



RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EUROPEA

AL INFORME ESPECIAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO

Herramientas para facilitar los viajes dentro de la
UE durante la pandemia de COVID-19

El impacto de las iniciativas pertinentes osciló entre el éxito
y el uso limitado

Índice

I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS.....	2
II. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS PRINCIPALES OBSERVACIONES DEL TCE.....	3
1. El desarrollo de la pasarela de rastreo de contactos.....	3
2. El uso de las herramientas del formulario de localización de pasajeros de la UE y la pasarela de rastreo de contactos.....	4
3. El desarrollo de un mecanismo de revocación del certificado COVID digital de la UE.....	4
4. Controles de seguridad y certificados fraudulentos.....	5
5. El certificado COVID digital de la UE como norma internacional y facilitador de viajes.....	6
III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS RECOMENDACIONES DEL TCE.....	7
1. Recomendación 1. Abordar las razones de la escasa utilización de los formularios digitales de localización de pasajeros de la UE.....	7
2. Recomendación 2. Simplificar la comunicación de incidentes relacionados con el certificado digital de la UE.....	7
3. Recomendación 3. Preparar los instrumentos pertinentes de la UE para futuras crisis.....	7

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

I. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN EN SÍNTESIS

Para facilitar la libre circulación en la UE y proteger la salud pública durante la pandemia de COVID-19, la Comisión, en estrecha coordinación con los Estados miembros, desarrolló una serie de herramientas digitales. Estas herramientas incluían el certificado COVID digital de la UE¹, una pasarela que conectó las aplicaciones nacionales de rastreo de contactos en toda la UE y los esfuerzos por promover un enfoque armonizado de los formularios de localización de pasajeros.

El certificado COVID digital de la UE es un marco común para la expedición, verificación y aceptación de certificados COVID-19 interoperables de vacunación, de prueba diagnóstica o de recuperación. Los certificados COVID digitales de la UE se aceptan en todos los Estados miembros, lo que facilita a los ciudadanos de la UE viajar durante la pandemia. Desarrollado en estrecha cooperación con los expertos de los Estados miembros representados en la red de sanidad electrónica y el Comité de Seguridad Sanitaria², la Comisión prestó especial atención a garantizar que el certificado COVID digital de la UE refleje los valores y principios fundamentales de la UE, como la no discriminación, la protección de los datos personales, la privacidad, la seguridad y la apertura.

El certificado COVID digital de la UE ha sido un elemento crucial de la respuesta de Europa a la pandemia de COVID-19. Hasta septiembre de 2022, solo en la UE/EEE se habían expedido más de 2 000 millones de certificados. Su éxito también sirvió para acelerar la digitalización de la asistencia sanitaria en todos los Estados miembros. La Comisión y los Estados miembros están reflexionando sobre cómo podría utilizarse la infraestructura técnica que sustenta el certificado COVID digital de la UE para otros casos de uso en el futuro. El certificado COVID digital de la UE también suscitó un interés considerable por parte de países no pertenecientes a la UE. En octubre de 2022, cuarenta y nueve terceros países y territorios de cinco continentes se habían adherido al sistema³, después de que los suyos se hubieran considerado equivalentes al marco del certificado COVID digital de la UE⁴.

El marco del certificado COVID digital de la UE se inspiró en el trabajo realizado para desarrollar la pasarela de rastreo de contactos. Los trabajos sobre nuevas soluciones para el rastreo digital de contactos ya habían comenzado en abril de 2020, culminando en el conjunto de instrumentos comunes de la UE sobre aplicaciones móviles para los Estados miembros destinado a facilitar el rastreo de contactos en la lucha contra la COVID-19⁵. En septiembre de 2020, la Comisión desplegó una pasarela de rastreo de contactos, y los primeros países empezaron a conectar sus aplicaciones

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. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0953>.

² https://health.ec.europa.eu/health-security-and-infectious-diseases/preparedness-and-response/health-security-committee-hsc_en.

³ La lista completa está disponible en: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_es#recognition-by-the-eu-of-covid-certificates-issued-by-third-non-eu-countries.

⁴ Según lo dispuesto en el artículo 8, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/953. Suiza está conectada al sistema en virtud de una decisión adoptada sobre la base del artículo 3, apartado 10, del Reglamento (UE) 2021/953. Islandia, Liechtenstein y Noruega están directamente conectados como resultado de la incorporación del Reglamento (UE) 2021/953 al Acuerdo EEE.

⁵ https://health.ec.europa.eu/system/files/2020-04/covid-19_apps_en_0.pdf.

nacionales de rastreo de contactos a esta pasarela en octubre de 2020, permitiendo a los usuarios viajar al extranjero utilizando su aplicación nacional de rastreo de contactos, apoyando así esta actividad a nivel transfronterizo.

La pasarela de rastreo de contactos alcanzó su máximo en marzo de 2022, cuando se cargaron aproximadamente 700 000 claves en un solo día.

Además del éxito del despliegue del certificado COVID digital de la UE, el rastreo de contactos mediante formularios de localización de pasajeros fue un elemento central en la lucha contra el SARS-CoV-2. La Comisión promovió un enfoque armonizado de estos formularios de dos maneras. Apoyó el trabajo de las «EU Healthy Gateways» para desarrollar una plantilla y una aplicación comunes de formularios de localización de pasajeros (el formulario digital de localización de pasajeros de la UE⁶ a fin de facilitar el uso de una versión digital de este formulario similar en toda la UE⁷. Paralelamente, desarrolló una plataforma de intercambio de formularios de localización de pasajeros para permitir el intercambio rápido y automático de datos de pasajeros entre los Estados miembros participantes. Desde el 1 de junio de 2021, los Estados miembros pudieron así conectarse a esta plataforma e intercambiar datos de pasajeros de todos los modos de transporte para los que recogieron formularios de localización de pasajeros.

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

1. El desarrollo de la pasarela de rastreo de contactos

En cuanto a la pasarela de rastreo de contactos, la Comisión llevó a cabo consultas detalladas con los Estados miembros⁸. Esto dio lugar a que la red de sanidad electrónica adoptara un conjunto de instrumentos comunes de la UE sobre aplicaciones móviles para los Estados miembros destinado a facilitar el rastreo de contactos en la lucha de la UE contra la COVID-19⁹, directrices de interoperabilidad¹⁰, especificaciones para las aplicaciones de rastreo de contactos¹¹ y la pasarela de rastreo de contactos¹².

Sin embargo, las estrategias nacionales para luchar contra la pandemia de COVID-19 variaron de un Estado miembro a otro y no todos decidieron implementar aplicaciones de rastreo de contactos. La mayoría de los Estados miembros apoyó el despliegue de aplicaciones de rastreo de contactos interoperables a través de las fronteras, con diecinueve países de los veintidós conectados finalmente a la pasarela de rastreo de contactos. Los que optaron por tecnologías que no eran compatibles con

⁶ Formulario digital de localización de pasajeros de la Unión Europea.

⁷ Disponible en: <https://app.euplf.eu/>.

⁸ Apartados 28-29, ilustración 3, Informe Especial n.º XX/2022 del TCE.

⁹ https://health.ec.europa.eu/system/files/2020-04/covid-19_apps_en_0.pdf.

¹⁰ https://health.ec.europa.eu/system/files/2020-05/contacttracing_mobileapps_guidelines_en_2.pdf.

¹¹ https://health.ec.europa.eu/publications/ehealth-network-guidelines-eu-member-states-and-european-commission-interoperability-specifications_en.

¹² https://health.ec.europa.eu/publications/technical-specifications-interoperability-contact-tracing-apps-ehealth-network-guidelines-eu-member_en.

la pasarela de rastreo de contactos se basaron en el conjunto de instrumentos comunes de la UE y participaron estrechamente en la cooperación de la UE en este ámbito.

2. El uso de las herramientas del formulario de localización de pasajeros de la UE y la pasarela de rastreo de contactos

El éxito de las aplicaciones de rastreo de contactos y, como consecuencia, de la pasarela de rastreo de contactos, dependía en gran medida de su adopción por el público en general. Aunque el volumen de descargas no era uniforme en todos los Estados miembros, las aplicaciones de rastreo de contactos se descargaron voluntariamente más de 74 millones de veces (en octubre de 2021), superando, al menos, en catorce países el equivalente al 15 % de su población. Debido a los elevados niveles de protección de datos y seguridad de las aplicaciones de rastreo de contactos, el seguimiento del uso real por parte de los usuarios es muy limitado. Sin embargo, las conclusiones preliminares de un estudio independiente sobre las lecciones aprendidas, las mejores prácticas y el impacto epidemiológico del enfoque europeo común en materia de rastreo digital de contactos sugieren que, hasta julio de 2022, el número total de descargas en los países de la UE y del EEE era de casi 170 millones. La aceptación de las aplicaciones también dependía en gran medida de las campañas de promoción gestionadas por los Estados miembros, además de otras medidas no farmacéuticas (por ejemplo, el mantenimiento de la distancia, el uso de mascarillas, la higiene de las manos, etc.) que se pidió a los ciudadanos que tomaran para frenar la propagación de la COVID-19.

Una vez superada la pandemia, en caso de que surja la necesidad de reutilizar la pasarela de rastreo de contactos, podría volver a utilizarse el mismo instrumento jurídico que se utilizó para su despliegue original¹³. En el contexto del paquete de la Unión Europea de la Salud¹⁴, la Comisión amplió el mandato del Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC) para incluir herramientas automatizadas de rastreo de contactos¹⁵ que brindarán al ECDC la posibilidad de desarrollar y desplegar, en caso necesario, nuevas herramientas para el rastreo digital transfronterizo de contactos.

Es importante subrayar que los Estados miembros no tenían ninguna obligación legal de recoger formularios de localización de pasajeros. El uso de estas herramientas sigue siendo voluntario. Además, todos los Estados miembros que manifestaron interés en adherirse a la plataforma de intercambio de formularios de localización de pasajeros pudieron hacerlo.

3. El desarrollo de un mecanismo de revocación del certificado COVID digital de la UE

Para contribuir a salvaguardar la salud pública, puede ser necesario revocar los certificados COVID digitales de la UE¹⁶ si se han expedido por error, como consecuencia de un fraude o tras la suspensión de un lote defectuoso de vacunas contra la COVID-19. El Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE ya establece que su marco de confianza puede apoyar el intercambio bilateral de

¹³ Acto de ejecución del artículo 14 (red de sanidad electrónica) de la Directiva sobre asistencia sanitaria transfronteriza (2011/24/UE).

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-health-union_es.

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52020PC0726>.

¹⁶ Véanse los apartados 44 a 46, Informe Especial n.º XX/22 del TCE.

listas de revocación de certificados, que son listas que contienen los identificadores únicos de los certificados revocados¹⁷. Por lo tanto, los Estados miembros pudieron invalidar rápidamente los certificados expedidos fraudulentamente utilizando la funcionalidad «Business Rules» del sistema, es decir, un conjunto de normas integradas en el software de verificación.

El Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE designó claramente el identificador único como parte del conjunto de datos del certificado que debe utilizarse a efectos de revocación. La Comisión y los Estados miembros decidieron estudiar la posibilidad de seguir facilitando el intercambio automático transfronterizo de listas de revocación de certificados a través de la pasarela central del certificado COVID digital de la UE. Esto proporcionó una solución flexible, dando a los Estados miembros la posibilidad de elegir el enfoque tecnológico que se adapte mejor a sus necesidades.

Las modalidades de este proceso de revocación se establecen en la Decisión de Ejecución 2022/483 de la Comisión, de 22 de marzo de 2022¹⁸. Las especificaciones técnicas del mecanismo de revocación constan de dos partes: una parte se refiere a la pasarela del certificado COVID digital de la UE y es vinculante en su aplicación. La otra parte se refiere al modo en que los Estados miembros distribuyen las listas de revocación desde su infraestructura nacional hasta las solicitudes del verificador, y no es vinculante. En el caso de esta última, los Estados miembros son libres de elegir entre una serie de opciones, todas las cuales tienen en cuenta las preocupaciones en materia de privacidad.

4. Controles de seguridad y certificados fraudulentos

Por lo que respecta a la seguridad del sistema del certificado COVID digital de la UE¹⁹, la Comisión, en calidad de operador de la pasarela del certificado COVID digital de la UE, es responsable de garantizar una seguridad de última generación para proteger el sistema de riesgos, vulnerabilidades y agentes malintencionados. Se aplica un proceso de «incorporación» a todos los países participantes. La Comisión verifica rigurosamente el cumplimiento por parte de los países participantes de los requisitos de seguridad para incorporarse a la pasarela del certificado COVID digital de la UE antes de conectar el país en cuestión. Esta prueba se lleva a cabo para verificar que se aplican todas las medidas de seguridad necesarias para conectarse de forma segura.

La responsabilidad de los controles de seguridad a nivel de la expedición del certificado COVID digital de la UE y la conexión correspondiente a la infraestructura final nacional (el sistema nacional conectado a la pasarela central del certificado COVID digital de la UE) recae en el Estado miembro o tercer país. Los países participantes deben cumplir la legislación pertinente en materia de ciberseguridad y protección de datos (cuya aplicación está en manos de autoridades nacionales específicas) a la hora de establecer y gestionar sus sistemas y servicios nacionales. La Comisión exige sistemáticamente a todos los Estados miembros y a los terceros países que presenten una autoevaluación para ofrecer garantías adicionales de que el país ha tenido en cuenta específicamente los riesgos particulares. El incumplimiento de cualquiera de estos requisitos impide la incorporación al marco del certificado COVID digital de la UE.

¹⁷ Artículo 4, apartado 2, del Reglamento sobre el certificado COVID digital de la UE.

¹⁸ Decisión de Ejecución (UE) 2022/483 de la Comisión de 21 de marzo de 2022 que modifica la Decisión de Ejecución (UE) 2021/1073 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. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32022D0483>.

¹⁹ Véanse los apartados 51 a 56, Informe Especial n.º XX/22 del TCE.

Cualquier actividad fraudulenta relacionada con el certificado COVID digital de la UE (como la expedición de certificados técnicamente válidos por parte de personas con acceso legítimo al sistema sin que se haya producido el acto médico subyacente) es el resultado de una conducta delictiva punible con arreglo al Derecho nacional y no constituye un ciberataque. Es necesario distinguir entre los controles de seguridad a nivel de la infraestructura final nacional y la intención dolosa de quienes utilizan los sistemas de expedición del certificado a nivel nacional. Los sistemas finales nacionales no se vieron comprometidos y las partes no autorizadas no accedieron a ellos.

Desde el punto de vista de la ciberseguridad, el certificado COVID digital de la UE es seguro. El riesgo de que el personal autorizado tenga acceso legal a los sistemas de expedición para expedir certificados técnicamente válidos pero fraudulentos es gestionado por las autoridades de los países participantes de conformidad con su legislación nacional y sus procedimientos de control de acceso.

5. El certificado COVID digital de la UE como norma internacional y facilitador de viajes

Los Estados miembros utilizaron ampliamente el certificado COVID digital de la UE²⁰ y este resultó eficaz para facilitar los viajes²¹. Asimismo, el certificado se adoptó de manera oportuna²². 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. Ha tenido un impacto positivo en la libre circulación en un momento en que los Estados miembros limitaban su ejercicio por motivos de salud pública.

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. Esto queda demostrado por el gran interés de terceros países en conectarse al sistema de certificados COVID digitales de la UE, el único sistema de certificados COVID-19 operativo a gran escala a nivel internacional. Este logro ha contribuido a la reanudación de los viajes internacionales seguros y la recuperación mundial.

La Comisión sigue plenamente comprometida con el retorno a la libre circulación sin restricciones lo antes posible. En octubre de 2022, todos los Estados miembros habían levantado las restricciones de viaje dentro de la UE, incluida la necesidad de estar en posesión de un certificado COVID digital de la UE. 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.

²⁰ Véanse los apartados 69-70 y la ilustración 4, Informe Especial n.º XX/22 del TCE.

²¹ Véanse los apartados 72 y 74, ilustración 5, Informe Especial n.º XX/22 del TCE.

²² Véanse los apartados 28 y 35, Informe Especial n.º XX/22 del TCE.

III. RESPUESTAS DE LA COMISIÓN A LAS RECOMENDACIONES DEL TCE

1. Recomendación 1. Abordar las razones de la escasa utilización de los formularios digitales de localización de pasajeros de la UE

(Plazo previsto de aplicación: diciembre de 2023)

La Comisión acepta esta recomendación y consultará a los Estados miembros a través del Comité de Seguridad Sanitaria y colaborará con el ECDC en su aplicación.

2. Recomendación 2. Simplificar la comunicación de incidentes relacionados con el certificado digital de la UE

(Plazo previsto de aplicación: junio de 2023)

La Comisión acepta la recomendación.

En noviembre de 2021, se creó un Comité de Seguridad bajo los auspicios de la red de sanidad electrónica. Su objetivo es analizar cualquier incidente después de haber neutralizado adecuadamente un problema para debatir y difundir las lecciones aprendidas y recomendar mejoras en materia de seguridad. El Comité no es una primera línea de defensa, sino un mecanismo de intercambio de información entre autoridades competentes dedicado exclusivamente al certificado COVID digital de la UE. Por razones de seguridad, el Comité no puede intervenir y difundir información antes de que el incidente se gestione adecuadamente y esté suficientemente neutralizado a nivel nacional.

La Comisión analizará qué otras medidas pueden adoptarse para reforzar la participación en el Comité, así como para mejorar el intercambio de información entre las autoridades competentes.

La Comisión considera que este Comité de Seguridad forma parte integrante y eficaz de la arquitectura general de diseño del certificado COVID digital de la UE, por lo que lo incorporará a cualquier plan de reactivación que forme parte del instrumento descrito en la respuesta a la recomendación 3 relativa a la reutilización de las herramientas cubiertas por el presente informe.

En este contexto, como parte de sus acciones en virtud de la recomendación 3, la Comisión también analizará cómo podrían tener que adaptarse y ampliarse el Comité de Seguridad y sus mecanismos de comunicación para responder adecuadamente y de manera armonizada a cualquier necesidad adicional relativa a incidentes de seguridad asociados a futuras crisis pandémicas, más allá de la de la COVID-19.

3. Recomendación 3. Preparar los instrumentos pertinentes de la UE para futuras crisis

a) Identificar las herramientas de la UE creadas durante la pandemia de COVID-19 que hayan sido más útiles para los ciudadanos y los Estados miembros, así como preparar procedimientos para reactivarlas rápidamente en caso de futuras emergencias (Plazo previsto de aplicación: septiembre de 2023)

La Comisión acepta la recomendación 3, letra a), pero señala que este análisis dependerá necesariamente de la herramienta y la crisis en cuestión.

En su Comunicación sobre un plan de contingencia para el transporte²³, la Comisión señaló que, si se produce una crisis similar a la de la COVID-19, tanto ella como los Estados miembros deben basarse en la experiencia adquirida para el desarrollo de una plantilla común para los formularios digitales de localización de pasajeros de la UE y una plataforma para compartir datos de pasajeros para el rastreo transfronterizo de contactos. Las herramientas desarrolladas a escala de la UE a tal efecto deben reactivarse rápida y fácilmente en caso necesario.

Además, el 19 de septiembre de 2022, la Comisión adoptó una propuesta de Reglamento por el que se establece un Instrumento de Emergencia del Mercado Único²⁴. Este instrumento tiene por objeto establecer un mecanismo flexible y transparente para responder rápidamente a las emergencias y crisis que amenacen el funcionamiento del mercado único. El objetivo es garantizar la coordinación, la solidaridad y la coherencia de la respuesta de la UE a las crisis, así como proteger el funcionamiento del mercado único, garantizando, en particular, la libre circulación continua de personas, bienes y servicios. El Reglamento también facultaría a la Comisión y a los Estados miembros para crear herramientas digitales interoperables o infraestructuras informáticas que respalden estos objetivos.

Al mismo tiempo, es importante hacer hincapié en que algunas de las herramientas de la UE analizadas, en particular el certificado COVID digital de la UE, se concibieron específicamente como respuesta a la pandemia de COVID-19.

Los legisladores las limitaron parcial y expresamente a la duración estimada de la pandemia como forma de facilitar el derecho a la libre circulación de los ciudadanos de la UE y de los miembros de sus familias durante este período extraordinario. Esto repercutirá necesariamente en la conveniencia de preparar procedimientos que permitan su reactivación.

b) A través de sinergias o simplificaciones, facilitar el acceso de los ciudadanos de la Unión a las herramientas de la UE utilizadas para favorecer el rastreo transfronterizo de contactos durante las crisis (Plazo previsto de aplicación: septiembre de 2024)

La Comisión acepta la recomendación 3, letra b). El trabajo se llevará a cabo tras la consulta a que se refiere la recomendación 1, requerirá la existencia de una base jurídica adecuada y dependerá de la situación epidemiológica.

c) Analizar, junto con los Estados miembros, la necesidad de instrumentos adicionales para hacer frente a posibles crisis futuras (Plazo previsto de aplicación: septiembre de 2023)

La Comisión acepta la recomendación 3, letra c). En este contexto, también es pertinente la propuesta de un Reglamento por el que se establece un Instrumento de Emergencia del Mercado Único.

²³ COM(2022) 211 final.

²⁴ COM(2022) 459 final.