



CORTES GENERALES

INFORME 26/2021 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 19 DE MAYO DE 2021, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LAS SIGUIENTES PROPUESTAS:

- 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) (TEXTO PERTINENTE A EFECTOS DEL EEE) [COM (2021) 130 FINAL] [COM (2021) 130 FINAL ANEXOS] [2021/0068 (COD)].

- 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 LOS NACIONALES DE TERCEROS PAÍSES QUE RESIDAN LEGALMENTE O SE ENCUENTREN LEGALMENTE EN EL TERRITORIO DE LOS ESTADOS MIEMBROS DURANTE LA PANDEMIA DE COVID-19 (CERTIFICADO VERDE DIGITAL) [COM (2021) 140 FINAL] [2021/0071 (COD)].

ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este informe.

B. La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados interoperables de vacunación, de test y de recuperación para facilitar la libre circulación durante la pandemia de COVID-19 (certificado verde digital), y la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados interoperables de vacunación, de test y de recuperación para los nacionales de terceros países que residan legalmente o se encuentren legalmente en el territorio de los Estados miembros durante la pandemia de COVID-19 (certificado verde digital), han sido aprobadas por la Comisión Europea y remitidas a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de



CORTES GENERALES

subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 19 y el 20 de mayo de 2021 respectivamente.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 27 de abril de 2021, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de las iniciativas legislativas europeas indicadas, designando como ponente al Senador D. Rubén Moreno Palanques (SGPP), y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se ha recibido informes del Gobierno en los que se manifiesta la conformidad de la iniciativa con el principio de subsidiariedad. Asimismo, se han recibido escritos de la Asamblea de Extremadura, del Parlamento de Galicia, del Parlamento de La Rioja, del Parlamento de Cantabria y del Parlamento de Cataluña, comunicando la no emisión de dictamen motivado, el archivo del expediente o la toma de conocimiento de la propuesta.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 19 de mayo de 2021, aprobó el presente

INFORME

1.- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que *“el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”*. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, *“en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”*.

2.- La primera de las Propuestas legislativas analizadas se basa en el artículo 21.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que establece lo siguiente:

“Artículo 21

1. Todo ciudadano de la Unión tendrá derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.

2. Cuando una acción de la Unión resulte necesaria para alcanzar este objetivo, y a menos que los Tratados hayan previsto los poderes de acción al respecto, el Parlamento



CORTES GENERALES

Europeo y el Consejo podrán adoptar, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario disposiciones destinadas a facilitar el ejercicio de los derechos contemplados en el apartado 1.

3. A los efectos contemplados en el apartado 1, y salvo que los Tratados establezcan poderes de actuación para ello, el Consejo podrá adoptar, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, medidas sobre seguridad social o protección social. El Consejo se pronunciará por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo.

Es decir, el artículo 21, apartado 1, del TFUE confiere a los ciudadanos de la UE el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros. El artículo 21, apartado 2, prevé la posibilidad de que la UE actúe y adopte disposiciones destinadas a facilitar el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros cuando sea necesaria una acción para alcanzar este objetivo a fin de facilitar el ejercicio de este derecho. Se aplica el procedimiento legislativo ordinario.

La segunda de las Propuestas Legislativas analizadas se basa en el artículo 77.2 c del TFUE que establece lo siguiente:

“Artículo 77

1. La Unión desarrollará una política que tendrá por objetivo:

- a) garantizar la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores;*
- b) garantizar los controles de las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores;*
- c) instaurar progresivamente un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores.*

2. A efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a:

- a) la política común de visados y otros permisos de residencia de corta duración;*
- b) los controles a los cuales se someterá a las personas que crucen las fronteras exteriores;*
- c) las condiciones en las que los nacionales de terceros países podrán circular libremente por la Unión durante un corto período;*



CORTES GENERALES

d) cualquier medida necesaria para el establecimiento progresivo de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores;

e) la ausencia total de controles de las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores.

3. Si resulta necesaria una acción de la Unión para facilitar el ejercicio del derecho, establecido en la letra a) del apartado 2 del artículo 20, y a menos que los Tratados hayan previsto poderes de actuación a tal efecto, el Consejo podrá establecer, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, disposiciones relativas a los pasaportes, documentos de identidad, permisos de residencia o cualquier otro documento asimilado. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo.

4. El presente artículo no afectará a la competencia de los Estados miembros respecto de la delimitación geográfica de sus fronteras, de conformidad con el Derecho internacional.”

Es decir, el artículo 77, apartado 2, letra c), del TFUE estipula que la Unión establecerá las condiciones en las que los nacionales de terceros países que residan o se encuentren legalmente en la Unión podrán viajar dentro de la Unión durante un breve período de tiempo. Se aplica el procedimiento legislativo ordinario.

3. El Consejo adoptó la Recomendación (UE) 2020/1475 del Consejo, de 13 de octubre de 2020, modificada posteriormente por la Recomendación (UE) 2021/119 del Consejo, de 1 de febrero de 2021 sobre un enfoque coordinado de la restricción de la libre circulación en respuesta a la pandemia de COVID-19, con los siguientes puntos clave:

- la aplicación de criterios y umbrales comunes;
- una cartografía del riesgo de transmisión de la COVID-19, publicada por el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC), sobre la base de un código de colores acordado, y
- un enfoque coordinado de las medidas que, en su caso, se pueden aplicar adecuadamente a las personas que se desplazan entre zonas, en función del nivel de riesgo de transmisión en dichas zonas.

De conformidad con el punto 17 de la Recomendación (UE) 2020/1475 del Consejo, los Estados miembros pueden exigir que las personas que viajen desde zonas de riesgo de otro Estado miembro, marcadas en color «rojo oscuro», deben ser objeto de medidas reforzadas de salud pública, como cuarentena, autoaislamiento o una prueba de detección de la COVID-19, antes o después de su llegada.



CORTES GENERALES

Para demostrar el cumplimiento de los diferentes requisitos, se ha pedido a los viajeros que aporten diversos tipos de pruebas documentales, como certificados médicos, resultados de pruebas o declaraciones.

La ausencia de formatos normalizados y seguros ha provocado que los viajeros tengan problemas con la aceptación de sus documentos, al tiempo que se ha notificado la presentación de documentos fraudulentos o falsificados.

La primera Propuesta de Reglamento establece un marco de la UE para la expedición, verificación y aceptación de los certificados de vacunación dentro de la UE como parte de un "certificado verde digital", acreditación de que una persona ha sido vacunada contra la COVID-19, se ha recuperado de la COVID-19 o se ha realizado una prueba cuyo resultado ha sido negativo.

Esto permite a las personas que no están vacunadas o que aún no han tenido la oportunidad de ser vacunadas, beneficiarse también de dicho marco interoperable, facilitando su libre circulación.

La posesión de un «certificado verde digital», en particular de un certificado de vacunación, no debe ser una condición previa para el ejercicio de la libre circulación. Las personas que no están vacunadas, por ejemplo, por motivos médicos, porque no forman parte del grupo destinatario para el que se recomienda actualmente la vacuna, como los niños, o porque aún no han tenido la oportunidad o no desean ser vacunadas, deben poder seguir ejerciendo su derecho fundamental a la libre circulación, en su caso con sujeción a limitaciones como las pruebas obligatorias y la cuarentena o el autoaislamiento. En particular, el presente Reglamento no puede interpretarse en el sentido de que establezca una obligación o un derecho a ser vacunado.

Estará disponible, de forma gratuita, en formato digital o en papel, e incluirá un código QR para garantizar la seguridad y autenticidad del certificado.

La Comisión creará una pasarela para garantizar que todos los certificados puedan verificarse en toda la UE y apoyará a los Estados miembros en la realización técnica de los certificados. Para garantizar la interoperabilidad entre las diferentes soluciones técnicas desarrolladas por los Estados miembros, algunos de los cuales ya han empezado a aceptar pruebas de vacunación para eximir a los viajeros de determinadas restricciones, son necesarias unas condiciones uniformes para la expedición, verificación y aceptación de los certificados de vacunación, test y recuperación contra la COVID-19.

El marco del «certificado verde digital» que ha de crearse, debe establecer el formato y el contenido de los certificados de vacunación, test y recuperación de la COVID-19. La Comisión también propone que el marco del «certificado verde digital» garantice que estos certificados puedan expedirse en un formato interoperable y verificarse de forma



CORTES GENERALES

fiable cuando el titular los presente en otros Estados miembros, facilitando así la libre circulación dentro de la UE.

Los certificados deben contener únicamente los datos personales que sean necesarios. Dado que los datos personales incluyen datos médicos sensibles, debe garantizarse un nivel muy elevado de protección de datos y deben mantenerse los principios de minimización de datos. En particular, el marco del «certificado verde digital» no debe exigir la creación y el mantenimiento de una base de datos a escala de la UE, sino que debe permitir la verificación descentralizada de los certificados interoperables firmados digitalmente.

Los Estados miembros seguirán siendo responsables de decidir las restricciones de salud pública de las que puedan eximir a los viajeros, pero tendrán que aplicar sus exenciones igualmente a los viajeros titulares de un certificado digital verde.

Los certificados estarán disponibles gratuitamente y en la lengua o lenguas oficiales del Estado miembro expedidor y en inglés.

La primera Propuesta se complementa con la segunda analizada, que tiene por objeto garantizar que el mismo marco se aplique a otros nacionales de terceros países que residan o se encuentren legalmente en el territorio de un Estado miembro de la UE y que tengan derecho a viajar a otro Estado miembro de conformidad con el Derecho de la Unión.

Los objetivos de estas Propuestas, es decir, facilitar la libre circulación dentro de la UE durante la pandemia de COVID-19 mediante el establecimiento de certificados seguros e interoperables de vacunación, test y recuperación del titular, no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros de forma independiente, sino que, debido a la dimensión y los efectos de la acción, pueden lograrse mejor a escala de la UE. Por lo tanto, es necesario actuar a nivel de la UE, por lo que las Propuestas cumplen con el principio de subsidiariedad.

Si no se actúa a nivel de la UE, es probable que los Estados miembros adopten sistemas diferentes, lo que daría lugar a que los ciudadanos que ejercen sus derechos de libre circulación encontrarán problemas para la aceptación de sus documentos en otros Estados miembros. En particular, es necesario acordar las normas técnicas que deben utilizarse para garantizar la interoperabilidad, la seguridad y la verificabilidad de los certificados que se expidan.

La acción de la UE es la única manera de crear y mantener un marco único, simplificado y aceptado.

La Propuesta limita el tratamiento de datos personales al mínimo necesario, incluyendo únicamente un conjunto limitado de datos personales en los certificados que deben expedirse, disponiendo que no deben conservarse los datos obtenidos al verificar los certificados y



CORTES GENERALES

estableciendo un marco que no requiere la creación y el mantenimiento de una base de datos central, por lo que cumple con el principio de proporcionalidad.

Las disposiciones de la Propuesta de Reglamento relativas a la expedición de certificados de vacunación, test o recuperación, así como el marco de confianza, deberán suspenderse una vez que se haya superado la pandemia de COVID-19, puesto que, a partir de entonces, no habrá justificación para exigir a los ciudadanos que presenten documentos sanitarios cuando ejerzan su derecho a la libre circulación. Al mismo tiempo, deberá reanudarse su aplicación si la OMS declara otra pandemia del SARS-CoV-2, una variante de este o enfermedades infecciosas similares con potencial epidémico.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados interoperables de vacunación, de test y de recuperación para facilitar la libre circulación durante la pandemia de COVID-19 (certificado verde digital) y la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados interoperables de vacunación, de test y de recuperación para los nacionales de terceros países que residan legalmente o se encuentren legalmente en el territorio de los Estados miembros durante la pandemia de COVID-19 (certificado verde digital), son conformes al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.