



**Dictamen conjunto 4/2021 del
CEPD-SEPD sobre la propuesta
de Reglamento del Parlamento
Europeo y del Consejo relativo a
un marco para la expedición,
verificación y aceptación de
certificados interoperables de
vacunación, de test y de
recuperación para facilitar la
libre circulación durante la
pandemia de COVID-19
(certificado verde digital)**

Versión 1.1

Historial de versiones

Versión 1.1	8 de abril de 2021	Cambios menores de redacción
Versión 1.0	31 de marzo de 2021	Adopción del dictamen conjunto

Translations proofread by EDPB Members.

This language version has not yet been proofread.

ÍNDICE

1	CONTEXTO DE LAS PROPUESTAS.....	4
2	ALCANCE DEL DICTAMEN CONJUNTO.....	5
3	CONSIDERACIONES PRELIMINARES.....	6
4	LA NECESIDAD DE UN MARCO JURÍDICO GLOBAL	8
5	OBSERVACIONES ESPECÍFICAS SOBRE LA PROTECCIÓN DE DATOS	11
5.1	Observaciones generales	11
5.2	Categorías de datos personales.....	12
5.3	Adopción de medidas técnicas y organizativas adecuadas de privacidad y seguridad en el contexto de la propuesta.....	13
5.4	Identificación de responsables y encargados del tratamiento	14
5.5	Transparencia y derechos de los interesados.....	14
5.6	Conservación de los datos	15
5.7	Transferencias internacionales de datos	15

El Comité Europeo de Protección de Datos y el Supervisor Europeo de Protección de Datos

Visto el artículo 42, apartado 2, del Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y a la libre circulación de esos datos, y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 45/2001 y la Decisión n.º 1247/2002/CE,

Visto el Acuerdo EEE, y en particular su anexo XI y su Protocolo 37, modificado por la Decisión n.º 154/2018 del Comité Mixto del EEE, de 6 de julio de 2018,

Vista la solicitud de dictamen conjunto del Supervisor Europeo de Protección de Datos y del Comité Europeo de Protección de Datos, de 17 de marzo de 2021, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados interoperables de vacunación, de test y de recuperación para facilitar la libre circulación durante la pandemia de COVID-19 (certificado verde digital),

HAN ADOPTADO EL SIGUIENTE DICTAMEN CONJUNTO

1 CONTEXTO DE LAS PROPUESTAS

1. El 17 de marzo de 2021, la Comisión publicó 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) («la propuesta»). La propuesta y su anexo se aprueban de conformidad con el artículo 21, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea («TFUE») que establece que todo ciudadano de la Unión tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros¹, con sujeción a las limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación.
2. El 17 de marzo de 2021, la Comisión también publicó 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 residen legalmente o se encuentren legalmente en el territorio de los Estados miembros durante la pandemia de COVID-19** (certificado verde digital) («la segunda propuesta»). La segunda propuesta se aprueba en virtud del artículo 77, apartado 2, letra c), del TFUE, según el cual la Unión desarrollará políticas que establezcan las condiciones en las que los nacionales de terceros países podrán viajar libremente dentro de la Unión.
3. El Comité Europeo de Protección de Datos (CEPD) y el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) señalan que las propuestas tienen por **objeto facilitar el ejercicio del derecho a la libre circulación en la Unión Europea durante la pandemia de COVID-19 mediante el establecimiento de**

¹ Las referencias a los «Estados miembros» hechas en este documento deben entenderse como referencias a los «Estados miembros del EEE», y las referencias a la «UE» deben entenderse como referencias al «EEE».

un marco común para la expedición, verificación y aceptación de certificados interoperables de vacunación, test y recuperación de la COVID-19, denominado «certificado verde digital».

4. La propuesta establece que, para limitar la propagación del virus, los Estados miembros han adoptado diversas medidas, algunas de las cuales han repercutido en el derecho de los ciudadanos de la Unión a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, como las restricciones de entrada o los requisitos de cuarentena para los viajeros transfronterizos². También señala que muchos Estados miembros han puesto en marcha, o tienen previsto hacerlo, iniciativas para expedir certificados de vacunación³.
5. **El CEPD y el SEPD observan también que las propuestas exigen que todos los Estados miembros de la UE utilicen el marco del certificado verde digital y expidan certificados con el fin de facilitar el ejercicio del derecho a la libre circulación dentro de la UE durante la pandemia de COVID-19.**
6. El 17 de marzo de 2021, la Comisión solicitó un dictamen conjunto del CEPD y del SEPD sobre la base del artículo 42, apartado 2, del Reglamento (UE) 2018/1725 («RPDUE»)⁴ sobre la propuesta y la segunda propuesta (conjuntamente, «las propuestas»).

2 ALCANCE DEL DICTAMEN CONJUNTO

7. Las propuestas revisten especial importancia debido a su enorme repercusión sobre la protección de los derechos y libertades de las personas en relación con el tratamiento de sus datos personales. **El alcance de este dictamen conjunto se limita a los aspectos relacionados con la protección de datos personales, que representan un aspecto fundamental de las propuestas.**
8. En aras de la claridad, dado que la segunda propuesta se limita a garantizar que los Estados miembros de la UE apliquen las normas establecidas en la propuesta a los nacionales de terceros países, pero que residan o se encuentren legalmente en su territorio y tengan derecho a viajar a otros Estados miembros de conformidad con el Derecho de la Unión, el CEPD y el SEPD formularán sus recomendaciones centrándose en la propuesta. Dicho esto, las observaciones y consideraciones generales realizadas en este dictamen conjunto son plenamente aplicables a ambas propuestas.
9. Sin entrar en otros aspectos éticos y sociales importantes a los que la propuesta pueda afectar por lo que respecta al respeto de los derechos fundamentales, el CEPD y el SEPD destacan que **es esencial que la propuesta sea coherente y no entre en conflicto en forma alguna con la aplicación del Reglamento General de Protección de Datos («RGPD»)**⁵. Esto no solo en aras de la seguridad jurídica, sino también para evitar que la Propuesta tenga el efecto de poner en peligro, directa o indirectamente, el derecho fundamental a la protección de los datos personales, tal como se establece

² Véase el considerando 3 de la propuesta.

³ Véase el considerando 8 de la propuesta.

⁴ Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y a la libre circulación de esos datos, y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 45/2001 y la Decisión n.º 1247/2002/CE (DO L 295 de 21.11.2018, p. 39).

⁵ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), DO L 119 de 4.5.2016, p. 1.

en el artículo 16 del TFUE y en el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

10. En particular, en el presente Dictamen Conjunto, el CEPD y el SEPD señalarán los ámbitos en los que la propuesta requiere una mayor adaptación al marco de protección de datos de la UE, también con vistas a evitar la inseguridad jurídica que se produciría si no se abordan en la legislación adoptada.
11. El CEPD y el SEPD son también conscientes de que el proceso legislativo en curso sobre la propuesta está en marcha y subrayan su disponibilidad para que los legisladores proporcionen más asesoramiento y recomendaciones a lo largo de este proceso, con el fin de garantizar en particular: la seguridad jurídica de las personas físicas, la debida protección de los datos personales de los interesados de acuerdo con el TFUE, la Carta y la legislación sobre protección de datos.

3 CONSIDERACIONES PRELIMINARES

12. El CEPD y el SEPD recuerdan que la protección de datos no constituye un obstáculo para luchar contra la actual pandemia⁶. Además, el cumplimiento de la legislación relativa a la protección de datos contribuirá a generar confianza entre los ciudadanos en el marco creado por la propuesta. Al mismo tiempo, el CEPD y el SEPD sugieren a la Comisión que **adopte un enfoque holístico y ético de la Propuesta para abarcar todas las cuestiones relacionadas con la intimidad y la protección de datos y los derechos fundamentales en general**. Asimismo, como se ha subrayado anteriormente, los principios generales de **eficacia, necesidad⁷ y proporcionalidad⁸** deben dirigir cualquier medida adoptada por los Estados miembros o las instituciones de la UE que implique el tratamiento de datos personales para combatir la COVID-19⁹.
13. El **Consejo Europeo**, en su declaración de 25 de febrero de 2021, **pidió un enfoque común sobre los certificados de vacunación**. También acogió con satisfacción la adopción de las dos Recomendaciones del Consejo sobre los desplazamientos hacia la UE y dentro de ella, según las cuales pueden introducirse restricciones de conformidad con los principios de **proporcionalidad y no discriminación**, teniendo en cuenta la situación específica de las comunidades transfronterizas¹⁰.
14. El CEPD y el SEPD destacan que debe establecerse una clara distinción entre «certificado de vacunación», que corresponde a la certificación que se da a una persona que ha recibido una vacuna contra la COVID-19, y el término «certificado de inmunidad». A este respecto, observamos que, en el momento de la preparación del presente dictamen conjunto, parece haber pocas pruebas científicas

⁶ Véase la Declaración del CEPD sobre el tratamiento de datos personales en el contexto del brote de COVID-19. Adoptada el 19 de marzo de 2020.

⁷ Véase *Assessing the necessity of measures that limit the fundamental right to the protection of personal data: A toolkit* (Determinación de la necesidad de medidas que limiten el derecho fundamental a la protección de los datos personales: un juego de herramientas), 11 de abril de 2017.

⁸ Véase *EDPS Guidelines on assessing the proportionality of measures that limit the fundamental rights to privacy and to the protection of personal data* (Directrices del SEPD sobre la evaluación de la proporcionalidad de las medidas que limitan los derechos fundamentales a la vida privada y a la protección de los datos personales), 19 de diciembre de 2019.

⁹ Véanse las Directrices 04/2020, sobre el uso de datos de localización y herramientas de rastreo de contactos en el contexto de la pandemia de COVID-19, apartado 4; véase también la Declaración del CEPD sobre el tratamiento de datos personales en el contexto del brote de COVID-19, 20 de marzo de 2020.

¹⁰ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/02/25/statement-of-the-members-of-the-european-council-on-covid-19-and-health-25-february-2021/>.

que respalden el hecho de que haber recibido una vacuna contra la COVID-19 (o haberse recuperado de dicha enfermedad) confiera la inmunidad y durante cuánto tiempo. Por lo tanto, el certificado verde digital debe entenderse simplemente como una prueba verificable de una solicitud o historial médico con sello de tiempo que facilitará la libre circulación de los ciudadanos de la UE debido a su formato común en todos los Estados miembros. Sin embargo, somos cautelosos a la hora de sacar conclusiones sobre la inmunidad o contagiosidad, ya que aún no existe una opinión científica consolidada.

15. En la misma línea, el CEPD y el SEPD recuerdan que la Organización Mundial de la Salud («OMS»), en su documento *Interim position paper: considerations regarding proof of COVID-19 vaccination for international travellers* (Documento de posición provisional: consideraciones sobre la prueba de la vacunación contra la COVID-19 para los viajeros internacionales), de 5 de febrero de 2021¹¹, manifestó que [la negrita es nuestra] [...] las autoridades nacionales y los operadores de transporte **no deberían introducir requisitos de prueba de la vacunación contra la COVID-19 para los viajes internacionales como condición para la salida o la entrada**, dado que todavía hay incógnitas críticas sobre la eficacia de la vacunación para reducir la transmisión.
16. En el contexto de los debates en curso, el CEPD y el SEPD reconocen que, en el momento de la emisión del presente dictamen conjunto, existen opiniones divergentes en cuanto al riesgo potencial de discriminación derivado del uso de los certificados de vacunación¹². Aunque la propuesta no se limita a los certificados de vacunación para mitigar el riesgo de discriminación, el CEPD y el SEPD subrayan la **falta de una evaluación de impacto que acompañe a la Propuesta**, que proporcionaría una justificación del impacto de las medidas que se adoptan, así como de la **eficacia de las medidas menos intrusivas ya existentes**.
17. Al mismo tiempo, el CEPD y el SEPD también reconocen que la actual situación de emergencia provocada por la pandemia de COVID-19 ha dado lugar a riesgos reales e importantes, tanto para el ejercicio del derecho a la libre circulación dentro de los Estados miembros como para la salud pública, debido a la falta de un planteamiento común respecto a los certificados interoperables. Además, tal y como ha señalado Europol, existe un alto riesgo relacionado con la falsificación y la venta ilícita de

¹¹ <https://www.who.int/news-room/articles-detail/interim-position-paper-considerations-regarding-proof-of-covid-19-vaccination-for-international-travellers>.

¹² Véase, entre otros, Ada Lovelace Institute, *What place should COVID-19 vaccine passports have in society?*, 17.2.2021. En la página 2 se indica que «el grupo de expertos llegó a la conclusión de que, en la actualidad, el estado de vacunación no ofrece pruebas claras o concluyentes sobre el riesgo de un individuo para los demás por transmisión. Sin ello, no puede ser una base sólida para la toma de decisiones basada en el riesgo y, por lo tanto, **la implantación de un pasaporte digital no está justificado en la actualidad**».

Por consiguiente, véase la página 4: «los pasaportes digitales no deben implantarse mientras se desconozca tanto sobre la COVID-19, en particular el efecto de las diferentes vacunas (y regímenes de vacunación) sobre la transmisión, la duración de la protección y la posibilidad de que esos efectos se generalicen».

También cabe señalar: «Mientras que haya quien considere los pasaportes de vacunación como una forma de aumentar la libertad, para quienes no los tienen, estos constituirían una **denegación de las libertades que a otros se les conceden**. Por lo tanto, deben articularse claramente las justificaciones tanto para la relajación de las restricciones actuales para algunos como para su mantenimiento para otros» (en la página 3). «Un pasaporte de vacunación, tal como se define en dicho documento, consta de tres elementos: **información sanitaria** (estado de vacunación mediante, por ejemplo, un certificado), **verificación de la identidad** (conexión del titular con ese certificado) y **autorización para permitir o bloquear acciones** (un salvoconducto)». Observamos que estos aspectos, también relevantes desde el punto de vista de la protección de datos, no están suficientemente definidos en la propuesta.

certificados falsos de pruebas de diagnóstico del coronavirus¹³. De acuerdo con la propuesta, el certificado verde digital mitigará estos riesgos mediante la armonización de la documentación y la adopción de una serie de medidas de seguridad relacionadas con la misma. Además, hay que tener en cuenta que la introducción del certificado verde digital no eliminará el riesgo de falsificación y, por lo tanto, debe ir acompañada de la adopción de medidas técnicas y organizativas adecuadas que protejan contra la manipulación y la falsificación de los certificados.

18. Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, el CEPD y el SEPD reconocen el objetivo legítimo de la propuesta de armonizar la documentación relativa a la expedición, verificación y aceptación del certificado verde digital en la UE con el fin de permitir la libre circulación de los ciudadanos entre los Estados miembros de la UE. Sin embargo, las recomendaciones que se ofrecen a continuación, que se limitan a las disposiciones de la propuesta pertinentes desde el punto de vista de la protección de datos, se formulan con reservas respecto a los debates científicos, jurídicos y sociales en curso.
19. El CEPD y el SEPD se congratulan de que la propuesta prevea un certificado verde digital destinado a cubrir las diferentes condiciones a las que se enfrentan los ciudadanos de la UE y los residentes legales de terceros países (vacunados, recuperados y sometidos a test), permitiendo así cumplir los requisitos alternativos que puedan establecer los Estados miembros para eliminar las restricciones al ejercicio del derecho a la libre circulación adoptadas para luchar contra la pandemia de COVID-19. Al mismo tiempo, el CEPD y el SEPD piden a la Comisión que aclare que los Estados miembros deben aceptar los tres tipos de certificados. De no ser así, se produciría una clara discriminación basada en los datos sanitarios, lo que supondría una vulneración de los derechos fundamentales.
20. El CEPD y el SEPD destacan también que el despliegue del certificado verde digital debe contemplar en todo caso medidas para identificar y mitigar los riesgos que puedan derivarse del uso del marco y de la emisión del certificado, incluidos los posibles usos secundarios no previstos sin una base jurídica adecuada establecida a nivel nacional, que respete los artículos 7 y 8 de la Carta y sea plenamente conforme con el RGPD, como se explicará detalladamente en el próximo capítulo.

4 LA NECESIDAD DE UN MARCO JURÍDICO GLOBAL

21. De conformidad con el artículo 52 de la Carta, «[d]entro del respeto del principio de proporcionalidad, sólo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás». De acuerdo con esto, **debe analizarse con detenimiento que las medidas introducidas por la propuesta cumplen los principios de necesidad y proporcionalidad**. En particular, la propuesta debe lograr un justo equilibrio entre los objetivos de interés general que persigue el certificado verde digital y el interés individual en la libre determinación, así como el respeto de sus derechos fundamentales a la intimidad, la protección de datos y la no discriminación, y otras libertades fundamentales, como la libertad de circulación y residencia.
22. La Comisión fundamenta la proporcionalidad de la propuesta en el hecho de que esta limita el tratamiento de datos personales al mínimo necesario, incluyendo únicamente un conjunto limitado de datos personales en los certificados que se expidan (artículo 5 y anexo de la propuesta); disponiendo que no deben conservarse los datos obtenidos al verificar los certificados (artículo 9); y estableciendo un marco que no requiere la creación y el mantenimiento de una base de datos central.

¹³ <https://www.europol.europa.eu/early-warning-notification-illicit-sales-of-false-negative-covid-19-test-certificates>.

Además, la propuesta aclara que el certificado verde digital y su marco de confianza tendrán carácter temporal, ya que deberá suspenderse mediante un acto delegado de la Comisión una vez finalizada la pandemia de COVID-19 (artículo 15, apartado 2, de la propuesta) y dado que, a partir de ese momento, no estaría justificado exigir a los ciudadanos la presentación de documentos sanitarios en el ejercicio de su derecho a la libre circulación.

23. El CEPD y el SEPD consideran que, dada la naturaleza de la interferencia de las medidas presentadas por la Propuesta, cualquier posible uso ulterior del marco y del certificado verde digital sobre la base de la legislación de los Estados miembros, que no sea el de facilitar el derecho a la libre circulación entre ellos, queda fuera del alcance de la Propuesta¹⁴, y en consecuencia del dictamen conjunto del CEPD y el SEPD.
24. No obstante, el CEPD y el SEPD consideran que, si los Estados miembros aún tratan de aplicar el certificado verde digital sobre la base de su legislación nacional para cualquier otro uso posible que no sea el objetivo previsto de facilitar la libre circulación entre ellos, esto podría tener consecuencias no deseadas y riesgos para los derechos fundamentales de los ciudadanos de la UE. De hecho, ya se ha sugerido la ampliación de la aplicación del certificado verde digital a otras situaciones para aliviar las restricciones actualmente vigentes y los Estados miembros podrían plantearse introducirlo como requisito *de facto*, por ejemplo, para entrar en tiendas, restaurantes, clubes, lugares de culto o gimnasios, o para utilizarlo en cualquier otro contexto, como el laboral. Cualquier uso de esta índole del certificado y su marco asociado conforme a una base jurídica nacional no debe traducirse de hecho o de derecho en una discriminación basada en haber sido vacunado o haberse recuperado (o no) de la COVID-19. Por esta razón, el **CEPD y el SEPD destacan que cualquier otro posible uso del marco, del certificado verde digital y de los datos personales relacionados con él a nivel de los Estados miembros debe respetar los artículos 7 y 8 de la Carta y debe ser conforme al RGPD, incluido el artículo 6, apartado 4, del RGPD**¹⁵. Esto implica la necesidad de una base jurídica adecuada en el Derecho de los Estados miembros que cumpla los principios de eficacia, necesidad y proporcionalidad, y que incluya salvaguardias sólidas y específicas aplicadas tras una evaluación de impacto adecuada, en particular para evitar cualquier riesgo de discriminación¹⁶ y para prohibir cualquier retención de datos en el contexto del proceso de verificación. Además, el CEPD y el SEPD destacan que dicho sistema debe integrarse en una política sanitaria global. El CEPD y el SEPD consideran que dicha base jurídica en el Derecho de los Estados miembros debe incluir, como mínimo, disposiciones específicas que identifiquen claramente el ámbito y el alcance del tratamiento, la finalidad específica que se persigue, las categorías de entidades que pueden verificar el certificado, así como las garantías pertinentes para evitar abusos, teniendo en cuenta los riesgos para los derechos y las libertades de los interesados¹⁷. Tal y como aclara el TJUE, la necesidad de disponer de esas garantías es aún más importante cuando los datos personales se someten a un tratamiento automatizado, en particular

¹⁴ Véase el considerando 37 de la propuesta.

¹⁵ El artículo 6, apartado 4, del RGPD permite el tratamiento de datos personales para otro fin distinto de aquel para el que se recogieron sobre la base del Derecho de la Unión o de un Estado miembro que constituya una medida necesaria y proporcional en una sociedad democrática para salvaguardar los objetivos indicados en el artículo 23, apartado 1, del RGPD.

¹⁶ El CEPD y el SEPD opinan que los Estados miembros deben tener en cuenta, en particular, el riesgo de discriminación que podría derivarse de los diferentes niveles de disponibilidad y acceso a las vacunas para las personas en la UE, la disponibilidad a bajo coste de los test como alternativa a la vacunación, etc.

¹⁷ Para más ejemplos de salvaguardias, véase el documento *EDPB Guidelines 10/2020 on restrictions under Article 23 GDPR* (Directrices 10/2020 del CEPD sobre restricciones en virtud del artículo 23 del RGPD).

cuando está en juego la protección de esa categoría particular de datos personales que son los datos sensibles¹⁸.

25. Dado que la base jurídica de cualquier tratamiento ulterior dependerá de su compatibilidad con la base jurídica establecida en su finalidad principal a nivel de la UE, el CEPD y el SEPD recuerdan la importancia de definir de manera clara la finalidad o finalidades del certificado verde digital en la propuesta. Tal y como declaró el Tribunal de Justicia de la Unión Europea («TJUE») (Gran Sala), en la Sentencia de Digital Rights Ireland Ltd, de 8 de abril de 2014, y en particular en sus apartados 61 y 62: «(...) en cuanto al acceso de las autoridades nacionales competentes a los datos y su utilización posterior, la Directiva 2006/24 no precisa las condiciones materiales y de procedimiento correspondientes. El **artículo 4** [...], que regula el acceso de dichas autoridades a los datos conservados, **no dispone expresamente que el acceso y la utilización posterior de los datos de que se trata deberán limitarse estrictamente** a fines de prevención y detección de delitos graves delimitados de forma precisa (para el Reglamento, fines delimitados de forma precisa) [...]; **sino que se limita a establecer que cada Estado miembro definirá** el procedimiento que deba seguirse y las condiciones que deban cumplirse para tener acceso a los datos conservados de conformidad con los requisitos de necesidad y proporcionalidad». [la negrita es nuestra]
26. El CEPD y el SEPD creen que una descripción detallada de la finalidad o finalidades de la medida prevista no solo es un requisito previo para la prueba de proporcionalidad, sino que también ayuda a demostrar que se cumple el primer requisito del artículo 52, apartado 1, de la Carta, es decir, la calidad de la ley¹⁹. En este sentido, **consideramos que la propuesta podría definir mejor la finalidad del certificado verde digital y prever un mecanismo de control del uso del certificado (compuesto por los tres subcertificados) por parte de los Estados miembros.**
27. El CEPD y el SEPD destacan que el certificado verde digital no solo contendrá la información sensible divulgada en el propio documento, sino también información sensible que pueda inferirse. A este respecto, por ejemplo, dada las diferencias de las fases de vacunación en los distintos Estados miembros y el orden de prioridad, puede deducirse fácilmente que un joven que se ha vacunado cuando otros de su misma categoría de edad no lo han hecho, tiene un rasgo que justifica la vacunación anticipadamente, como el hecho de estar inmunodeprimido o padecer una enfermedad crónica²⁰.

¹⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, La Quadrature du Net y otros, asuntos acumulados C-511/18, C-512/18 y C-520/18, 6 de octubre de 2020, ECLI:EU:C:2020:791, apartado 132.

¹⁹ Como se indica en las conclusiones del Abogado General Mengozzi, ECLI:EU:C:2016:656, apartado 193, sobre el proyecto de Acuerdo entre Canadá y la Unión Europea sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros: «Según la jurisprudencia del TEDH, dicha expresión exige, en lo sustancial, que la medida en cuestión sea **accesible y suficientemente previsible**, esto es, dicho de otro modo, que utilice **términos lo bastante claros para indicar a todos de forma suficiente en qué circunstancias y en qué condiciones habilita a los poderes públicos a recurrir a medidas que afecten a sus derechos protegidos por el CEDH**» (la negrita es nuestra).

En este sentido, véase también la sentencia del TEDH en el asunto Catt/Reino Unido, de 24 de enero de 2019, apartado 6 del voto concurrente del juez Koskelo al que se une el juez Felici, en la que se indica que los principios generales de la legislación sobre protección de datos, como los que exigen que los datos que se traten sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con la finalidad, se **diluyen, posiblemente hasta el punto de ser irrelevantes en la práctica, cuando la finalidad en sí misma queda sin ninguna definición o limitación significativa.** (la negrita es nuestra).

²⁰ Véase Cofone N. Ignacio, *Containment Apps: Immunity Passports and Contact Tracing Surveillance*, 16 de enero de 2021, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3767301.

28. Por otra parte, el CEPD y el SEPD consideran que **la propuesta debe establecer expresamente que, una vez que haya terminado la pandemia, sus disposiciones no permiten el acceso y el uso posterior de los datos por parte de los Estados miembros**, así como proporcionar indicaciones claras a este respecto (incluida una cláusula clara de revisión y de extinción para el uso del marco y del certificado verde digital, y la participación de organismos de supervisión científica de la asistencia sanitaria que emitan asesoramiento formal en el contexto del uso del certificado o certificados).
29. Por último, el CEPD y el SEPD consideran que el considerando 42 y el artículo 15 de la propuesta también deben modificarse para descartar cualquier uso futuro del certificado verde digital una vez que haya terminado la pandemia y limitar el ámbito de aplicación de la propuesta a la actual pandemia de COVID-19 y al virus del SARS-CoV-2. A este respecto, el CEPD y el SEPD se oponen a la posibilidad incluida en el artículo 15 de la propuesta, por la que la Comisión, mediante un acto delegado, puede declarar la aplicación ulterior de la propuesta en el futuro si la OMS declara una emergencia de salud pública de alcance internacional en relación con el coronavirus SARS-CoV-2, «una variante de este o enfermedades infecciosas similares con potencial epidémico». El CEPD y el SEPD consideran adecuada la supresión de la frase subrayada de la disposición para cumplir con el principio de limitación de la finalidad, y **limitar el ámbito de aplicación de la propuesta a la actual pandemia de COVID-19 y a la finalidad de facilitar la libre circulación de las personas (que deberá definirse con más detalle e ir acompañada de garantías, como se especifica en el presente dictamen conjunto, aunque no sea exhaustivo) dentro de la situación actual.**

5 OBSERVACIONES ESPECÍFICAS SOBRE LA PROTECCIÓN DE DATOS

5.1 Observaciones generales

30. En primer lugar, el CEPD y el SEPD destacan que esta propuesta no permite, ni debe suponer, la creación de ningún tipo de base de datos personales centralizada a escala de la UE con el pretexto del establecimiento del marco del certificado verde digital.
31. **El considerando 14 y el artículo 5, apartado 1, y el artículo 6, apartado 1, de la propuesta** establecen que «[...] los Estados miembros deben expedir los certificados que componen el certificado verde digital automáticamente o previa solicitud [...]». A este respecto, el CEPD y el SEPD recomiendan que se aclare en la propuesta si el certificado verde digital se creará automáticamente pero solo se proporcionará a petición del interesado, o si únicamente se expedirá a petición del interesado.
32. **Además, el CEPD y el SEPD consideran que los certificados deben estar necesariamente disponibles tanto en formato digital como en papel, para garantizar la inclusión de todos los ciudadanos.** Recomendamos reforzar la redacción del considerando 14 y del artículo 3, apartado 2, de la propuesta a este respecto.
33. El CEPD y el SEPD celebran que el **considerando 15 de la propuesta** reconozca explícitamente que el cumplimiento de la legislación de la UE en materia de protección de datos es fundamental para la aceptación transfronteriza de los tres tipos de certificados que se proponen (es decir, el certificado de

vacunación, el certificado de test y el certificado de recuperación). Por otra parte, el considerando 38 de la propuesta establece que «[e]n consonancia con el principio de minimización de los datos personales, los certificados deben contener únicamente los datos personales necesarios para facilitar el ejercicio del derecho a la libre circulación dentro de la Unión durante la pandemia de COVID-19».

34. El CEPD y el SEPD reconocen que el **considerando 37 de la propuesta** establece el artículo 6, apartado 1, letra c), y el artículo 9, apartado 2, letra g), del RGPD como base jurídica para el tratamiento de datos personales, para la expedición y verificación de los certificados interoperables. A este respecto, el CEPD y el SEPD recomiendan que se incluya también la mencionada base jurídica o, alternativamente, una referencia al cumplimiento del RGPD, en el texto principal de la Propuesta, entre otras cosas, en el segundo párrafo del artículo 1, y en el artículo 8, apartado 2, letra b), de la propuesta.
35. **De acuerdo con el considerando 39 de la propuesta**, «[a] efectos del presente Reglamento, los datos personales podrán transmitirse o intercambiarse a través de las fronteras con el único fin de obtener la información necesaria para confirmar y verificar el estado de vacunación, test o recuperación del titular». El CEPD y el SEPD observan que, en términos de interoperabilidad, debe especificarse más la terminología «datos personales», en particular alineándola con las orientaciones a este respecto de la red de sanidad electrónica. De acuerdo con la protección de datos por defecto, siempre que sea técnicamente posible se emplearán por defecto técnicas de verificación que no requieran la transmisión de datos personales.
36. El CEPD y el SEPD observan que el **considerando 47 de la propuesta** debe adaptarse para reflejar la solicitud de la Comisión de una consulta conjunta al CEPD y al SEPD, de conformidad con el artículo 42, apartado 2, del RPDUE.
37. El CEPD y el SEPD se congratulan de que el **artículo 3, apartado 3, de la propuesta** permita a los ciudadanos obtener gratuitamente certificados, así como nuevos certificados, si los datos personales contenidos en el certificado no son exactos o han dejado de estar actualizados, o si el certificado ya no está a disposición del titular. El CEPD y el SEPD recomiendan que se aclare en esta disposición que el certificado, así como sus modificaciones, se expedirán **a petición del interesado**.
38. Por último, el CEPD y el SEPD observan que la definición adicional de «interoperabilidad» del **artículo 2, apartado 6, de la propuesta** carece de claridad, en la medida en que los certificados verdes digitales se basan en las normas del eIDAS y en los trabajos de la ISA2 (anteriores IDABC e ISA) sobre el marco europeo de interoperabilidad.

5.2 [Categorías de datos personales](#)

39. El CEPD y el SEPD observan que el anexo I establece las categorías y los campos de datos personales que deben tratarse en el marco del certificado verde digital. En este sentido, **consideramos que la propuesta no define de manera clara la justificación de la necesidad de estos campos de datos específicos**. Además, el CEPD y el SEPD opinan que debe explicarse mejor si todas las categorías de datos personales previstas en el anexo I deben incluirse también en el código de respuesta rápida («código QR») de los certificados tanto digitales como en papel. Un planteamiento que admita de forma distinta conjuntos de datos completos y códigos QR puede mejorar la minimización de datos en diferentes casos de uso. Además, en relación con la eficacia del certificado verde digital, observamos que no se especifica la «fecha de expiración» del período de validez de cada «certificado» (excepto para el «certificado de recuperación»). Este último aspecto está relacionado, desde el punto de vista de la protección de los datos, con la falta de especificación de los periodos de conservación de los datos.

40. A la luz de estas consideraciones y, más concretamente, en lo que respecta al certificado de vacunación, el CEPD y el SEPD consideran que la propuesta debe proporcionar en sus considerandos una justificación adicional en cuanto a la necesidad de incluir en el certificado campos de datos tales como la vacuna administrada, el titular de la autorización de comercialización o el fabricante de la vacuna y el número de una serie de vacunaciones/dosis, con el fin de facilitar el ejercicio del derecho a la libre circulación en la UE durante la pandemia de COVID-19. Además, observamos que la falta de armonización de la propuesta podría obstaculizar el objetivo de facilitar el ejercicio del derecho a la libre circulación de los ciudadanos de la UE.
41. Además, el CEPD y el SEPD observan que, en consonancia con el artículo 5, apartado 2, el artículo 6, apartado 2, y el artículo 7, apartados 1 y 2, de la propuesta, la Comisión está facultada para adoptar actos delegados añadiendo, modificando o suprimiendo campos de datos en las categorías de datos personales de los tres tipos de certificados. Cualquier modificación de los campos de datos podría invalidar la evaluación de impacto, lo que requeriría una reevaluación del riesgo. A este respecto, el **CEPD y el SEPD consideran que solo deben añadirse, mediante la adopción de actos delegados, campos de datos más detallados (subcategorías de datos) incluidos en las categorías de datos ya definidas.** Debe consultarse al SEPD (y al CEPD, en su caso) cuando se propongan tales actos delegados.
42. Por último, como ya se ha mencionado en el contexto de la limitación de la finalidad de la propuesta, el CEPD y el SEPD observan también que el punto 3, letra c), del anexo incluye como campo de datos del certificado la «enfermedad o agente del que se ha recuperado el ciudadano». A este respecto, el **CEPD y el SEPD consideran que, habida cuenta del ámbito de aplicación del proyecto de propuesta y el contexto de la COVID-19 al que nos enfrentamos actualmente, la enfermedad o el agente del que se ha recuperado el ciudadano debería limitarse únicamente a la COVID-19, incluidas sus variantes.**

5.3 Adopción de medidas técnicas y organizativas adecuadas de privacidad y seguridad en el contexto de la propuesta

43. El CEPD y el SEPD señalan que, a pesar del carácter sensible de los datos personales que se incluirán en el certificado verde digital, la propuesta somete a un acto de ejecución de la Comisión (artículo 8 de la propuesta) la decisión sobre las medidas y los requisitos de privacidad y seguridad que debe cumplir el certificado verde digital.
44. El CEPD y el SEPD consideran que **la propuesta debe establecer que los responsables y los encargados del tratamiento adoptarán las medidas técnicas y organizativas adecuadas** para garantizar un nivel de seguridad apropiado en relación con el riesgo del tratamiento, en consonancia con el artículo 32 del RGPD. Estas medidas deben contemplar, por ejemplo, el establecimiento de procesos para la comprobación, valoración y evaluación periódicas de la eficacia de las medidas de privacidad y seguridad adoptadas. De hecho, observamos que estas medidas están destinadas a integrar las garantías necesarias en el tratamiento para proteger los derechos de los interesados. **Las medidas obligatorias podrían especificarse mediante actos de ejecución** adoptados por la Comisión de acuerdo con el artículo 8 de la propuesta.
45. El CEPD y el SEPD recuerdan que las medidas técnicas y organizativas adecuadas de privacidad y seguridad, como se ha mencionado anteriormente, deben adoptarse tanto en el momento de determinar los medios para el tratamiento como en el momento del propio tratamiento, en consonancia con los principios de protección de datos desde el diseño y por defecto, tal como establece el artículo 25 del RGPD.

46. En cuanto a la adopción por parte de la Comisión de actos de ejecución que prevean especificaciones técnicas adicionales de los tipos de certificados propuestos, el CEPD y el SEPD recuerdan la obligación de la Comisión de consultar al SEPD y al CEPD (cuando proceda), de conformidad con el artículo 42 del RPDUE.
47. Por último, en aras de la coherencia con la redacción del RGPD y debido a la importancia de la adopción de medidas técnicas y organizativas adecuadas en el contexto de la propuesta, el CEPD y el SEPD sugieren también que se añada al título del artículo 8 la expresión «y medidas técnicas y organizativas».

5.4 Identificación de responsables y encargados del tratamiento

48. El CEPD y el SEPD se congratulan de que la propuesta ofrezca un punto de partida para aclarar las funciones del responsable y del encargado del tratamiento en el contexto del marco del certificado verde digital. A este respecto, observamos que, de conformidad con el artículo 9, apartado 4, de la propuesta, las **autoridades responsables de la expedición** del certificado verde digital a que se refiere el artículo 3 se considerarán **responsables del tratamiento** en el sentido del artículo 4, apartado 7, del RGPD. Por otra parte, el artículo 8, letra g), de la propuesta establece que la Comisión adoptará actos de ejecución que contengan las especificaciones y normas técnicas para atribuir responsabilidades entre los responsables del tratamiento y con respecto a los encargados del tratamiento.
49. Debido a la relevancia del certificado verde digital en el contexto del ejercicio del derecho a la libre circulación, y teniendo en cuenta el posible uso del certificado en múltiples Estados miembros (por ejemplo, cuando se viaja a través de varios Estados miembros), **el CEPD y el SEPD recomiendan que la propuesta especifique que se haga pública una lista de todas las entidades que se prevé que actúen como responsables del tratamiento, encargados del tratamiento y destinatarios de los datos en ese Estado miembro** (que no sean las autoridades responsables de la expedición de los certificados que se enumeran en el artículo 9, apartado 4, de la propuesta). Esto permitirá que los ciudadanos de la UE hagan uso del certificado verde digital para conocer la identidad de la entidad a la que pueden dirigirse para ejercer sus derechos de protección de datos en virtud del RGPD, incluido en particular el derecho a recibir información transparente sobre las formas en que pueden ejercerse los derechos de los interesados con respecto al tratamiento de los datos personales.
50. Por último, el CEPD y el SEPD recomiendan que se aclare en la **propuesta el papel de la Comisión en el sentido de la legislación en materia de protección de datos en el contexto del marco de confianza que garantiza la interoperabilidad entre los certificados**.

5.5 Transparencia y derechos de los interesados

51. El CEPD y el SEPD acogen con satisfacción el artículo 3, apartado 2, de la propuesta, que aclara que «[l]a información contenida en los certificados también se mostrará en formato legible por el ser humano». Debido a la sensibilidad de los datos en cuestión, el CEPD y el SEPD recomiendan a la Comisión que garantice la transparencia de los procesos para que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos de protección de datos.
52. El CEPD y el SEPD acogen con satisfacción el artículo 3, apartado 3, de la propuesta, que establece que «[e]l titular tendrá derecho a solicitar la expedición de un nuevo certificado si los datos personales contenidos en el certificado no son exactos o han dejado de estar actualizados», ya que esto está en consonancia con el artículo 5, apartado 1, letra d), y el artículo 16 del RGPD.

5.6 Conservación de los datos

53. El CEPD y el SEPD acogen con satisfacción el considerando 40 de la propuesta, en el que se afirma que «[e]l presente Reglamento **no crea una base jurídica para la conservación de los datos personales obtenidos del certificado** por el Estado miembro de destino o por los operadores transfronterizos de servicios de transporte de viajeros requeridos por la legislación nacional para aplicar determinadas medidas de salud pública durante la pandemia de COVID-19» y el artículo 9, apartado 3, que establece explícitamente que «[l]os datos personales tratados a efectos de la expedición de los certificados a que se refiere el artículo 3, incluida la expedición de un nuevo certificado, no se conservarán más tiempo del necesario para su finalidad y, en ningún caso, más allá del período durante el cual los certificados podrán utilizarse para ejercer el derecho a la libre circulación», ya que ambos están en consonancia con el principio de limitación del plazo de conservación de los datos del RGPD.
54. El CEPD y el SEPD recuerdan que la conservación de los datos personales por parte de las autoridades responsables de la expedición debe respetar los principios establecidos en el artículo 5, apartado 1, letra e), del RGPD y, cuando sea posible, deben definirse explícitamente los períodos específicos de conservación de los datos. Si esto no fuera posible, habría que especificar al menos los criterios específicos utilizados para determinar dicho período de conservación. El CEPD y el SEPD consideran que, en cualquier caso, el período de conservación en los Estados miembros no debería ir más allá del final de la pandemia de COVID-19, en consonancia con el artículo 15, apartado 2, de la Propuesta.

5.7 Transferencias internacionales de datos

55. El CEPD y el SEPD observan que, de conformidad con el considerando 39 de la propuesta, «[...] los datos personales podrán transmitirse o intercambiarse a través de las fronteras con el único fin de obtener la información necesaria para confirmar y verificar el estado de vacunación, test o recuperación del titular [...]». Además, el artículo 4, apartado 2, de la propuesta establece que «[e]l marco de confianza garantizará, en la medida de lo posible, la interoperabilidad con los sistemas tecnológicos establecidos a nivel internacional». Sobre la base de esta redacción, el CEPD y el SEPD entienden que la propuesta estaría abriendo la puerta a posibles transferencias internacionales de datos personales en determinadas situaciones al aplicar el certificado verde digital. El CEPD y el SEPD consideran que estas transferencias internacionales podrían implicar un riesgo adicional para el tratamiento de los datos personales, ya que los terceros países podrían dar un uso secundario a los datos intercambiados en el marco del certificado verde digital. Por lo tanto, **el CEPD y el SEPD recomiendan que se aclare explícitamente si se prevén transferencias internacionales de datos personales y cuándo**, y que se incluyan garantías en la legislación para garantizar que los terceros países solo traten los datos personales intercambiados para los fines especificados en la propuesta.

Bruselas, 31 de marzo de 2021

Por el Comité Europeo de Protección de Datos

La Presidenta

(Andrea Jelinek)

Por el Supervisor Europeo de Protección de Datos

El Supervisor Europeo de Protección de Datos

(Wojciech Wiewiórowski)