de la vacunación en Francia de 13 puntos porcentuales de la población total hasta finales de año, en Alemania de 6,2 puntos porcentuales y en Italia de 9,7 puntos porcentuales⁵¹. Además, los autores estiman que esto evitó 3 979 muertes adicionales en Francia, 1 133 en Alemania y 1 331 en Italia; y evitó pérdidas del producto interior bruto de 6 000 millones EUR en Francia, 1 400 millones EUR en Alemania y 2 100 millones EUR en Italia. En particular, los autores afirman que la aplicación de los certificados COVID redujo sustancialmente la presión sobre las unidades de cuidados intensivos y, en Francia, evitó que se superaran los niveles de ocupación cuando se establecieron confinamientos en el pasado.

⁴⁷ CZ, ES, FI, LI y NO.

⁴⁸ EE, HR, LV, AT y SK.

⁴⁹ <https://doi.org/10.1101/2021.10.21.21265355>.

⁵⁰ [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(21\)00273-5](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(21)00273-5).

⁵¹ <https://www.bruegel.org/2022/01/the-effect-of-covid-certificates-on-vaccine-uptake-public-health-and-the-economy/>.

2.6. Aplicación técnica

2.6.1. Número de certificados COVID digitales de la UE expedidos

Al 1 de marzo de 2022, los Estados miembros han expedido más de 1 720 millones de certificados COVID digitales de la UE, de los cuales 1 150 millones son certificados de vacunación, 511 millones son certificados de prueba diagnóstica y 55 millones son certificados de recuperación⁵². En el anexo I figura un desglose detallado por Estado miembro.

2.6.2. Pasarela de la UE y trabajo de carácter técnico

Las especificaciones técnicas, normas y directrices para la expedición, verificación y aceptación comunes del certificado COVID digital de la UE fueron elaboradas conjuntamente por la Comisión y los Estados miembros en el marco de la red de sanidad electrónica⁵³. Todas las especificaciones elaboradas por la red de sanidad electrónica se basan en normas abiertas y se publican en código abierto en el sitio web de la red de sanidad electrónica⁵⁴ y en GitHub⁵⁵. Esto ha facilitado la interoperabilidad con sistemas desarrollados por terceros países (véase la sección 2.7.1).

Desde octubre de 2021, el trabajo a nivel técnico para seguir mejorando el sistema de certificados COVID digitales de la UE ha incluido el perfeccionamiento de la codificación de los impulsores (véase la sección 2.8.1) y, en particular, el desarrollo de un mecanismo para intercambiar listas de certificados COVID digitales de la UE revocados.

El Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE establece que su marco de confianza puede apoyar el intercambio de listas de revocación de certificados que contengan los identificadores únicos de los certificados revocados⁵⁶. La revocación de certificados puede ayudar a salvaguardar la salud pública cuando se hayan expedido certificados de forma incorrecta o fraudulenta o tras la suspensión de un lote de vacunas contra la COVID-19 que resulte defectuoso⁵⁷.

Desde el despliegue del certificado COVID digital de la UE, se ha notificado una pequeña cantidad de certificados COVID digitales de la UE expedidos fraudulentamente. Como ha comprobado la Comisión con los Estados miembros, estos casos limitados normalmente se han debido a miembros del personal de entidades emisoras de certificados autorizadas que

⁵² En los casos en que un Estado miembro solo pudo facilitar una cifra total de los tres tipos de certificados, dichas cifras se suman al número de certificados de vacunación expedidos, ya que estos constituyen la inmensa mayoría de los certificados expedidos.

⁵³ La red de sanidad electrónica es una red voluntaria que conecta a las autoridades nacionales responsables de la sanidad electrónica designadas por los Estados miembros creada en virtud del artículo 14 de la Directiva 2011/24/UE.

⁵⁴ https://ec.europa.eu/health/ehealth/covid-19_es.

⁵⁵ <https://github.com/eu-digital-green-certificates>.

⁵⁶ Artículo 4, apartado 2, del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE.

⁵⁷ Considerando 19 del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE.

emiten certificados válidos de manera fraudulenta o irregular. Sigue siendo importante que las autoridades nacionales sigan realizando un seguimiento de estos casos.

En este contexto, varios Estados miembros ya han aplicado soluciones de revocación a escala nacional, es decir, en lo que respecta a los certificados que ellos mismos expiden. La Comisión, junto con expertos de los Estados miembros, ha estado trabajando para desarrollar un mecanismo que permita el intercambio rápido y seguro de listas de revocación de certificados entre los Estados miembros a través de la pasarela del certificado COVID digital de la UE, que es la parte central del marco de confianza. Lo ha hecho porque, si bien el sistema de certificados COVID digitales de la UE es capaz de identificar inmediatamente los certificados falsificados, los certificados auténticos expedidos ilegalmente a partir de documentación falsa, mediante accesos no autorizados o con intenciones fraudulentas no pueden detectarse en otros Estados miembros a menos que los Estados miembros intercambien las listas de certificados revocados generados a nivel nacional. La solución desarrollada debe estar operativa en las próximas semanas.

2.7. Aspectos internacionales del sistema de certificados COVID digitales de la UE

2.7.1. Conectar Europa y terceros países

El Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE establece que la Comisión puede adoptar una decisión por la que se establezca que los certificados de un tercer país deben considerarse equivalentes a los certificados COVID digitales de la UE («decisiones de equivalencia»), a fin de facilitar el ejercicio por parte de sus titulares de su derecho a la libre circulación. De este modo, el tercer país en cuestión queda conectado a la pasarela de la UE. Puede encontrarse información detallada sobre este proceso en el primer informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del certificado COVID digital de la UE.

Como se explicó en ese primer informe, la Comisión ya había adoptado decisiones de equivalencia en relación con los certificados COVID-19 expedidos por Albania, Andorra, Estado de la Ciudad del Vaticano, Islas Feroe, Israel, Marruecos, Macedonia del Norte, Mónaco, Panamá, San Marino, Turquía y Ucrania. Además, Suiza está conectada al sistema de certificados COVID digitales de la UE sobre la base de una decisión de equivalencia adoptada de conformidad con el artículo 3, apartado 10, del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE, habida cuenta del Acuerdo sobre la libre circulación de personas entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Confederación Suiza, por otra⁵⁸. Además de los terceros países y territorios conectados sobre la base de una decisión de equivalencia, Islandia, Liechtenstein y Noruega están conectados sobre la base de la incorporación del Reglamento al Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

⁵⁸ DO L 114 de 30.4.2002, p. 6.

Desde entonces, y hasta finales de febrero de 2022, la Comisión adoptó decisiones de equivalencia adicionales para Armenia⁵⁹, Benín⁶⁰, Cabo Verde⁶¹, El Salvador⁶², Georgia⁶³, Jordania⁶⁴, Líbano⁶⁵, Moldavia⁶⁶, Montenegro⁶⁷, Nueva Zelanda⁶⁸, Serbia⁶⁹, Singapur⁷⁰,

⁵⁹ Decisión de Ejecución (UE) 2021/1894 de la Comisión, de 28 de octubre de 2021, por la que se establece la equivalencia, a fin de facilitar el derecho a la libre circulación dentro de la Unión, entre los certificados COVID-19 expedidos por la República de Armenia y los certificados expedidos de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 384 de 29.10.2021, p. 109).

⁶⁰ Decisión de Ejecución (UE) 2022/206 de la Comisión, de 15 de febrero de 2021, por la que se establece la equivalencia, a fin de facilitar el derecho a la libre circulación dentro de la Unión, entre los certificados COVID-19 expedidos por la República de Benín y los certificados expedidos de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 34 de 16.2.2022, p. 46).

⁶¹ Decisión de Ejecución (UE) 2021/2189 de la Comisión, de 9 de diciembre de 2021, por la que se establece la equivalencia, a fin de facilitar el derecho a la libre circulación dentro de la Unión, entre los certificados COVID-19 expedidos por la República de Cabo Verde y los certificados expedidos de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 4431 de 10.12.2021, p. 7).

⁶² Decisión de Ejecución (UE) 2021/2113 de la Comisión, de 30 de noviembre de 2021, por la que se establece la equivalencia, a fin de facilitar el derecho a la libre circulación dentro de la Unión, entre los certificados COVID-19 expedidos por la República de El Salvador y los certificados expedidos de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 429 de 1.12.2021, p. 152).

⁶³ Decisión de Ejecución (UE) 2021/1995 de la Comisión, de 15 de noviembre de 2021, por la que se establece la equivalencia, a fin de facilitar el derecho a la libre circulación dentro de la Unión, entre los certificados COVID-19 expedidos por Georgia y los certificados expedidos de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 405 de 16.11.2021, p. 26).

⁶⁴ Decisión de Ejecución (UE) 2021/207 de la Comisión, de 15 de febrero de 2021, por la que se establece la equivalencia, a fin de facilitar el derecho a la libre circulación dentro de la Unión, entre los certificados COVID-19 expedidos por el Reino Hachemí de Jordania y los certificados expedidos de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 34 de 16.2.2022, p. 49).

⁶⁵ Decisión de Ejecución (UE) 2021/2187 de la Comisión, de 9 de diciembre de 2021, por la que se establece la equivalencia, a fin de facilitar el derecho a la libre circulación dentro de la Unión, entre los certificados COVID-19 expedidos por la República Libanesa y los certificados expedidos de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 4431 de 10.12.2021, p. 1).

⁶⁶ Decisión de Ejecución (UE) 2021/1994 de la Comisión, de 15 de noviembre de 2021, por la que se establece la equivalencia, a fin de facilitar el derecho a la libre circulación dentro de la Unión, entre los certificados COVID-19 expedidos por la República de Moldavia y los certificados expedidos de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 405 de 16.11.2021, p. 23).

⁶⁷ Decisión de Ejecución (UE) 2021/2297, de la Comisión de 21 de diciembre de 2021, por la que se establece la equivalencia, a fin de facilitar el derecho a la libre circulación dentro de la Unión, entre los certificados COVID-19 expedidos por Montenegro y los certificados expedidos de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 458 de 22.12.2021, p. 524).

⁶⁸ Decisión de Ejecución (UE) 2021/1993 de la Comisión, de 15 de noviembre de 2021, por la que se establece la equivalencia, a fin de facilitar el derecho a la libre circulación dentro de la Unión, entre los certificados COVID-19 expedidos por Nueva Zelanda y los certificados expedidos de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 405 de 16.11.2021, p. 20).

⁶⁹ Decisión de Ejecución (UE) 2021/1996 de la Comisión, de 15 de noviembre de 2021, por la que se establece la equivalencia, a fin de facilitar el derecho a la libre circulación dentro de la Unión, entre los certificados COVID-19 expedidos por la República de Serbia y los certificados expedidos de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 405 de 16.11.2021, p. 29).

⁷⁰ Decisión de Ejecución (UE) 2021/2057 de la Comisión, de 24 de noviembre de 2021, por la que se establece la equivalencia, a fin de facilitar el derecho a la libre circulación dentro de la Unión, entre los certificados COVID-19 expedidos por la República de Singapur y los certificados expedidos de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 420 de 25.11.2021, p. 129).

Taiwán⁷¹, Tailandia⁷², Túnez⁷³, Togo⁷⁴, Emiratos Árabes Unidos⁷⁵, Reino Unido⁷⁶ y Uruguay⁷⁷.

Como consecuencia de ello, 35 países y territorios no pertenecientes a la UE se han adherido al sistema de certificados COVID digitales de la UE, además de los veintisiete Estados miembros. Esto eleva a 62 el número total de países conectados al sistema de certificados COVID digitales de la UE. 22 de las 32 decisiones de equivalencia reconocen los tres tipos de certificados establecidos por el Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE.

Además, otros terceros países siguen solicitando una decisión de equivalencia. A 16 de febrero de 2022, se habían mantenido contactos preliminares con 35 terceros países o territorios interesados, 25 de los cuales habían presentado formalmente los resultados de la autoevaluación de su preparación para adherirse al sistema de la UE.

El Reglamento en sí no exige explícitamente que los terceros países que soliciten una decisión de equivalencia acepten recíprocamente el certificado COVID digital de la UE para viajar a sus respectivos países. Sin embargo, antes de adoptar una decisión de equivalencia, la Comisión ha pedido sistemáticamente a todos los terceros países afectados que acepten el certificado COVID digital de la UE.

⁷¹ Decisión de Ejecución (UE) 2021/2300, de la Comisión de 21 de diciembre de 2021, por la que se establece la equivalencia, a fin de facilitar el derecho a la libre circulación dentro de la Unión, entre los certificados COVID-19 expedidos por Taiwán y los certificados expedidos de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 458 de 22.12.2021, p. 533).

⁷² Decisión de Ejecución (UE) 2021/2299, de la Comisión de 21 de diciembre de 2021, por la que se establece la equivalencia, a fin de facilitar el derecho a la libre circulación dentro de la Unión, entre los certificados COVID-19 expedidos por Tailandia y los certificados expedidos de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 458 de 22.12.2021, p. 530).

⁷³ Decisión de Ejecución (UE) 2021/2296 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2021, por la que se establece la equivalencia, a fin de facilitar el derecho a la libre circulación dentro de la Unión, entre los certificados COVID-19 expedidos por la República de Túnez y los certificados expedidos de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 458 de 22.12.2021, p. 521).

⁷⁴ Decisión de Ejecución (UE) 2021/2056 de la Comisión, de 24 de noviembre de 2021, por la que se establece la equivalencia, a fin de facilitar el derecho a la libre circulación dentro de la Unión, entre los certificados COVID-19 expedidos por la República Togolesa y los certificados expedidos de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 420 de 25.11.2021, p. 126).

⁷⁵ Decisión de Ejecución (UE) 2021/2188 de la Comisión, de 9 de diciembre de 2021, por la que se establece la equivalencia, a fin de facilitar el derecho a la libre circulación dentro de la Unión, entre los certificados COVID-19 expedidos por los Emiratos Árabes Unidos y los certificados expedidos de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 443I de 10.12.2021, p. 4).

⁷⁶ Decisión de Ejecución (UE) 2021/1895 de la Comisión de 28 de octubre de 2021 por la que se establece la equivalencia, a fin de facilitar el derecho a la libre circulación dentro de la Unión, entre los certificados COVID-19 expedidos por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los certificados expedidos de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 384 de 29.10.2021, p. 112).

⁷⁷ Decisión de Ejecución (UE) 2021/2298 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2021, por la que se establece la equivalencia, a fin de facilitar el derecho a la libre circulación dentro de la Unión, entre los certificados COVID-19 expedidos por la República Oriental del Uruguay y los certificados expedidos de conformidad con el Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 458 de 22.12.2021, p. 527).

La Comisión proseguirá sus esfuerzos para apoyar a los terceros países interesados en desarrollar sistemas interoperables de certificados COVID-19. Esto puede incluir el intercambio con terceros países de especificaciones técnicas y soluciones de referencia de código abierto que puedan apoyar la conversión de los certificados de terceros países en un formato interoperable con el certificado COVID digital de la UE. Algunos terceros países han utilizado mecanismos de conversión para respaldar sus solicitudes de decisiones de equivalencia.

Además del sistema de decisiones de equivalencia, el Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE también establece que los Estados miembros pueden expedir un certificado COVID digital de la UE a las personas vacunadas en un tercer país con una vacuna utilizada en la UE, cuando se les haya facilitado toda la información necesaria, incluida una prueba fiable de dicha vacunación⁷⁸. Varios Estados miembros⁷⁹ han desarrollado plataformas en línea para ayudar a los viajeros de terceros países no cubiertos por una decisión de equivalencia a solicitar la conversión de su certificado COVID-19 en un certificado COVID digital de la UE.

2.7.2. Interoperabilidad con sistemas desarrollados a nivel internacional

De conformidad con el artículo 4, apartado 3, del Reglamento, el marco de confianza para el certificado COVID digital de la UE debería garantizar la interoperabilidad con los sistemas tecnológicos establecidos a nivel internacional.

La Comisión sigue cooperando con las instituciones internacionales para ofrecer orientaciones sobre los principios en los que se basa un sistema digital seguro y fiable de certificados COVID, contribuyendo en particular a la documentación digital de la OMS sobre las especificaciones y directrices de los certificados COVID-19. La Comisión ha mantenido un diálogo permanente con la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) para identificar posibles opciones de interoperabilidad entre el certificado COVID digital de la UE y el certificado VDS-NC de la OACI.

2.8. Novedades en relación con los certificados COVID digitales de la UE

2.8.1. Período de validez de los certificados de vacunación

Cuando se adoptó el Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE, no se disponía de datos suficientes sobre la duración de la protección tras una pauta completa de primovacunación contra la COVID-19. Por lo tanto, no se estableció ningún período de validez para los certificados de vacunación.

En el último informe al Parlamento Europeo y al Consejo, la Comisión concluyó que, en ese momento, no estaba considerando una modificación del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE con el fin de especificar la validez de los certificados de vacunación.

⁷⁸ Artículo 8, apartado 1, del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE.

⁷⁹ Por ejemplo, BE, FR y LV.

Sin embargo, la Comisión señaló que seguiría observando muy de cerca las pruebas científicas sobre este tema.

El 4 de octubre de 2021, el Comité de medicamentos de uso humano de la Agencia Europea de Medicamentos concluyó que podía considerarse la administración de las dosis de refuerzo para la Comirnaty al menos seis meses después de la segunda dosis para personas de dieciocho años o más. El 25 de octubre de 2021, el Comité concluyó que podía considerarse la administración de una dosis de refuerzo de Spikevax a personas de dieciocho años o más al menos seis meses después de la segunda dosis. El 15 de diciembre de 2021, el Comité concluyó que podía considerarse la administración de una dosis de refuerzo de la vacuna Janssen contra la COVID-19 al menos dos meses después de la primera dosis en personas de dieciocho años o más y que también podía administrarse la vacuna contra la COVID-19 tras dos dosis de Comirnaty o Spikevax.

En este contexto, el 24 de noviembre de 2021, el ECDC publicó una evaluación rápida del riesgo⁸⁰ de la actual situación epidemiológica del SARS-CoV-2, previsiones para la temporada festiva de fin de año y estrategias de respuesta en la UE, en la que señalaba que los nuevos datos que van surgiendo mostraban un aumento significativo de la protección contra las infecciones y las enfermedades graves tras una dosis de refuerzo en todos los grupos de edad a corto plazo. Según el ECDC, los Estados miembros deberían contemplar urgentemente la posibilidad de administrar una dosis de refuerzo a las personas mayores de cuarenta años, centrándose en los más vulnerables y las personas mayores, y los países también podrían contemplar la posibilidad de administrar una dosis de refuerzo a todos los adultos de dieciocho años o más al menos seis meses después de completar su pauta de primovacunación, a fin de aumentar la protección frente a la infección en respuesta a la disminución de la inmunidad, lo que podría reducir el índice transmisión del virus entre la población y prevenir el aumento de hospitalizaciones y fallecimientos.

En relación con estos avances científicos, cada vez son más los Estados miembros que han adoptado normas sobre la duración de los certificados de vacunación que indican que se ha completado la pauta de primovacunación. Estas medidas unilaterales podían causar perturbaciones significativas a los ciudadanos de la UE que ejercen sus derechos de libre circulación.

En respuesta a ello, el 21 de diciembre de 2021, la Comisión adoptó un Reglamento Delegado⁸¹ por el que se establece un período de aceptación vinculante de 270 días de los certificados de vacunación que incluya la pauta de primovacunación, para los viajes dentro de la UE⁸². Por consiguiente, no debe aceptarse este tipo de certificados si han transcurrido más

⁸⁰ <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/rapid-risk-assessment-sars-cov-2-november-2021>.

⁸¹ Reglamento Delegado (UE) 2021/2288 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2021, por el que se modifica el anexo del Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al período de aceptación de los certificados de vacunación expedidos en el formato del certificado COVID digital de la UE que indican la finalización de la pauta de primovacunación (DO L 458 de 22.12.2021, p. 459).

⁸² La Comisión ya había incluido una propuesta de período estándar de aceptación de nueve meses en su propuesta de Recomendación del Consejo, de 25 de noviembre de 2021, sobre un enfoque coordinado para

de 270 días desde la última dosis. Este período de validez tiene en cuenta las orientaciones del ECDC, según las cuales las dosis de refuerzo se recomiendan a más tardar seis meses después de haberse completado el primer ciclo de vacunación, como se ha explicado anteriormente. También prevé un período de gracia de tres meses adicionales más allá de esos seis meses para garantizar que los ciudadanos puedan tener acceso a dosis de refuerzo.

Los certificados expedidos para dosis de refuerzo no tienen un período máximo de aceptación, por lo que actualmente siguen siendo válidos sin fecha de expiración, en lo que respecta a los viajes en la UE, aunque esto podría reconsiderarse en una fase posterior en caso de que los datos científicos indiquen la necesidad de introducir un período de aceptación también para estos certificados.

Las normas sobre el período de aceptación de los certificados de vacunación se aplican a efectos de los viajes. Como se ha explicado anteriormente, se anima a los Estados miembros a que, cuando introduzcan normas diferentes para la utilización de los certificados a nivel nacional, las adapten a estas nuevas normas para ofrecer certidumbre a los viajeros y reducir las perturbaciones.

Además, la Comisión adoptó un acto de ejecución⁸³ que aclara las normas para la codificación de los certificados de vacunación. La adaptación se volvió necesaria para garantizar que los certificados de vacunación que demuestren la realización de la pauta completa de primovacunación pudieran distinguirse siempre de los certificados de vacunación expedidos tras una dosis de refuerzo, independientemente del número de dosis administradas en la pauta de primovacunación.

2.8.2. Pruebas de antígenos en laboratorio

Desde julio de 2021, el grupo de trabajo técnico sobre pruebas de diagnóstico de la COVID-19 del Comité de Seguridad Sanitaria ha estado revisando las propuestas presentadas por los países de la UE y los fabricantes para las pruebas de antígenos en laboratorio de la COVID-19. Estas propuestas se evalúan con arreglo a los mismos criterios que las pruebas rápidas de antígenos, que se acordaron el 21 de septiembre de 2021. Si el grupo de trabajo técnico considera que las propuestas son acertadas y el Comité de Seguridad Sanitaria también está de acuerdo, las pruebas de antígenos en laboratorio que cumplen los criterios se incluyen en una lista separada (anexo III del documento de la lista común de la UE).

Por las razones expuestas en su propuesta de ampliar el Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE, la Comisión propuso incluir dichas pruebas de antígenos de alta calidad en laboratorio entre los tipos de pruebas para las que puede expedirse un certificado

facilitar la libre circulación segura durante la pandemia de COVID-19 y por la que se sustituye la Recomendación (UE) 2020/1475.

⁸³ Decisión de Ejecución (UE) 2021/2301 de la Comisión de 21 de diciembre de 2021 que modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2021/1073 de la Comisión por la que se establecen especificaciones técnicas y normas relativas a la aplicación del marco de confianza para el certificado COVID digital de la UE establecido por el Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 458 de 22.12.2021, p. 536).

COVID digital de la UE⁸⁴. Con ello se pretende ampliar el ámbito de aplicación de los tipos de pruebas diagnósticas en un momento en el que las pruebas de COVID-19 experimentan una fuerte demanda.

2.8.3. Expedición de certificados de recuperación basados en resultados de pruebas rápidas de antígenos

Cuando se adoptó el Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE, los certificados de recuperación solo podían expedirse tras un resultado positivo de una prueba de amplificación de ácido nucleico molecular (NAAT). El Reglamento no permitía la expedición de certificados de recuperación a partir de otras pruebas, como las pruebas rápidas de antígenos.

En mayo de 2021, el Comité de Seguridad Sanitaria creó un grupo de trabajo técnico sobre las pruebas de diagnóstico de la COVID-19⁸⁵. El objetivo de este grupo de trabajo técnico es revisar las propuestas presentadas por los Estados miembros y los fabricantes para incluir pruebas rápidas de antígenos de la COVID-19 en la lista común de la UE de pruebas rápidas de antígenos acordada por el Comité de Seguridad Sanitaria⁸⁶.

El 11 de enero de 2022, dicho grupo de trabajo técnico abordó el uso de las pruebas rápidas de antígenos para los certificados de recuperación, teniendo en cuenta el empeoramiento de la situación epidemiológica, habiéndose alcanzado un récord en el número de casos de COVID-19 debido a la preocupante variante ómicron, y en vista de la escasez de capacidad de pruebas diagnósticas NAAT en varios Estados miembros como resultado de una elevada demanda de pruebas diagnósticas. En estas circunstancias, el grupo de trabajo técnico acordó que las pruebas rápidas de antígenos incluidas en la lista común a la UE podían utilizarse para expedir certificados de recuperación. El grupo de trabajo técnico subrayó que, para expedir dichos certificados, solo deben utilizarse los resultados de las pruebas rápidas de antígenos realizadas por profesionales médicos u otro personal debidamente formado.

El Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades considera que pueden utilizarse pruebas rápidas de antígenos adecuadamente validadas que cumplan criterios elevados de especificidad de más del 98 % para certificar que una persona se ha recuperado de una infección anterior por COVID-19⁸⁷. Cuanto mayor sea la especificidad, mayor será la validez de la prueba que se utilice para certificar la recuperación de una persona.

En vista de lo anterior, y sobre la base de nuevas consultas con el Comité de Seguridad Sanitaria, la Comisión adoptó, el 22 de febrero de 2022, un Reglamento Delegado por el que se modifica el Reglamento sobre el Certificado COVID digital de la UE para disponer que los

⁸⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0050>.

⁸⁵ https://ec.europa.eu/health/health-security-and-infectious-diseases/crisis-management/covid-19-diagnostic-tests_es.

⁸⁶ https://ec.europa.eu/health/system/files/2022-01/covid-19_rat_common-list_en.pdf.

⁸⁷ <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Options-for-the-use-of-rapid-antigen-tests-for-COVID-19-first-update.pdf>.

certificados de recuperación también puedan expedirse tras un resultado positivo de una prueba rápida de antígenos que figure en la lista común de la UE y haya sido realizada por profesionales sanitarios o por personal debidamente cualificado en el Estado miembro en el que se haya efectuado la prueba diagnóstica⁸⁸.

2.8.4. Posible expedición de certificados de recuperación basados en resultados de pruebas de anticuerpos

En su primer informe al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE, la Comisión también abordó la posible expedición de certificados de recuperación basados en los resultados de pruebas de anticuerpos. La Comisión concluyó que, basándose en asesoramiento científico, no estaba considerando una modificación del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE para permitir la expedición de certificados de recuperación a partir de pruebas de anticuerpos.

Como también se indicó en el primer informe, el ECDC considera que los resultados de las pruebas de anticuerpos no son adecuados para determinar el momento de la infección y el estado de inmunidad de una persona. El ECDC no ha cambiado este criterio, como puede verse en un nuevo informe publicado el 10 de febrero de 2022⁸⁹. Las principales conclusiones de la primera actualización del informe son que las pruebas de anticuerpos no pueden utilizarse para expedir o prorrogar certificados COVID-19 digitales. La razón principal es que, en primer lugar, si bien un resultado positivo en una prueba de anticuerpos puede indicar una infección previa o una vacunación, no puede utilizarse para determinar si una persona es actualmente infecciosa o está protegida contra la infección, ni tampoco puede determinar el momento de la infección (en ausencia de una prueba diagnóstica positiva). En segundo lugar, en la actualidad se desconoce el rango de niveles de anticuerpos relacionados con la protección contra infecciones o enfermedades graves. Además, el nivel y la tasa de disminución de los anticuerpos varían considerablemente entre las personas y los objetivos de anticuerpos y dependen de factores como la edad, el estado genético e inmunitario, la carga vírica y la gravedad de la enfermedad de la anterior infección por SARS-CoV-2. Por lo tanto, no puede calcularse una tasa de referencia predecible. En tercer lugar, existen diversas pruebas de anticuerpos disponibles y es extremadamente difícil comparar sus resultados debido a la diversidad y la falta de normalización (tanto a escala mundial como dentro de los Estados miembros). Y, por último, existe el riesgo de que los anticuerpos detectados en las pruebas comerciales que se utilizan actualmente no impidan la infección por las nuevas variantes del SARS-CoV-2.

En vista de lo anterior, la Comisión mantiene su posición de no modificar el Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE a este respecto.

⁸⁸ Reglamento Delegado (UE) 2022/256 de la Comisión de 22 de febrero de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/953 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la expedición de certificados de recuperación basados en pruebas rápidas de antígenos (DO L 42 de 23.2.2022, p. 4).

⁸⁹ <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/use-antibody-tests-sars-cov-2>.

2.8.5. Período de validez de los certificados de recuperación

En el último informe, la Comisión también llegó a la conclusión de que, sobre la base de orientaciones científicas, no estudiaba la posibilidad de ampliar el período de validez de los certificados de recuperación más allá de 180 días después de la fecha del primer resultado positivo de la prueba. Como señaló el ECDC, no había pruebas suficientes para apoyar una ampliación del período de validez.

Más allá del período de 180 días, el conocimiento actual sobre la duración de la inmunidad de las personas infectadas por el SARS-CoV-2 es limitado. La evaluación de la validez de los certificados de recuperación es un proceso dinámico que depende de las pruebas científicas emergentes, que se ve afectado por los cambios en las cepas dominantes del SARS-CoV-2 que circulan en un determinado momento⁹⁰.

El ECDC sigue evaluando periódicamente el período de validez de los certificados de recuperación mediante el seguimiento de la evidencia científica disponible más reciente. Las pruebas sólidas sobre la magnitud y la duración de la inmunidad contra la variante ómicron siguen siendo escasas. El ECDC considera que actualmente no hay justificación para revisar la duración actual de la validez del certificado de recuperación de 180 días.

En vista de lo anterior, la Comisión no estudia actualmente ninguna modificación del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE por la que se prorrogue el período de validez de los certificados de recuperación.

2.9. Ampliación del Reglamento

Como se explica en la sección 2.1.1, la Comisión considera necesario prorrogar doce meses el sistema de certificados COVID digitales de la UE. Un nuevo aumento de las infecciones en el segundo semestre de 2022, también debido a la aparición de nuevas variantes preocupantes del SARS-CoV-2, es una posibilidad real. En vista de lo anterior, los Estados miembros podrían considerar necesario mantener o volver a introducir la obligación de que los ciudadanos de la UE que ejercen su derecho a la libre circulación presenten pruebas de vacunación, de prueba diagnóstica o de recuperación de la COVID-19 por un determinado período después del 30 de junio de 2022. En tal caso, debe evitarse que los ciudadanos de la UE se vean privados de la posibilidad de utilizar sus certificados COVID digitales de la UE como forma eficaz, segura y respetuosa de la privacidad de demostrar su situación con respecto a la COVID-19. Por consiguiente, el 3 de febrero de 2022, la Comisión propuso prorrogar el Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE por un año, hasta el 30 de junio de 2023.

Paralelamente, la Comisión también propuso ampliar el Reglamento (UE) 2021/954, que amplía las normas establecidas en el Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE a los nacionales de terceros países que no entran en el ámbito de aplicación de dicho

⁹⁰ <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/covid-19-omicron-risk-assessment-further-emergence-and-potential-impact>.

Reglamento, pero que se encuentran o residen legalmente en su territorio y que tienen derecho a viajar a otros Estados miembros de conformidad con el Derecho de la UE⁹¹.

Además, la propuesta de la Comisión también contiene un pequeño número de modificaciones adicionales del Reglamento:

En primer lugar, como ya se ha mencionado anteriormente, la Comisión propuso incluir las pruebas de antígenos de alta calidad en laboratorio entre los tipos de pruebas para las que puede expedirse un certificado de prueba. Con ello se pretende ampliar el ámbito de aplicación de los tipos de pruebas diagnósticas en un momento en el que las pruebas de COVID-19 experimentan una fuerte demanda (véase también la sección 2.8.2).

En segundo lugar, la propuesta aclara que los certificados de vacunación contienen el número total correcto de dosis administradas en cualquier Estado miembro, no solo en aquel que expida el certificado. Con ello se pretende responder a las preocupaciones planteadas por los ciudadanos sobre los certificados que indican un número incorrecto de dosis cuando han recibido dosis de vacunas en diferentes Estados miembros (véase también la sección 2.1.5).

Por último, la propuesta establece que los certificados podrán expedirse a personas que participen en ensayos clínicos, es decir, estudios realizados para investigar la seguridad o la eficacia de un medicamento, independientemente de que los participantes hayan recibido la vacuna experimental contra la COVID-19 o, para no socavar los estudios, la dosis administrada al grupo de control. El certificado COVID digital de la UE expedido a los participantes en ensayos podrá ser aceptado por otros Estados miembros.

En particular, a la luz de la aparición de nuevas variantes preocupantes del SARS-CoV-2, el desarrollo y el estudio continuados de las vacunas contra la COVID-19 siguen siendo cruciales. En consecuencia, es importante facilitar la participación de voluntarios en los ensayos clínicos. Privar a los voluntarios del acceso al certificado COVID digital de la UE podría constituir un importante desincentivo para participar, retrasando la conclusión de los ensayos clínicos y repercutiendo negativamente en la salud pública.

3. CONCLUSIONES Y PRÓXIMAS ETAPAS

El sistema de certificados COVID digitales de la UE ha tenido, y sigue teniendo, un impacto muy positivo en la libre circulación en un momento en que los Estados miembros siguen restringiendo los viajes por motivos de salud pública. El sistema garantiza que los ciudadanos tengan derecho a recibir certificados interoperables y mutuamente aceptados sobre la vacunación, las pruebas de diagnóstico y la recuperación de la COVID-19 que puedan utilizar cuando ejerzan su derecho a la libre circulación. Cuando los Estados miembros levanten determinadas restricciones a la libre circulación de personas titulares de pruebas de

⁹¹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/954 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) con respecto a los nacionales de terceros países que se encuentren o residan legalmente en los territorios de los Estados miembros durante la pandemia de COVID-19 [COM(2022) 55 final].

vacunación, de prueba diagnóstica o de recuperación, el Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE garantiza que los ciudadanos puedan beneficiarse de estas exenciones. Con el certificado COVID digital de la UE se ha evitado un sistema fragmentado de múltiples certificados nacionales.

En caso de que determinadas restricciones a la libre circulación por motivos de salud pública sigan vigentes después del 30 de junio de 2022, por ejemplo en caso de un nuevo aumento de las infecciones en el segundo semestre de 2022, debe evitarse que los ciudadanos de la UE se vean privados de la posibilidad de utilizar sus certificados COVID digitales de la UE como forma eficaz, segura y respetuosa de la privacidad de demostrar su situación con respecto a la COVID-19. Por este motivo, la Comisión propuso prorrogar el Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE por un año, hasta el 30 de junio de 2023.

El certificado COVID digital de la UE y los esfuerzos por establecer un enfoque coordinado de los viajes a escala de la UE han sido acogidos ampliamente por las asociaciones de viajes y turismo como una herramienta importante para permitir y animar a los ciudadanos a viajar proporcionando la previsibilidad necesaria. El impacto positivo del sistema de certificados COVID digitales de la UE se extiende más allá de la UE, ya que se ha convertido en una norma mundial firmemente basada en los valores de apertura, seguridad y protección de datos de la UE. Este logro ha contribuido a la reanudación de los viajes internacionales seguros y la recuperación mundial. La Comisión seguirá promoviendo la dimensión internacional del certificado COVID digital de la UE.

La Comisión seguirá muy de cerca los avances científicos para adaptar el sistema de certificados COVID digitales de la UE cuando sea necesario, como ha hecho recientemente al establecer un período estándar de aceptación de los certificados de vacunación, permitir la expedición de certificados de recuperación sobre la base de pruebas rápidas de antígenos y desarrollar un mecanismo para intercambiar listas de certificados revocados.

Además, la Comisión seguirá colaborando estrechamente con los Estados miembros para garantizar un enfoque bien coordinado, predecible y transparente para la adopción de cualquier restricción necesaria a la libre circulación durante la pandemia de COVID-19. Se anima a los Estados miembros a que levanten todas las restricciones de viaje, incluida la obligación de presentar un certificado COVID digital de la UE, tan pronto como la situación epidemiológica lo permita.

La Comisión sigue plenamente comprometida con el retorno a la libre circulación sin restricciones lo antes posible. Si bien el certificado COVID digital de la UE ha demostrado la capacidad de las instituciones de la UE y de los Estados miembros para lograr resultados tangibles en beneficio de los ciudadanos de la UE, su fin será una indicación de que se han superado la pandemia y las restricciones vinculadas a ella.