COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 21.8.2020
COM(2020) 428 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

relativo a la situación de los preparativos para la plena aplicación de los Reglamentos de interoperabilidad con arreglo al artículo 78, apartado 5, del Reglamento (UE) 2019/817 y el artículo 74, apartado 5, del Reglamento (UE) 2019/818

1. Introducción

El 11 de junio de 2019 entraron en vigor los Reglamentos de interoperabilidad[1]. Estos Reglamentos están concebidos para mejorar los sistemas de información de la UE destinados a la gestión de la seguridad, las fronteras y la migración, y conseguir que funcionen conjuntamente de un modo más inteligente y eficaz. La interoperabilidad entre los sistemas de información de la UE se estableció con vistas a mejorar la efectividad y la eficiencia de las inspecciones en las fronteras exteriores, contribuir a prevenir la inmigración ilegal y alcanzar un elevado nivel de seguridad en el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión. Asimismo, tiene por objeto mejorar la aplicación de la política común de visados y prestar asistencia en el examen de las solicitudes de protección internacional y en la prevención, detección e investigación de los delitos de terrorismo o de otros delitos graves y ayudar a identificar a las personas desconocidas.

Con anterioridad a la adopción de los Reglamentos, en abril de 2016, la Comisión había presentado una Comunicación titulada «Sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de las fronteras y la seguridad»[2]. En esta se exponían posibles maneras de mejorar el funcionamiento de los sistemas de información de la UE con el fin de reforzar la seguridad interior y la gestión de las fronteras. En su Resolución de 6 de julio de 2016, el Parlamento Europeo pidió que se presentaran propuestas para mejorar y desarrollar los sistemas de información de la UE existentes, colmar las lagunas de información y avanzar hacia la interoperabilidad, así como sus propuestas sobre la obligación de intercambiar información a nivel de la UE, junto con las salvaguardias necesarias en materia de protección de datos. En sus conclusiones de 15 de diciembre de 2016, el Consejo Europeo pidió continuidad en la obtención de resultados en materia de interoperabilidad de los sistemas de información y bases de datos de la UE.

La interoperabilidad entre los sistemas de información de la UE se estableció para que estos sistemas y sus datos se complementaran entre sí a la vez que se respetaban los derechos fundamentales de las personas, en particular el derecho a la protección de los datos personales.

En el momento en que se adoptaron los Reglamentos de interoperabilidad, había tres sistemas de información de la UE en funcionamiento: el Sistema de Información de Schengen (SIS), el Sistema de Información de Visados (VIS) y el sistema «Eurodac». Asimismo, otros tres sistemas se encuentran actualmente en fase de desarrollo: el Sistema de Entradas y Salidas (SES), el Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) y el sistema centralizado para la identificación de los Estados miembros que contiene información sobre las condenas de nacionales de terceros países y apátridas (sistema ECRIS-TCN).

---

[1] Reglamento (UE) 2019/817 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE en el ámbito de las fronteras y los visados y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.° 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 y (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo, y las Decisiones 2004/512/CE y 2008/633/JAI del Consejo; Reglamento (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad entre los sistemas de información de la UE en el ámbito de la cooperación policial y judicial, el asilo y la migración y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 y (UE) 2019/816.

[2] COM/2016/205 final.

Los Reglamentos de interoperabilidad establecen disposiciones sobre la supervisión y la valoración por parte de la Comisión y, más concretamente, por parte de eu-LISA en materia de desarrollo técnico. eu-LISA presentó un primer informe en diciembre de 2019[3].

Según lo dispuesto en el artículo 78, apartado 5, del Reglamento (UE) 2019/817 y en el artículo 74, apartado 5, del Reglamento (UE) 2019/818, la Comisión tiene que presentar al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre el estado de los preparativos para la plena aplicación de los Reglamentos. Este informe debe incluir información pormenorizada sobre los costes soportados y sobre los riesgos que puedan afectar a los costes globales, tal como prevén los Reglamentos de interoperabilidad. La Comisión debe presentar informes similares cada año hasta que se determinen las fechas de entrada en funcionamiento de los componentes de interoperabilidad mediante los actos de ejecución de la Comisión a que se refieren el artículo 72 del Reglamento (UE) 2019/817 y el artículo 68 del Reglamento (UE) 2019/818.

2. Legislación de aplicación

Los Reglamentos de interoperabilidad disponen que debe adoptarse legislación de aplicación para complementar y aplicar determinados aspectos técnicos detallados de los Reglamentos. Algunos de estos actos resultan necesarios para dotar a eu-LISA de la plena capacidad para iniciar su diseño y desarrollo de los componentes en el marco de la arquitectura general del sistema, especialmente dado que esto requiere definir las especificaciones técnicas y preparar los procedimientos de contratación pública para trabajar con contratistas. Este mandato debe basarse en especificaciones técnicas claras y completas establecidas en las necesarias convocatorias de licitación. Se necesitan también otros actos para establecer unas normas técnicas que faciliten la ejecución sobre el terreno por parte de las autoridades pertinentes, por ejemplo, mediante el uso de formularios normalizados y el establecimiento de procedimientos de cooperación para abordar incidentes de seguridad.

Una vez entraron en vigor los Reglamentos, la Comisión comenzó a preparar un primer conjunto de medidas de ejecución (cuatro actos de ejecución y dos actos delegados) necesarias para iniciar el proceso de diseño y desarrollo.

Para los actos de ejecución, se creó un comité de conformidad con el artículo 74 del Reglamento (UE) 2019/817 y el artículo 70 del Reglamento (UE) 2019/818.

De cara a la preparación de los actos delegados necesarios, se creó un grupo de expertos de conformidad con el artículo 73 del Reglamento (UE) 2019/817 y el artículo 69 del Reglamento (UE) 2019/818.

3. Seguimiento de la aplicación por parte de los Estados miembros y las agencias de la Unión Europea

En la Declaración conjunta sobre las prioridades legislativas de la UE para 2018-2019 se concedió una alta prioridad a los Reglamentos de interoperabilidad. Además de determinarse su prioridad durante el proceso legislativo, también debía reconocerse la importancia de la

[3] Informe sobre el desarrollo de la interoperabilidad (2019-307).

aplicación de los Reglamentos. A fin de conseguir su plena aplicación, los Estados miembros, las agencias de la Unión Europea y la Comisión tienen que avanzar conjuntamente para evitar una situación en la que la inacción por parte de uno de ellos provoque un retraso en la entrada en funcionamiento para todos.

Con esto en mente, la Comisión inició una serie de encuentros en foros para reunir a todos los interesados y debatir cómo progresar en la preparación, además de detectar riesgos y hallar soluciones que redundaran en interés de todos. Se trataba de adoptar todas las medidas necesarias para lograr el objetivo de armonización plena de todos los sistemas de información de la UE con el marco de interoperabilidad para finales de 2023. Además de los Estados miembros y los países asociados a Schengen, y las agencias pertinentes de la Unión Europea (eu-LISA, la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas y Europol), la participación en el foro se amplió a otras partes interesadas: el Parlamento Europeo y el Consejo, el coordinador de la UE para la lucha contra el terrorismo, la Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el Supervisor Europeo de Protección de Datos.

El primer foro se celebró en marzo de 2019, una vez alcanzado un acuerdo provisional entre el Parlamento Europeo y el Consejo durante las negociaciones interinstitucionales. El foro reconoció la prioridad inmediata de centrarse en la plena aplicación de la nueva arquitectura de los sistemas de información de la UE en materia de fronteras, migración y seguridad. En apoyo a esto, la Comisión había previsto un cuadro de indicadores con vistas a establecer unos mecanismos de supervisión y coordinación eficaces. El objetivo era adoptar un enfoque «blando» trabajando en colaboración con los coordinadores nacionales, que debían asegurarse de que todas las partes interesadas estuvieran bien informadas. Se debía prestar una especial atención a las necesidades en materia de recursos financieros y humanos, incluida la formación de los usuarios finales, de modo que se respetara el calendario de aplicación. También se determinó que el consejo de administración de eu-LISA tenía responsabilidades de coordinación técnica en virtud de los distintos actos legislativos, y que el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior debía incluir periódicamente en su orden del día el estado de la aplicación.

En noviembre de 2019, el segundo foro reconoció el valor de reunirse de forma periódica, así como del cuadro de indicadores como herramienta de ayuda para todos —los Estados miembros, las agencias de la Unión Europea y la Comisión— a fin de continuar avanzando juntos en el desarrollo y la aplicación de la nueva arquitectura informática en materia de fronteras, migración y seguridad. Las necesidades de recursos financieros y humanos siguieron considerándose una cuestión fundamental. Por tanto, se propuso que todas las partes implicadas prepararan planes indicativos plurianuales de recursos. Asimismo, la Comisión propuso desarrollar una plataforma para recabar información, entre otras cosas sobre mejores prácticas, y permitir que todos pudieran acceder fácilmente a ella para agilizar los intercambios y el progreso. También se reconoció que, a medida que se avanzaba en la aplicación, debería hacerse un mayor hincapié en la aplicación operativa y práctica.

En mayo de 2020 se celebró un tercer foro a través de videoconferencia. La Comisión presentó su valoración de la situación general sobre la base de un cuadro de indicadores que abarcaba los principales requisitos de aplicación:

- Se ha progresado en la aplicación a lo largo del último año, pero sigue habiendo desafíos. Los Estados miembros deben garantizar un apoyo político de alto nivel.
- Los Estados miembros deben finalizar su evaluación de la legislación necesaria a nivel nacional y prepararla en consecuencia.
- En términos generales, se han observado importantes avances en las disposiciones en materia de gobernanza.
- Los Estados miembros deben determinar rápidamente sus necesidades en cuanto a recursos y garantizarlos.

Paralelamente a la aplicación de los Reglamentos de interoperabilidad, se están desarrollando también sistemas informáticos individuales relacionados, tanto nuevos como previamente existentes. A medida que se va desarrollando la nueva arquitectura general, resulta fundamental para la aplicación de los Reglamentos de interoperabilidad que todos los sistemas individuales también estén plenamente operativos. En lo que respecta a los avances en los sistemas individuales, la Comisión expresó su preocupación por los resultados relacionados con el desarrollo del Sistema de Entradas y Salidas. Aunque está previsto que el período de prueba comience a finales de este año, los Estados miembros indicaron un bajo nivel de preparación para la implantación del sistema a escala nacional. Esto podría tener una repercusión negativa en su entrada en funcionamiento. En vista de ello, los Estados miembros deberían acelerar los procedimientos internos para movilizar los recursos humanos necesarios, así como agilizar el proceso de contratación, que se había previsto para el año pasado, a fin de adaptar sus sistemas nacionales de cara a conectarlos con el Sistema de Entradas y Salidas central.

El foro también brindó la ocasión de expresar inquietudes relativas a la crisis de la Covid-19, ya que algunos participantes indicaron que esta podría provocar retrasos, especialmente en lo relativo a la entrada en funcionamiento del Sistema de Entradas y Salidas. En efecto, el impacto en el desarrollo de los sistemas de información de la UE, como el Sistema de Entradas y Salidas, puede tener repercusiones en el desarrollo de los componentes de interoperabilidad. No obstante, este impacto no es lineal, lo que significa que, aunque una demora de un mes en la entrada en funcionamiento de un sistema informático podría implicar una demora de hasta un mes en la entrada en funcionamiento de los componentes de interoperabilidad, también es posible que esta demora no retrase su entrada en funcionamiento.

Dada la situación actual, existe todavía cierto grado de incertidumbre para todos los agentes implicados en cuanto a los efectos de la crisis de la Covid-19 en los proyectos en curso. La Comisión tiene la intención de trabajar con eu-LISA y los Estados miembros en los próximos meses para entablar un debate en profundidad sobre el posible impacto de la crisis en el próximo foro, previsto para el otoño de 2020.

Durante el período cubierto por el informe, las Presidencias del Consejo siguieron manifestando su compromiso con la aplicación, y algunas de ellas celebraron sus propias conferencias para llegar a un público más amplio entre los interesados. La Comisión acoge con satisfacción estas iniciativas de las Presidencias.

4. Necesidades de formación

Durante los debates mantenidos en los tres foros, se ha subrayado repetidamente que la interoperabilidad va más allá de un mero proyecto informático. Los usuarios finales (guardias de fronteras, autoridades competentes en materia de asilo, funcionarios de policía) tendrán que saber exactamente cómo acceder a la información que hay a su disposición. La formación del personal se ha planteado constantemente como una necesidad. Impulsada por este convencimiento, la Comisión se comprometió a organizar un evento denominado *Train the Ambassadors* («Formando a los embajadores») en marzo de 2020, con el objetivo de proporcionar material a las entidades responsables de los Estados miembros que les permitiera informar e instruir a los usuarios finales sobre el uso del marco y los componentes de interoperabilidad. Aunque el evento de formación presencial no pudo celebrarse debido a la crisis de la Covid-19, la Comisión facilitó material de formación por medios digitales.

5. Costes y riesgos

La ficha financiera legislativa adjunta a las propuestas de la Comisión Europea para los dos Reglamentos de interoperabilidad reservaba un importe de 11 954 000 EUR para el desarrollo de la interoperabilidad en 2020. Tal como se mencionó en el segundo informe sobre los progresos realizados en materia de interoperabilidad de eu-LISA[4] de junio de 2020, hasta ese momento se había utilizado un importe de 1 718 606 EUR para apoyar las actividades de preparación de la interoperabilidad.

El Fondo de Seguridad Interior no asigna a los Estados miembros en 2020 ningún presupuesto destinado específicamente a la interoperabilidad. En el próximo marco financiero plurianual, que abarcará el período 2021-2027, se han propuesto 136,3 millones EUR para que los Estados miembros cubran los cambios necesarios en sus sistemas nacionales para poder utilizar los componentes de interoperabilidad. Estos fondos constituyen una asignación para apoyar a los Estados miembros en sus proyectos y no un reembolso de los costes en que realmente se incurra. Como tales, estos presupuestos no corren el mismo riesgo de tener que satisfacer solicitudes de financiación adicional que los asignados a las Agencias de la Unión Europea, íntegramente financiados por el presupuesto de la Unión.

En lo que respecta al riesgo de sobrecostes, la crisis de la Covid-19 repercutirá inevitablemente en la duración de algunas partes individuales del proyecto global para la implantación de la nueva arquitectura de los sistemas de información de la UE en materia de fronteras, migración y seguridad. Estas repercusiones están siendo actualmente evaluadas en relación con el calendario previsto. Es probable que una mayor duración del proyecto incremente los costes. No obstante, puesto que el desarrollo de la interoperabilidad acaba de comenzar, todavía queda margen de maniobra para mitigar los efectos en el calendario y en los costes globales. En el momento de la publicación de este informe, el proyecto de interoperabilidad todavía se ajusta al calendario previsto y a su previsión presupuestaria inicial.

[4] Informe sobre el desarrollo de la interoperabilidad (2020-148).

6. Conclusión

En vista del compromiso general contraído por todos los Estados miembros, los países asociados a Schengen y las Agencias de la Unión Europea para garantizar la plena aplicación de los Reglamentos de interoperabilidad, la Comisión sigue coordinando y haciendo un seguimiento de las acciones de todas las partes implicadas para que los sistemas informáticos y los componentes de interoperabilidad nuevos y mejorados estén plenamente disponibles para finales de 2023.

Como se ha señalado anteriormente, la aplicación de los Reglamentos de interoperabilidad se desarrolla por el momento según lo planeado. No obstante, dicha aplicación requiere que todos los agentes avancen juntos en todos los componentes de interoperabilidad y los sistemas de información de la UE. Deberá irse vigilando la posibilidad de demoras derivadas de la crisis de la Covid-19, especialmente en el desarrollo del Sistema de Entradas y Salidas, y la Comisión colaborará con todas las partes interesadas para obtener la visión más clara posible en cuanto a los posibles retrasos que pudieran surgir y reducirlos al mínimo para poder respetar el calendario de aplicación. La Comisión se compromete a hacer todo lo que esté en su mano, junto con los Estados miembros y las Agencias de la Unión Europea, para garantizar que cualquier repercusión derivada de la crisis de la Covid-19 sobre la fecha fijada para la plena aplicación sea lo más limitada posible, y que los costes globales previstos se mantengan dentro del presupuesto estimado establecido en la ficha financiera legislativa.