

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 21.2.2011
COM(2011) 75 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**Mejorar la gobernanza del mercado único mediante una mayor cooperación
administrativa:
una estrategia para ampliar y desarrollar
el Sistema de Información del Mercado Interior («IMI»)**

Texto pertinente a efectos del EEE

SEC(2011) 206 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

**Mejorar la gobernanza del mercado único mediante una mayor cooperación
administrativa: Estrategia para ampliar y desarrollar el Sistema de Información del
Mercado Interior («IMI»)
Texto pertinente a efectos del EEE**

ÍNDICE

1.	Introducción	3
1.1.	Acta del Mercado Único	3
1.2.	Posibilitar la cooperación administrativa en el mercado único.....	3
1.3.	Aprovechar todo el potencial del sistema IMI	4
2.	Una estrategia de ampliación	6
2.1.	Principios básicos del sistema IMI.....	6
2.2.	Criterios aplicables a la ampliación	7
2.3.	Nuevas funciones potenciales	8
2.4.	Nuevos ámbitos potenciales	9
2.5.	Sinergias con las herramientas o sistemas informáticos existentes	9
2.6.	Utilizar las funciones actuales del IMI para nuevos fines.....	10
3.	Retos que plantea la ampliación.....	11
3.1.	Garantizar la protección de los datos personales	11
3.2.	Facilitar la flexibilidad	11
3.3.	Procurar recursos suficientes.....	12
3.4.	Mantener la facilidad de uso	13
3.5.	Involucrar a todas las partes interesadas	14
3.6.	Garantizar un nivel elevado de seguridad y rendimiento del sistema.....	16
4.	Conclusiones y próximas etapas	17
4.1.	Control de la cooperación administrativa	17
4.2.	Propuesta de instrumento legislativo para el IMI	17
4.3.	Alcance y calendario de la ampliación prevista.....	17
4.4.	Nuevos desarrollos informáticos.....	18

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Acta del Mercado Único

Los ciudadanos y las empresas europeos disfrutan a diario de las oportunidades que ofrece el mercado único. Para velar por el correcto funcionamiento de este mercado, las Administraciones de los Estados miembros deben cooperar estrechamente, prestándose asistencia recíproca e intercambiándose información. Las ventajas del mercado único solo se materializarán si la legislación de la UE se aplica correctamente y se defienden los derechos que genera. La cooperación administrativa entre los Estados miembros es esencial para crear un auténtico mercado único sin fronteras.

En su Comunicación «Hacia un Acta del Mercado Único», adoptada el 27 de octubre de 2010¹, la Comisión anunciaba, entre las 50 medidas propuestas, su ambición de crear una verdadera red electrónica de contacto directo entre las Administraciones europeas, mediante una estrategia de ampliación del Sistema de Información del Mercado Interior (en lo sucesivo, «IMI»). Desarrollar este sistema es una de las claves para mejorar la gobernanza del mercado único, ya que permite una cooperación transfronteriza cotidiana y eficaz entre autoridades públicas nacionales en todos los niveles de la Administración.

1.2. Posibilitar la cooperación administrativa en el mercado único

Con la ampliación de 2004 se incorporaron a la UE diez nuevos Estados miembros y nueve nuevas lenguas oficiales y se registró un crecimiento exponencial del número de relaciones bilaterales por gestionar. Se hizo evidente que la cooperación administrativa solo podría funcionar si se sustentaba en un sistema de información multilingüe y moderno². La Comisión Europea, en asociación con los Estados miembros, desarrolló el Sistema de Información del Mercado Interior a fin de ayudar a las Administraciones a cumplir sus obligaciones de asistencia recíproca.

El sistema IMI se puso en marcha en febrero de 2008 como apoyo de la Directiva revisada relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales (2005/36/CE); desde diciembre de 2009, los Estados miembros tienen la obligación legal de utilizarlo para el intercambio de información que imponen la Directiva de servicios (2006/123/CE) y la Decisión 2009/739/CE de la Comisión, de 2 de octubre de 2009, por la que se establecen las medidas prácticas del intercambio de información entre Estados miembros por vía electrónica, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo VI de la Directiva de servicios. En la actualidad, hay registrados más de 5 700 autoridades competentes y 11 000 usuarios.

¹ Comunicación de la Comisión «Hacia un Acta del Mercado Único – Por una economía social de mercado altamente competitiva – Cincuenta propuestas para trabajar, emprender y comerciar mejor todos juntos». COM(2010) 608 de 27.10.2010.

² En la reunión de Directores Generales de los Estados miembros en el seno del Comité Consultivo del Mercado Interior, de 18 de noviembre de 2003, se aprobó la siguiente conclusión operativa: «El Presidente observa que se ha llegado a un acuerdo sobre la necesidad de desarrollar un sistema de información que mejore el intercambio y la gestión de la información relativa al mercado interior, habida cuenta de que un sistema de este tipo es imprescindible para reforzar la cooperación que será necesaria en un mercado único ampliado».

El IMI es una aplicación electrónica en línea, segura, multilingüe y reutilizable, desarrollada por la Comisión en asociación con los Estados miembros. Permite a las autoridades nacionales, regionales y locales de los 30 Estados miembros del Espacio Económico Europeo (EEE) comunicarse de forma fácil y rápida con sus homólogas de otros países. El sistema IMI ayuda a sus usuarios a i) encontrar la autoridad adecuada con la que deben ponerse en contacto en otro país; ii) comunicarse con ella mediante un conjunto de preguntas y respuestas estándar pretraducidas; y iii) comprobar el estado de su solicitud de información gracias a un mecanismo de seguimiento. Está concebido como sistema flexible, que puede adaptarse fácilmente a diferentes ámbitos de la normativa del mercado único que contienen disposiciones de cooperación administrativa (para más información, véase la sección I del documento de trabajo de los servicios de la Comisión que se adjunta).

Su idea subyacente es sustituir las numerosas relaciones bilaterales entre los Estados miembros de la UE por una interfaz única: la red IMI.

Una de sus grandes ventajas es que consigue eliminar los principales obstáculos a la cooperación, por ejemplo la incertidumbre sobre a quién dirigirse, las barreras lingüísticas, las diferencias de cultura administrativa y de prácticas de trabajo, y la falta de procedimientos de cooperación establecidos. Gracias a la participación de los Estados miembros en la concepción del sistema, el IMI ofrece métodos de trabajo uniformes aceptados por todos ellos.

El IMI es también flexible en cuanto a la forma de organización en cada Estado miembro. La estructura descentralizada de la red requiere que cada país participante nombre a un coordinador nacional IMI (NIMIC), responsable de la coordinación global del proyecto. Los Estados miembros pueden nombrar a otros coordinadores a nivel regional o para determinados ámbitos legislativos.

1.3. Aprovechar todo el potencial del sistema IMI

Todavía no se ha aprovechado plenamente el potencial del IMI en los dos sectores en que se utiliza: los servicios y las cualificaciones profesionales. En el Informe Anual sobre el sistema IMI puede encontrarse más información acerca de los esfuerzos realizados a este respecto³. La presente Comunicación aborda el papel decisivo que puede desempeñar el IMI en la transformación de la cooperación administrativa transfronteriza en el mercado interior y en su adecuación a las necesidades del siglo XXI y a las expectativas de los ciudadanos y las empresas. Concretamente, su potencial radica en la posibilidad de 1) incorporar nuevos ámbitos, 2) desarrollar nuevas funciones, 3) conectarse con otros sistemas informáticos y 4) utilizar sus funciones actuales para nuevos fines. De esta forma, el sistema IMI podrá convertirse en una herramienta flexible al servicio de la cooperación administrativa, lo que redundará en beneficio de la gobernanza del mercado interior. Cuando en un ámbito legislativo determinado no exista un sistema de información que facilite la cooperación administrativa, la posibilidad de reutilizar el IMI en lugar de crear un sistema específico tiene múltiples ventajas:

a) Mejor relación coste-eficacia

³ (Véase el Informe Anual en <http://ec.europa.eu/imi-net>)

Una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos es una prioridad de primer orden, ante la presión creciente para que se reduzca el gasto público y el déficit presupuestario. Indudablemente, adaptar un sistema ya existente resulta más económico que desarrollar una nueva herramienta electrónica de intercambio de información partiendo de cero (para mayor detalle, véase la sección II del documento de trabajo de los servicios de la Comisión que se adjunta). Una red única también aporta economías de escala, porque permite compartir los costes de mantenimiento, asistencia a los usuarios, formación y promoción.

b) Mayor facilidad de uso

La reutilización del IMI también presenta numerosas ventajas para las autoridades competentes. Aquellas que tienen competencias en varios ámbitos del mercado interior no se verán obligadas a utilizar múltiples sistemas de información; les bastará con aprender a utilizar una nueva herramienta informática, únicamente deberán mantener actualizados sus datos de contacto en un sitio y podrán realizar el seguimiento y el control de todos sus intercambios de información con las autoridades de otros países a través de un solo portal. Cuantas más tareas cotidianas puedan gestionar a través del IMI, más útil les resultará esta red, ya que cuando los sistemas se utilizan esporádicamente se olvidan las contraseñas y los nombres de usuario y se pierde seguridad a la hora de saber cómo utilizarlos.

c) Soluciones más rápidas y previsibles

Desarrollar un sistema de información adaptado como respuesta a una necesidad de cooperación administrativa es en general un proceso largo e imprevisible. Los retrasos y los contratiempos inesperados son bastante comunes en el desarrollo de programas informáticos. La reutilización de un sistema existente representa una solución más rápida y previsible, al basarse en tecnología probada.

d) Mayor seguridad

El sistema IMI ofrece un entorno en línea cuyas garantías en materia de seguridad y protección de datos, que incluyen la limitación de la finalidad y controles de acceso, han demostrado su fiabilidad en la práctica. Asimismo, tanto la Comisión como los Estados miembros han podido obtener una valiosa experiencia en lo que respecta a la organización del despliegue de módulos destinados a los usuarios finales, tales como los de estructura organizativa, organización, registro, formación y asistencia a los usuarios.

e) Umbral bajo para los proyectos piloto

Una última e importante ventaja de un sistema ya existente es que ofrece la posibilidad de probar la viabilidad operativa de una solución propuesta sin necesidad de invertir tiempo y recursos en un prototipo que posteriormente podría abandonarse. Incluso en aquellos ámbitos en los que las partes interesadas estén de acuerdo en la necesidad de una herramienta informática, el umbral de lanzamiento de un proyecto piloto para validar el concepto es relativamente bajo. Podría lanzarse un proyecto piloto sin costes de desarrollo de TI, reutilizando las funciones existentes en el sistema.

2. UNA ESTRATEGIA DE AMPLIACIÓN

Si bien las ventajas de ampliar el IMI a otros ámbitos son indudables, es esencial que toda expansión futura tenga lugar de forma controlada y sostenible. Por consiguiente, resulta oportuno revisar los objetivos estratégicos del sistema y examinar las medidas necesarias para alcanzarlos.

2.1. Principios básicos del sistema IMI

Antes de ampliar el sistema, es preciso tener en cuenta sus principios esenciales.

a) Posibilidad de reutilización

El objetivo del sistema IMI es ayudar a los Estados miembros a cumplir sus obligaciones de asistencia recíproca de manera eficiente y eficaz, a un coste mínimo, y sin necesidad de crear un sistema de información diferente para cada instrumento jurídico. Cuando una misma autoridad es responsable de múltiples ámbitos de la normativa del mercado interior, no debería verse obligada a utilizar toda una gama de sistemas informáticos diferentes para la cooperación administrativa.

b) Flexibilidad organizativa

El sistema IMI está concebido para poder adaptarse fácilmente a una organización existente. Ofrece flexibilidad suficiente para dar acomodo a las diversas estructuras y culturas administrativas de Europa. Sus usuarios no necesitan conocer de antemano la jerarquía administrativa de otros Estados miembros para intercambiar información.

c) Procedimientos sencillos adoptados de común acuerdo

El sistema IMI reduce la carga administrativa y permite aplicar políticas que, de otra forma, quedarían ahogadas por la complejidad de los diferentes procedimientos administrativos nacionales. Ello es posible gracias a la adopción mediante consenso de procedimientos estándar sencillos en materia de cooperación.

d) Multilingüismo

El multilingüismo es un elemento esencial del servicio IMI, que se presta en 22 lenguas oficiales de la UE. Además de los conjuntos de preguntas y respuestas ya traducidas, basadas en las disposiciones legislativas, los usuarios pueden introducir información y observaciones en forma de texto libre, y adjuntar documentos. Para ayudar a los usuarios a entender esta información, el sistema facilita un enlace en línea a la herramienta de traducción automática de la Comisión (ECMT)⁴. El sucesor de esta herramienta, actualmente en desarrollo, ampliará las combinaciones lingüísticas disponibles actualmente. El IMI participa en su desarrollo desde las primeras fases como usuario de pruebas.

e) Facilidad de uso

⁴ El servicio de traducción automática de la Comisión Europea se ha suspendido a raíz de una decisión del Tribunal General de la Unión Europea en el asunto T-19/07, de 16 de diciembre de 2010.

El sistema IMI está concebido para ser fácilmente utilizable e intuitivo con una formación mínima (aplicando el método de reserva de las compañías aéreas y los sistemas de compra en línea). El desarrollo informático actual tiene como objetivo mejorar la facilidad de utilización basándose en las observaciones de los usuarios.

f) Protección de datos

El sistema IMI aplica el enfoque de «protección de la privacidad desde la concepción» (*privacy by design*), mediante el cual el respeto de las normas sobre protección de datos se integra desde un principio, en lugar de plantearlo en una fase ulterior. De esta forma, garantiza un nivel elevado de protección de los datos tanto desde el punto de vista técnico como de los procedimientos.

g) Ausencia de costes informáticos para los usuarios

Para utilizar el sistema IMI solo es necesario un PC con acceso a internet. No es preciso instalar *hardware* ni *software* específicos.

2.2. Criterios aplicables a la ampliación

Para determinar los ámbitos prioritarios de la ampliación, se tendrán en cuenta los resultados del debate público en curso en relación con el Acta del Mercado Único, junto con los objetivos de la Estrategia Europa 2020, así como las conclusiones del Semestre Europeo, basado en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento⁵.

Desde un punto de vista técnico, el número de nuevos ámbitos que pueden incorporarse al sistema IMI, de nuevas funciones que pueden desarrollarse y de enlaces que pueden añadirse a las herramientas informáticas existentes es ilimitado. En cambio, su ampliación está sujeta a limitaciones de índole organizativa. Es preciso planificarla y preservar la coherencia conceptual del sistema. Así, podrían utilizarse los criterios siguientes para definir y establecer la prioridad de los ámbitos de ampliación:

- (1) Convendría que el nuevo grupo de usuarios estuviera vinculado o coincidiera en parte con los grupos de usuarios existentes, a fin de que la ampliación del sistema contribuya a ofrecer una herramienta polivalente al menos a una parte de la comunidad de usuarios.
- (2) Debería darse prioridad a la incorporación de ámbitos que puedan utilizar las funciones existentes y que no requieran nuevos desarrollos informáticos.
- (3) Si añadir un nuevo ámbito legislativo o dar cabida a nuevas tareas en los ámbitos existentes requiere el desarrollo de nuevas funciones, ello debe hacerse de manera genérica, de modo que el nuevo módulo pueda adaptarse fácilmente a otros grupos de usuarios (que no tenga una única finalidad).
- (4) Los costes de cualquier nueva ampliación necesaria deberían justificarse por el valor añadido que representaría la utilización del sistema IMI para los grupos

⁵ COM(2011) 11 de 12 de enero de 2011.

de usuarios nuevos o existentes y para la aplicación de la legislación de la UE, así como por los beneficios que aportaría a los ciudadanos y las empresas.

- (5) Los nuevos ámbitos, funciones o enlaces a otras herramientas no deberían aumentar la complejidad del sistema para los usuarios.

Si existe demanda para utilizar el sistema IMI en ámbitos o con fines no compatibles con estos criterios, o si no cabe esperar sinergias con los colectivos de usuarios existentes, debe examinarse la posibilidad de desarrollar programas informáticos independientes del IMI.

2.3. Nuevas funciones potenciales

El sistema IMI ofrece a sus usuarios toda una gama de funciones diferentes, a saber:

- (1) un procedimiento bilateral, que garantiza la seguridad de la comunicación entre dos autoridades competentes sobre asuntos que pueden implicar el uso de datos personales;
- (2) un mecanismo de alerta mediante el cual las autoridades competentes pueden avisar a los demás Estados miembros de un riesgo grave, causado por un operador económico, que amenaza el funcionamiento seguro y correcto del mercado único;
- (3) un módulo de gestión de las autoridades, que permite a los Estados miembros registrar a las autoridades competentes como usuarias del IMI, asignarles funciones compatibles con sus estructuras administrativas nacionales y actualizar sus datos;
- (4) un directorio multilingüe consultable de los registros nacionales, con información, conservada por los Estados miembros, sobre contenidos, condiciones de acceso y datos de contacto, y que proporciona enlaces directos a los registros disponibles en línea (a partir de febrero de 2011).

Tras examinar otros muchos ámbitos legislativos en los que es preceptiva la cooperación administrativa, se ha observado que, a fin de ofrecer una gama completa de servicios dentro del IMI, será necesario disponer de:

- (1) un procedimiento genérico que facilite las notificaciones (por ejemplo, en el ámbito de los servicios, los derechos de propiedad intelectual, el comercio electrónico o los OICVM⁶);
- (2) una base de datos consultable que contenga la información intercambiada sin incluir los datos personales o confidenciales;
- (3) medios técnicos⁷ que las redes existentes puedan utilizar, en caso necesario, para la cooperación administrativa entre los Estados miembros, y que permita a

⁶ Organismos de Inversión Colectiva en Valores Mobiliarios.

⁷ Estos medios evitarán el solapamiento con los portales existentes de la Administración electrónica, como las ventanillas únicas previstas en la Directiva de servicios y los proyectos de Administración electrónica, como los SPOCS (*Simple Procedures Online for Cross-border Services*, procedimientos

los ciudadanos, las empresas y las organizaciones interactuar con las autoridades competentes, a fin de facilitar u obtener información;

- (4) un sistema de agrupación de contenidos que permita a otros sistemas y sitios web (por ejemplo, «Tu Europa») utilizar algunos de los datos, por ejemplo los datos de contacto de las autoridades competentes.

Para más información, véase la sección III del documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la presente Comunicación.

2.4. Nuevos ámbitos potenciales

Los servicios de la Comisión han examinado recientemente una serie de ámbitos en los que el sistema IMI parece ser una solución viable para mejorar la aplicación de la normativa del mercado interior. Asimismo, los Estados miembros han propuesto una lista de ámbitos que consideran podrían beneficiarse de la utilización del IMI como herramienta de intercambio de información (véase la sección IV del documento de trabajo de los servicios de la Comisión que se adjunta). La lista es indicativa y provisional, y se requiere un examen más detenido para determinar si el IMI podría efectivamente contribuir a mejorar la cooperación transfronteriza en estos ámbitos y de qué forma podría hacerlo.

2.5. Sinergias con las herramientas o sistemas informáticos existentes

Otra vía que debe explorarse es el potencial del IMI como complemento de las funciones que ofrecen los sistemas informáticos existentes y viceversa. Como primer paso, sería útil procurar implantar un sistema común de autenticación para una amplia gama de herramientas utilizadas actualmente por las Administraciones públicas de la UE. Ello facilitaría considerablemente la vida de los usuarios del IMI, ya que podrían acceder a diferentes sistemas de la Comisión con el mismo nombre de usuario y la misma contraseña. El Sistema de Autenticación de la Comisión Europea (ECAS) es una de estas herramientas, ya utilizada por un número creciente de servicios en línea, entre ellos el portal e-Justicia europeo y CIRCABC⁸

A un nivel diferente, pueden conseguirse sinergias estableciendo una conexión con los sistemas ya utilizados por los mismos grupos de usuarios, por ejemplo la base de datos de las profesiones reguladas, en la que los Estados miembros incluyen las listas de profesiones reguladas a nivel nacional y los datos de contacto de las autoridades competentes. Se produce en este caso un solapamiento parcial con el IMI y una duplicación del trabajo, problemas que conviene resolver.

Uno de los ámbitos para los que deberían estudiarse soluciones complementarias es el Derecho de sociedades; deben desarrollarse métodos para mejorar la cooperación entre los registros de empresas europeos, sobre la base del trabajo realizado en el

sencillos en línea para los servicios transfronterizos) o PEPPOL (*Pan-European Public eProcurement On-Line*, contratación pública paneuropea en línea); procurarán en cambio reutilizar las herramientas existentes y establecer sinergias en la medida de lo posible.

⁸ El CIRCABC (Centro de Recursos de Comunicación e Información para Administraciones, Empresas y Ciudadanos) se utiliza para crear espacios de trabajo en colaboración en los que los colectivos de usuarios pueden trabajar conjuntamente en la web y compartir información y recursos.

contexto de los proyectos Registro Europeo de Empresas y BRITE⁹. Igualmente, parece haber margen de sinergias entre el sistema IMI y la base de datos e-Certis¹⁰, que reúne modelos de certificados nacionales utilizados para la contratación pública transfronteriza.

Debería estudiarse también la posibilidad de complementar el sistema IMI con el proyecto de plataforma segura de intercambio de documentos (iniciativa eTrustExchange del programa de trabajo ISA). El sistema IMI facilita actualmente el intercambio de datos e información entre los usuarios finales. Además, eTrustExchange podría ofrecer a los Estados miembros la posibilidad de intercambiar información de forma segura entre los sistemas existentes y el IMI.

2.6. Utilizar las funciones actuales del IMI para nuevos fines

Tomar en consideración la experiencia adquirida por los poderes públicos de todos los niveles en la aplicación de la legislación de la UE podría constituir una importante fuente de inspiración para adoptar medidas que facilitaran esta tarea. La lista de más de 5 700 autoridades competentes del IMI y sus direcciones de correo electrónico, junto con el mecanismo para la realización de encuestas en línea, IPM¹¹, podrían servir para obtener información útil con vistas a las evaluaciones de impacto y a la evaluación de las políticas, en concertación y estrecha cooperación con los Estados miembros.

Los usuarios del sistema IMI han manifestado su interés por llevar a cabo un intercambio general de información que no se base en un instrumento legislativo particular, sino que aborde cuestiones de naturaleza horizontal o general, por ejemplo, los procedimientos administrativos en otros Estados miembros.

Aunque las capacidades de intercambio de información del IMI se desarrollaron con vistas a una comunicación transfronteriza, también se utilizan para la comunicación entre poderes públicos nacionales, en el marco de un intercambio transfronterizo más amplio. Desde un punto de vista técnico, nada impide a las autoridades de un mismo país utilizar este sistema para comunicarse entre sí; algunos Estados miembros han manifestado su interés por extender más este tipo de uso. La utilización puramente nacional del IMI tendría que regularse en un instrumento jurídico, ya que los cometidos y responsabilidades respectivos de la Comisión y los Estados miembros deben ser claros y transparentes.

⁹ *Register Interoperability Throughout Europe*, Interoperabilidad de los registros mercantiles de toda Europa.

¹⁰ e-CERTIS es un sistema de información de la Comisión Europea que ayuda a los usuarios a determinar los documentos y certificados que suelen solicitarse en los procedimientos de adjudicación de contratos en elEEE.

¹¹ La iniciativa IPM (*Interactive Policy Making*) permite a las Administraciones de los Estados miembros y a las instituciones de la UE entender mejor las necesidades de los ciudadanos y las empresas. Este sistema se implantó para facilitar el proceso de consulta de las partes interesadas mediante cuestionarios en línea claros y de fácil manejo; la participación resulta más sencilla y a los responsables de las políticas les facilita la tarea de analizar los resultados.

3. RETOS QUE PLANTEA LA AMPLIACIÓN

3.1. Garantizar la protección de los datos personales

El sistema IMI es el primer proyecto de la UE dirigido a crear un marco general reutilizable para el intercambio de información entre las Administraciones nacionales mediante un sistema informático. Gran parte de la información que circula actualmente en el sistema contiene datos personales. El sistema IMI aplica el enfoque de «protección de la privacidad desde la concepción» (*privacy by design*), mediante el cual el respeto de las normas sobre protección de datos se integra desde un principio en el sistema, en particular aplicándose estrictamente el principio de limitación de la finalidad y controles de acceso adecuados. Los aspectos relacionados con la protección de datos se integran asimismo en la utilización cotidiana del sistema y se incorporan al material didáctico. De esta forma, el IMI garantiza un nivel elevado de protección de los datos a nivel técnico y de procedimiento y los usuarios conocen bien los principios generales de esta protección. El sitio web IMI tiene una sección dedicada a la protección de datos en la que se ofrece a los lectores toda la información pertinente.

Más allá de las medidas prácticas de protección de datos, falta por concretar la base jurídica del funcionamiento del IMI, tal como indicó el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD). En el contexto del enfoque actual, la finalidad y el alcance de la información que deben intercambiarse las autoridades se establecen en las Directivas sobre servicios y cualificaciones profesionales, y las normas específicas destinadas a garantizar el pleno cumplimiento de la legislación de la UE en materia de protección de datos figuran en dos Decisiones y en una Recomendación de la Comisión¹². Para evitar que la ampliación del IMI se vea obstaculizada por problemas relativos a la protección de datos, la Comisión tiene la intención de presentar una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo durante el primer semestre de 2011. Este instrumento jurídico horizontal, que deberá ser adoptado por el Parlamento Europeo y el Consejo, instaurará un marco global para la protección de los datos y aumentará la seguridad jurídica, en particular de cara a una futura ampliación, de acuerdo con las propuestas del SEPD¹³.

3.2. Facilitar la flexibilidad

La Comisión ha examinado la forma en que el IMI podría utilizarse para mejorar la aplicación de la normativa del mercado interior en vigor. Si bien son muchas las directivas que se beneficiarían de una cooperación administrativa reforzada, la falta

¹² Decisión 2008/49/CE de la Comisión, de 12 de diciembre de 2007, relativa a la protección de los datos personales en la explotación del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI), DO L 13 de 16.1.2008, p. 18. Recomendación C(2009) 2041 de la Comisión, de 26 de marzo de 2009, sobre directrices para la protección de datos en el Sistema de Información del Mercado Interior (IMI). Decisión 2009/739/CE de la Comisión, de 2 de octubre de 2009, por la que se establecen las medidas prácticas del intercambio de información entre Estados miembros por vía electrónica, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo VI de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior, DO L 263 de 7.10.2009, p. 32.

¹³ Formuladas recientemente en una carta con fecha de 27.7.2010, en respuesta al informe de la Comisión sobre la situación en materia de protección de datos en el Sistema de Información del Mercado Interior [COM(2010) 170] (véanse ambos textos en la sección sobre protección de datos de <http://ec.europa.eu/imi-net>).

de una base jurídica suficientemente específica para el intercambio de información entre Estados miembros en la legislación vigente constituye un obstáculo potencial considerable para la utilización del IMI. No cabe contemplar una modificación de las directivas con el único objetivo de incluir una referencia a la utilización de este sistema para la aplicación de aquellas.

El instrumento jurídico horizontal mencionado más arriba debería resolver este problema al constituir una base jurídica general para la utilización del IMI con fines de cooperación administrativa para la aplicación de la normativa del mercado interior de la UE. Todos los aspectos generales deberían recogerse en su parte dispositiva, mientras que los detalles relativos a ámbitos jurídicos específicos podrían figurar en los anexos.

3.3. Procurar recursos suficientes

a) Financiación

Los gastos del sistema IMI incluyen su desarrollo y mejora, su alojamiento en el Centro de Cálculo de la Comisión, su mantenimiento y administración, la asistencia de segundo nivel, la formación, la comunicación y la sensibilización (véase la sección II del documento de trabajo de los servicios de la Comisión que se adjunta).

El coste inicial de desarrollo del IMI fue financiado por el programa IDABC (prestación interoperable de servicios paneuropeos de Administración electrónica al sector público, las empresas y los ciudadanos) hasta su finalización en 2009. Hasta julio de 2010, la Comisión asumió los costes de mantenimiento, asistencia de segundo nivel, administración, alojamiento, formación, comunicación y sensibilización.

En julio de 2010, el programa ISA (soluciones de interoperabilidad para las Administraciones públicas europeas) (2010-2015)¹⁴ acordó destinar fondos al sistema IMI, financiando el funcionamiento y la mejora de la aplicación en 2010. Está previsto que la financiación se mantenga hasta 2012, en función de la revisión anual de las prioridades generales del programa y del presupuesto disponible. La Comisión continúa haciéndose cargo de los costes del alojamiento, la formación, la comunicación y la sensibilización.

Dado que el uso del sistema es obligatorio para la Directiva de servicios, deberán clarificarse los aspectos financieros, respetando plenamente la actual programación financiera y la propuesta relativa al futuro marco financiero plurianual, que se presentará próximamente.

b) Recursos de la Comisión

La Comisión ha creado un equipo especializado, responsable de supervisar el desarrollo de la red IMI, así como de las funciones de asistencia. Entre los servicios que presta cabe citar un servicio de ayuda (*helpdesk*) para los coordinadores nacionales IMI, el mantenimiento de la base de datos que contiene las preguntas, la gestión de la traducción, el suministro de material electrónico de autoformación para

¹⁴ Decisión nº 922/2009/CE, DO L 260 de 3.10.2009, p. 20.

los usuarios finales, la gestión del sitio web, la organización de actividades de formación, campañas de sensibilización y creación de redes, la producción de material de promoción, los contactos con las unidades responsables de la aplicación de la normativa y la gestión de los aspectos legales y relacionados con la protección de datos.

Además, la Comisión proporciona los recursos humanos necesarios para el alojamiento, el mantenimiento y el desarrollo del sistema. El suministro y el mantenimiento de un sistema de información multilingüe tiene también implicaciones para los recursos de sus servicios de traducción.

c) Recursos nacionales

La principal responsabilidad respecto a la aplicación y el correcto funcionamiento del sistema IMI recae en los Estados miembros, que deben invertir para garantizar el eficaz funcionamiento de la red.

La ampliación del IMI debe tener lugar de manera gradual para evitar sobrecargar a las Administraciones de los Estados miembros. Al planificar la estrategia a seguir, deberían considerarse los factores siguientes:

- La ampliación debe tener lugar tras una planificación cuidadosa y por etapas, a fin de que los Estados miembros dispongan de tiempo suficiente para asegurarse de que se han definido todas las medidas adecuadas y de que se dispone de los recursos necesarios para alcanzar los objetivos.
- Los Estados miembros deben revisar la organización actual del sistema IMI a escala nacional, a fin de verificar su idoneidad en una red ampliada con un conjunto de usuarios finales numeroso y heterogéneo.
- El papel del coordinador nacional IMI (NIMIC) adquiere mayor relevancia con la ampliación del IMI a nuevos ámbitos, por lo que debe considerarse fundamental para el correcto funcionamiento del mercado interior a nivel nacional. De las impresiones transmitidas por los coordinadores IMI se desprende que su función no se considera esencial en todos los Estados miembros y entre los problemas que mencionan cabe citar la inadecuación de los recursos, la elevada rotación del personal y la falta de respaldo político a sus funciones y responsabilidades. El instrumento jurídico horizontal citado anteriormente debería procurar reforzar la función de los coordinadores nacionales IMI.

3.4. Mantener la facilidad de uso

La experiencia adquirida hasta la fecha en el desarrollo del IMI muestra que, al intentar satisfacer todos los requisitos, supuestos o reales, de todas las partes interesadas, existe siempre el riesgo de complicar en exceso las soluciones informáticas. El resultado no es siempre una herramienta de fácil manejo. Es mejor empezar con una aplicación relativamente sencilla y adaptarla en caso necesario una vez se disponga de experiencia suficiente.

Por otro lado, una de las ventajas del sistema IMI es que descompone el proceso de cooperación en etapas sencillas, manejables y transparentes. El hecho de ampliar el sistema a nuevos ámbitos, de añadir nuevas funciones o de crear vínculos con otras

herramientas no debería aumentar la complejidad para los usuarios. La navegación debe seguir siendo sencilla e intuitiva.

Antes de codificar los procedimientos en un programa informático, conviene examinarlos para racionalizarlos en la mayor medida posible. El examen debe procurar detectar y eliminar los cuellos de botella y mejorar la eficiencia siempre que sea posible, a fin de evitar que los módulos informáticos resultantes sean excesivamente complicados y solo puedan utilizarse con una única finalidad.

Para que la cooperación administrativa funcione sin problemas, es necesario abordar, en una fase temprana del proceso legislativo, las consecuencias prácticas de la aplicación de la nueva legislación para las autoridades nacionales, regionales y locales. Es conveniente que los requisitos de la cooperación administrativa sean suficientemente claros y concretos y que se analice la necesidad de una herramienta informática que facilite la tarea. Este proceso podría servir también para compartir las enseñanzas extraídas de la experiencia práctica de la cooperación administrativa, a fin de evitar la repetición de errores. La Comisión examinará la mejor manera de incorporar a sus procedimientos internos un control sistemático de la cooperación administrativa.

3.5. Involucrar a todas las partes interesadas

Puesto que en el proyecto IMI participan muchas instancias, su potencial ampliación a nuevos ámbitos complicará su gestión. Es imprescindible que el sistema cuente con una estructura de gobernanza transparente y eficaz y que todos los participantes en el mismo comprendan los procedimientos y los foros que permitirán llegar a un acuerdo sobre los diversos aspectos del proyecto.

a) Gestión diaria del sistema

Desde la perspectiva de la gobernanza del proyecto, la Comisión es la «propietaria» del sistema IMI, responsable de su puesta en marcha, de la adjudicación de contratos, de su desarrollo, explotación y mantenimiento y del control de su presupuesto, así como de velar por que se atienda adecuadamente a las necesidades de todos los participantes.

b) Decisiones estratégicas

El Comité Director del IMI está integrado por representantes de todos los participantes en el proyecto IMI (el propietario del sistema, el proveedor del sistema, el Comité Consultivo del Mercado Interior –IMAC– y los usuarios del sistema).

El Comité Director tiene los cometidos siguientes:

- fijar la orientación y las prioridades estratégicas del proyecto, teniendo en cuenta las prioridades establecidas por el Grupo de Trabajo IMAC-IMI para mejorar el sistema;
- realizar un seguimiento y control de alto nivel;
- representar los intereses de los usuarios finales y velar por que todas las partes interesadas participen en el proceso de planificación.

Los usuarios finales del IMI están representados en el Comité Director por las unidades de la Comisión responsables de los diferentes ámbitos legislativos en los que se utiliza el IMI (actualmente, las profesiones reguladas y los servicios)

El Comité Consultivo del Mercado Interior está representado en el Comité Director por el jefe de la unidad «Elaboración y coordinación de la política del mercado interior» de la DG Mercado Interior y Servicios.

c) Asesoramiento y orientación de expertos

Las partes interesadas de los Estados miembros participan en el proyecto IMI a través de diferentes comités consultivos y grupos de expertos que asesoran y orientan a la Comisión sobre el desarrollo del sistema.

- (1) Contribución general desde el punto de vista técnico, administrativo y estratégico

El Grupo de Trabajo IMAC-IMI se creó como subgrupo del IMAC con la misión de asesorar a la Comisión sobre cuestiones horizontales relacionadas con el desarrollo del IMI.

Puesto que el IMI se ha concebido como sistema genérico y reutilizable, con la posibilidad de abarcar numerosos ámbitos muy diversos, es importante mantener una perspectiva horizontal al plantearse el futuro desarrollo y extensión de la red. Es igualmente importante garantizar que el sistema conserve una potente estructura de coordinación. El Grupo de Trabajo IMAC-IMI desempeña esta función, ya que representa a los usuarios nacionales del IMI de todos los ámbitos cubiertos.

En general, todos los coordinadores nacionales IMI están representados en este grupo de trabajo y actúan en nombre de todos los usuarios del sistema en sus Estados miembros. Entre las responsabilidades del grupo cabe citar las siguientes:

- consensuar procedimientos simplificados de cooperación administrativa que constituyan la base del desarrollo de los programas informáticos IMI;
- realizar el seguimiento de los progresos registrados e informar sobre los compromisos asumidos por las partes interesadas y sobre los resultados obtenidos;
- recoger las observaciones de la comunidad de usuarios y transmitir las solicitudes de mejora de la aplicación IMI;
- establecer prioridades en las solicitudes de mejora de los programas informáticos IMI.

- (2) Contribución sectorial

Actualmente, tres grupos sectoriales de expertos se ocupan de las cuestiones jurídicas relativas a la utilización del IMI en sus respectivos ámbitos, a fin de definir el contenido del intercambio de información y las autoridades competentes implicadas. Estos grupos son: el comité de coordinadores de las cualificaciones profesionales, el grupo de expertos sobre la aplicación de la Directiva de servicios y un subgrupo del comité de expertos sobre el desplazamiento de trabajadores, que se creó con el fin de

examinar posibles opciones de cara a un sistema específico de intercambio de información para fortalecer y mejorar la cooperación administrativa prevista en la Directiva relativa al desplazamiento de trabajadores.

d) Desarrollo de la estructura de gobernanza

Hasta ahora, la estructura descrita ha respondido perfectamente a las necesidades del IMI y parece tener la suficiente flexibilidad para permitir su extensión. A medida que el IMI se amplíe para incluir nuevos ámbitos, se invitará a estos grupos de usuarios a incorporarse al Comité Director del IMI.

Asimismo, participarán en el proyecto nuevos comités consultivos y grupos de expertos en representación de estos ámbitos y su contribución se tendrá en cuenta en la labor del Grupo de Trabajo IMAC-IMI.

A medida que el IMI vaya creciendo y aumente el número de usuarios finales, será todavía más importante velar por que los usuarios reales del IMI tengan la oportunidad de comunicar sus impresiones y comentarios sobre la facilidad de uso y el desarrollo del sistema. Además de recabar de manera indirecta las opiniones de los usuarios a través de los coordinadores nacionales IMI, la Comisión recurre a varios métodos para tratar directamente con los usuarios del IMI, por ejemplo encuestas, sesiones de formación, conferencias y foros para el establecimiento de contactos. Las teleconferencias y los «webinarios» pueden resultar también sumamente útiles para aumentar la participación de los usuarios finales en el desarrollo actual del IMI.

3.6. Garantizar un nivel elevado de seguridad y rendimiento del sistema

a) Rendimiento

A medida que aumenta el número de usuarios y el volumen de datos en el IMI, es crucial velar por que el sistema siga funcionando de manera satisfactoria (por ejemplo, los tiempos de respuesta). El IMI se ha concebido como sistema ampliable, con capacidad potencial para 100 000 usuarios en la fase de pleno desarrollo; con todo, se han tomado las siguientes precauciones para mitigar posibles riesgos de efectos adversos en su rendimiento:

- el IMI está alojado en un servidor específico del Centro de Cálculo de la Comisión;
- su rendimiento se controla periódicamente y, antes de introducir nuevas funciones, se llevan a cabo pruebas de carga;
- en 2011 se procederá a una auditoría del IMI; se evaluará la capacidad técnica del sistema de admitir, a un nivel aceptable de rendimiento y fiabilidad, el número de autoridades competentes y de usuarios (y el volumen de datos correspondiente) previsto en la fase de pleno desarrollo del sistema.

b) Seguridad

La seguridad constituye un aspecto principal del diseño, el mantenimiento y la explotación diaria del sistema. El IMI almacena y procesa datos personales y otros datos no destinados a hacerse públicos.

Un Plan global de Seguridad del IMI, elaborado conforme a las normas europeas e internacionales de seguridad, define los requisitos de seguridad aplicables al sistema y la forma en que deben cumplirse. Este Plan será revisado cada año para garantizar el mantenimiento de los niveles de seguridad a medida que se amplíe el IMI.

4. CONCLUSIONES Y PRÓXIMAS ETAPAS

4.1. Control de la cooperación administrativa

Es preciso aplicar un enfoque más sistemático para mejorar la gobernanza del mercado interior a través de una cooperación administrativa reforzada. Con este fin, deben tenerse en cuenta, en una fase suficientemente temprana del proceso legislativo, los aspectos prácticos de la aplicación de la nueva legislación por parte de las Administraciones públicas nacionales, regionales y locales. Es conveniente que los requisitos de la cooperación administrativa sean claros y realistas y que se analice desde el principio la necesidad de disponer de una herramienta informática que facilite el proceso. En caso de que esta herramienta sea efectivamente necesaria, debe darse prioridad a la utilización o a la adaptación de una herramienta existente, en su caso el IMI o uno de los actuales sistemas de cooperación administrativa (véase la sección V del documento de trabajo de los servicios de la Comisión que se adjunta), en lugar de desarrollar una herramienta nueva con una finalidad única.

La Comisión examinará de aquí a diciembre de 2011 la mejor manera de incorporar a sus procedimientos internos un control sistemático de la cooperación administrativa.

4.2. Propuesta de instrumento legislativo para el IMI

Como se indicaba en la Comunicación de la Comisión titulada «Hacia un Acta del Mercado Único», de 27 de octubre de 2010, es necesaria una base jurídica general que ofrezca un marco global en materia de protección de datos en el que se que condensen las normas y procedimientos específicos en relación con el tratamiento de datos personales en el IMI, que establezca un marco para la ampliación flexible y transparente de este sistema a otros ámbitos jurídicos y que refuerce el papel del coordinador nacional IMI.

Durante el primer semestre de 2011, la Comisión presentará una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo destinada a crear una base jurídica general para el IMI.

4.3. Alcance y calendario de la ampliación prevista

Al mismo tiempo, la Comisión examinará más a fondo, junto con los Estados miembros, qué otros ámbitos podrían beneficiarse del sistema IMI (en particular en el marco de la normativa vigente) y qué funciones adicionales deberán desarrollarse. El objetivo será confeccionar una lista de ámbitos en los que el IMI constituya la solución técnica adecuada. Debería igualmente contemplarse la posibilidad de examinar, a su debido tiempo, las sinergias y los posibles solapamientos entre las actuales herramientas informáticas utilizadas a nivel de la UE para la cooperación administrativa en general

Los Estados miembros y la Comisión fijarán un calendario y una hoja de ruta para seguir desarrollando el sistema mediante la estructura de gobernanza existente, sobre la base de los criterios aplicables a la ampliación expuestos en la presente Comunicación y de las prioridades que se determinen en el Acta del Mercado Único. En el informe anual sobre el IMI de febrero de 2012 se incluirá un informe de situación.

4.4. Nuevos desarrollos informáticos

Los nuevos desarrollos informáticos se basarán en las perspectivas de ampliación y se centrarán en la puesta a punto de funciones que puedan ser útiles para una amplia gama de grupos de usuarios. Siempre que sea posible, se aprovecharán las herramientas informáticas existentes para ampliar las funciones del IMI. Los planes anuales de desarrollo de los programas informáticos, que serán debatidos y consensuados por el Comité Director del IMI, se basarán en la perspectiva a largo plazo de elaborar un conjunto genérico de herramientas para la cooperación administrativa (para más información, véase la sección III del documento de trabajo de los servicios de la Comisión que se adjunta).

La Comisión llevará a cabo un análisis técnico detallado, a fin de determinar la arquitectura más adecuada, en particular todos los elementos del conjunto genérico de herramientas para la cooperación administrativa. En diciembre de 2011 publicará un informe.