

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Hacer realidad las ventajas del mercado interior mediante el reforzamiento de la cooperación administrativa»

COM(2008) 703 final

(2010/C 128/19)

Ponente: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

El 6 de noviembre de 2008, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Hacer realidad las ventajas del mercado interior mediante el reforzamiento de la cooperación administrativa»

COM(2008) 703 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de septiembre de 2009.

En su 457º Pleno de los días 4 y 5 de noviembre de 2009 (sesión del 5 de noviembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 128 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1. El CESE apoya el enfoque más descentralizado y en red de la cooperación transfronteriza, puesto en funcionamiento para el mercado único, que implicará el Sistema de Información del Mercado Interior (en lo sucesivo IMI). El CESE considera que el sistema ayudará a garantizar el cumplimiento efectivo de las normas del mercado único y adoptar las medidas adecuadas para resolver los problemas que encuentran los ciudadanos y las empresas.

1.2. Las organizaciones de la sociedad civil organizada pueden, en los respectivos Estados miembros, desempeñar un papel activo y destacado en el funcionamiento del IMI. También pueden ayudar a difundir su existencia y sensibilizar sobre su funcionamiento.

1.3. Dado que el sistema IMI identificará obstáculos nacionales existentes a la correcta aplicación de las Directivas de Servicios y de Cualificaciones profesionales, y posiblemente se amplíe su ámbito material de utilización a otros sectores, sería conveniente que la Comisión concretase un eventual mecanismo de alerta y/o sanción específico para la remoción de dichos obstáculos.

1.4. En la medida en que la transmisión de datos del sistema IMI está sujeta al régimen de protección de la intimidad de los datos personales establecido en el Derecho comunitario, el CESE recomienda introducir las cargas de notificación a los titulares de los mismos, para hacer posible el ejercicio de los derechos de acceso establecidos en dicho régimen en el sentido indicado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

2. Introducción

2.1. El artículo 10 del TCE establece, con carácter general, el «principio de lealtad comunitaria» entre los Estados miembros y

la Comunidad que ha sido desarrollado ampliamente por la jurisprudencia del TJCE ⁽¹⁾, en virtud del cual los Estados miembros deben:

- adoptar todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de las normas y actos comunitarios,
- cooperar entre ellos y la Comunidad para el cumplimiento de los fines del Tratado y del Derecho derivado.

2.2. La cooperación administrativa entre los Estados miembros y la Comunidad hasta el momento se ha venido desarrollando en ámbitos específicos, como el fiscal ⁽²⁾ (designando una oficina central cada Estado miembro y la obligación de asistencia entre los Estados miembros) el ámbito aduanero, el de la competencia (red de autoridades nacionales), o incluso, por ejemplo, para las políticas de asilo, inmigración y exteriores (Programa ARGO-2002).

2.3. El CESE ha tratado la cooperación administrativa entre las autoridades nacionales y las comunitarias en un Dictamen de iniciativa ⁽³⁾, concluyendo que los procedimientos políticos y nacionales a la vez claramente definidos y eficaces, por una parte, y la mejora de la legislación, de su puesta en funcionamiento y de su respeto, por otra, forman parte de una buena gobernanza comunitaria.

⁽¹⁾ Asunto C-392/02, Sentencia de 15.11.2005, y las Conclusiones del Abogado General, Sr. Geelhoed.

⁽²⁾ DO L 264 de 15.10.2003.

⁽³⁾ DO C 325 de 30.12.2006.

2.4. Mediante la Decisión 2004/387/CE⁽⁴⁾, de 21 de abril de 2004, se creó un programa para la prestación interoperable de servicios paneuropeos de administración electrónica a las administraciones públicas europeas, a las instituciones de la Comunidad y otras entidades, así como a las empresas y ciudadanos europeos (programa IDABC). Esa Decisión prevé aplicar los denominados proyectos de «interés común» y medidas horizontales cuya ejecución será asumida por la Comunidad en proporción a su interés (art. 10).

2.5. El 17 de marzo de 2006, los representantes de los Estados miembros en el Comité Consultivo de coordinación en el ámbito del mercado interior, aprobaron un Plan Global de Aplicación del IMI y el desarrollo del mismo con vistas a lograr una mejora de la comunicación entre los Estados miembros. La Decisión de la Comisión 2008/49/CE⁽⁵⁾, relativa a la protección de los datos personales en la explotación del sistema de información del mercado interior, califica este sistema de proyecto de interés común a los efectos del IDABC.

2.6. El IMI se ha concebido como un instrumento que facilita la aplicación de aquellos actos legislativos en el ámbito del mercado interior que exigen un intercambio de información entre las Administraciones de los Estados miembros.

3. La Comunicación de la Comisión

3.1. La falta de confianza en el marco jurídico y en la supervisión en otros Estados miembros ha derivado en una multiplicación de las normas y en una duplicación de los controles a que están sujetas las actividades transfronterizas, lo que ha representado una de las principales trabas al buen funcionamiento del mercado interior hasta la fecha, por lo que las autoridades de los Estados miembros deben cooperar estrechamente e infundir mutuamente confianza en sus sistemas.

3.1.1. El IMI permitirá a los Estados miembros cumplir con la obligación legal de intercambiar información. Asimismo, permitirá desarrollar nuevas formas de cooperación administrativa que no serían posibles sin el sostén de un sistema electrónico de información.

3.2. El IMI pone a disposición de las autoridades competentes de los Estados miembros una herramienta sencilla con la que localizar a las autoridades de otros Estados miembros y remitirles solicitudes de información a través de un conjunto estructurado de preguntas basadas en ámbitos específicos de la legislación de la UE.

3.2.1. El IMI se ha concebido como un medio eficiente y eficaz de reducir los costes unitarios de la comunicación que han de mantener los Estados miembros a fin de aplicar correctamente la normativa del mercado interior. No obstante, se ha considerado conveniente iniciar la aplicación del sistema a dos ámbitos limitados: el relativo al reconocimiento de cualificaciones profesionales que ya se ha iniciado y el relativo a la Directiva sobre los servicios. La experiencia recabada en estos dos ámbitos servirá para su ampliación posterior a otros sectores esenciales en el funcionamiento del mercado interior.

3.2.2. El IMI contribuirá así a crear el clima de confianza necesario para garantizar que el mercado interior funcione sin sobresaltos y arroje sus frutos.

3.3. El IMI es una herramienta multilingüe concebida para una UE con 27 Estados miembros y 23 lenguas, aunque su aplicación será para los 30 Estados del EEE. El multilingüismo resulta enriquecedor. Sirviéndose de las nuevas tecnologías y sustentado por los servicios de traducción humana y automática, el IMI constituye un buen ejemplo de las medidas concretas que la UE puede adoptar para reducir al mínimo esas dificultades y superar el déficit de comunicación entre Administraciones en Europa.

3.4. En el contexto de la modernización de la gestión del mercado único, el IMI contribuirá a un enfoque más eficaz, descentralizado y en red de la cooperación transfronteriza.

3.5. El IMI hace posible que los Estados miembros puedan cooperar de forma más eficaz en la aplicación de la legislación del mercado interior, al representar una ayuda para las autoridades competentes, permitiéndoles superar importantes trabas que obstaculizan la comunicación en la práctica, como las diferencias lingüísticas y la falta de interlocutores claramente definidos en otros Estados miembros. Su objetivo es aumentar la eficiencia y la eficacia de la cooperación cotidiana entre los Estados miembros.

3.6. Su desarrollo se basa en tres principios fundamentales:

- no impone a los Estados miembros obligaciones de cooperación administrativa adicionales a las ya previstas en la normativa del mercado interior,
- ofrece la flexibilidad suficiente para dar acomodo a las diversas estructuras y culturas administrativas de Europa,
- es un único sistema basado en módulos reutilizables. Está concebido para dar cabida a diversos instrumentos legislativos del mercado interior y evitará, por tanto, la proliferación de sistemas de información.

3.7. La Comunicación de la Comisión acertadamente pone de relieve la implicación que el sistema IMI presenta con la protección de los datos personales, sujetándolo plenamente a las disposiciones pertinentes en la materia, en particular a la Directiva 95/46/CE y al Reglamento (CE) n.º 45/2001.

3.7.1. De hecho, el acceso a la información gestionada por el sistema IMI está reservado a las autoridades y entidades nacionales designadas como «autoridades competentes» en las Directivas a las que se les está aplicando el sistema actualmente.

3.8. La Comisión, por último, considera que será preciso intensificar la inversión en formación y sensibilización a fin de obtener los resultados deseados. La Comisión examinará las diferentes opciones y evaluará un programa de formación e intercambio si fuese necesario.

(4) DO L 181 de 18.5.2004.

(5) DO L 13 de 16.1.2008.

3.9. La Comisión ha publicado una Recomendación de 29 de junio de 2009 ⁽⁶⁾ sobre medidas para mejorar el funcionamiento del mercado único, en la que considera que resulta vital la adopción de un enfoque coordinado y cooperativo, que asocie a la Comisión y los Estados miembros, con el objetivo común de mejorar la transposición, la aplicación y el cumplimiento de las normas del mercado único. Esto implica que los Estados miembros asuman una responsabilidad compartida y, en consecuencia, un papel más proactivo en la gestión del mercado único.

4. Observaciones generales

4.1. El enfoque más descentralizado y en red de la cooperación transfronteriza que implicará la puesta en marcha del IMI incrementará el derecho a una buena administración en beneficio de los ciudadanos, las instituciones y las empresas. Deberán mantenerse los principios fundamentales de flexibilidad, reutilización y no imposición de obligaciones adicionales a los Estados miembros.

4.1.1. El derecho a la buena administración se concreta aquí por la puesta a disposición de los ciudadanos de una información precisa y concreta, de forma ágil, sobre los requisitos que se establecen en los Estados en los que han de establecerse, prestar un servicio o trabajar, así como las autoridades competentes a las que han de dirigir sus solicitudes. Además, el sistema indirectamente proporcionará información sobre los obstáculos nacionales injustificados para la efectividad de las libertades comunitarias involucradas tal como resultan garantizadas por el Derecho comunitario, lo que permitirá a la Comisión reaccionar en consecuencia.

4.2. Para un buen funcionamiento del mercado interior, las autoridades de los Estados miembros deben cooperar estrechamente e infundir mutuamente confianza en el IMI, contribuyendo así a incrementar la transparencia y la buena gobernanza. Para una estrecha cooperación transfronteriza entre las autoridades de los Estados miembros competentes en cuestiones relativas al mercado único, los Estados miembros deben tomar las medidas necesarias para garantizar el funcionamiento de las redes transfronterizas o los sistemas electrónicos de información creados por la Comisión, como es el caso del IMI.

4.3. La Decisión 2004/387/CE (IDABC) prevé la concreción de un esquema que defina un reparto equitativo de los costes de funcionamiento y mantenimiento de los servicios paneuropeos de administración electrónica y de los servicios de infraestructura entre la Comunidad y sus Estados miembros (art. 7-3). En consecuencia, las autoridades de los Estados miembros deberán proceder a realizar las inversiones necesarias para el funcionamiento adecuado del IMI. El CESE considera que, al tratarse de una competencia compartida y, por ende, de una responsabilidad compartida, también los Estados miembros deberían realizar un esfuerzo adicional.

4.4. Una implantación real del sistema implicará reforzar la cooperación administrativa entre las autoridades de los Estados miembros y la Comisión. En el futuro deberá ampliarse el ámbito de aplicación del IMI, que actualmente se circunscribe a la Directiva de cualificaciones profesionales y a la de servicios en el mercado interior.

4.4.1. A estos fines de cooperación administrativa, la Decisión 2008/49/CE establece un sistema de intercambio y

tratamiento de información que, en razón de su sensibilidad, se atribuye a las distintas unidades administrativas intervinientes de forma fragmentada, asignándose a cada una de ellas la gestión de una parte concreta del sistema. Así, además de la Comisión, el IMI requiere la intervención de los siguientes participantes nacionales: por una parte, el coordinador, y por otra, los usuarios del sistema; estos últimos, bajo el control, bien de la autoridad nacional, bien del coordinador, se identifican en base a las distintas funciones que les asigna el gestor, asignador, supervisor y administrador local de datos.

4.4.2. Este sistema tendrá necesariamente que coordinarse con los mecanismos de cooperación administrativa previstos en las Directivas sobre las que se va a aplicar, es decir, con los mecanismos de intercambio de información, y las autoridades nacionales a tal fin, las Directivas de servicios y cualificaciones profesionales. En ese sentido habrá que considerar las eventuales relaciones directas o indirectas entre los usuarios del IMI y las autoridades nacionales designadas en dichas Directivas, especialmente, que directa o indirectamente incidan en el mercado interior.

4.4.3. De la Directiva de servicios, en particular, resultará oportuno, a efectos de coordinación con el IMI, abarcar los siguientes aspectos:

- a) La amplia definición de autoridad competente (art. 4).
- b) El establecimiento de ventanillas únicas (art. 6) y puntos de contacto (art. 28).
- c) El establecimiento de procedimientos altamente armonizados de autorización y de comunicación con el solicitante (art. 13).
- d) Establecimientos de mecanismos de alerta (art. 32), que puede dar lugar a la creación de una red europea de autoridades de los Estados miembros.

4.4.4. Por último y en relación con la Directiva sobre cualificaciones profesionales, resultará oportuno abarcar los siguientes mecanismos de cooperación:

- a) La definición de autoridad competente en amplios términos y la equiparación de las acreditaciones de ejercicio profesionales emitidas por organizaciones profesionales (art. 3).
- b) La cooperación administrativa entre Estados miembros para la libre prestación de servicios (art. 8).
- c) La armonización del procedimiento para el reconocimiento de cualificaciones profesionales a efectos de establecimiento (art. 51).
- d) El sistema específico de cooperación administrativa que concreta los términos del intercambio de información sobre acciones disciplinarias y sanciones penales, lista de autoridades competentes y coordinador de las mismas (art. 56), y finalmente, el establecimiento de puntos de contacto nacionales a los que se les atribuye funciones de información concreta a los efectos de aplicación de la Directiva (art. 57).

⁽⁶⁾ DO L 176 de 7.7.2009, p. 17.

4.4.5. El Comité considera que una próxima e inmediata aplicación del sistema IMI habrá de incluir los aspectos sociales (períodos de cotización, derechos de pensión, etc.) vinculados a los ámbitos previstos en esta primera fase. Este enfoque no sólo responde al posicionamiento político que viene siendo habitual en este Comité, sino que viene impuesto por la conexión directa y necesaria entre la vertiente económica y social en el ejercicio de actividades profesionales y laborales.

4.4.6. Esta conexión ha sido reiteradamente puesta de manifiesto por el Comité: por ejemplo, recientemente, en el Dictamen de 14.1.2009 ⁽⁷⁾ sobre la dimensión social y ambiental del mercado único, el Comité señaló que las instituciones europeas deben considerar tanto los legítimos intereses del mercado como el hecho de que las libertades económicas necesitan regularse asegurando que su ejercicio no menoscaba los derechos sociales reconocidos por la legislación de la Unión Europea, los estándares laborales internacionales y el Derecho de los Estados miembros, incluido el derecho a la negociación, conclusión y ejecución de acuerdos colectivos.

4.4.7. En particular, el Comité ha apoyado medidas de armonización en este sentido, tanto la coordinación de los regímenes de seguridad social como las iniciativas de «portabilidad» de las pensiones ⁽⁸⁾.

4.5. El CESE apoya que toda la legislación comunitaria funcione eficazmente y que el mercado interior despliegue todas sus potencialidades, así como que se adopten las medidas adecuadas para sensibilizar e impartir formación a las autoridades competentes.

4.6. Para reforzar la cooperación administrativa, debe, por una parte, consolidarse el funcionamiento del IMI, y las organizaciones que cooperen en su funcionamiento; y, por otra parte, el CESE y las organizaciones de la sociedad civil organizada deben desempeñar un papel importante, en especial mediante campañas de difusión de su existencia y sensibilización de su importancia en el funcionamiento del mercado interior.

4.7. El CESE considera que, a la vista de la experiencia en el funcionamiento del sistema IMI y en el proceso de evolución del Derecho comunitario, se podrán extraer los principios generales para, en el futuro, poder abordar una regulación más completa y detallada a nivel comunitario sobre la cooperación administrativa, mediante la aprobación de un Reglamento que cubra los aspectos más generales.

4.8. De esta forma el IMI constituye la primera fase de este proceso: tal y como aquí se regula, racionalizará los sistemas de cooperación administrativa de los Estados miembros entre sí, y entre estos y la Comisión, en aquellos ámbitos basados en el reconocimiento mutuo y el principio de no discriminación, que resultan esenciales para el funcionamiento del mercado interior. Al mismo tiempo, se preserva un ámbito esencial para los ciudadanos de la Unión Europea, como es la protección de los datos personales, dada la detallada atribución de funciones entre los intervinientes en la gestión del IMI que se ha concretado en la actuación de la Comisión en este ámbito.

4.9. Por último, y en relación con la implicación del sistema IMI con el régimen de protección de datos personales, resulta oportuno manifestar la reciente publicación de las Conclusiones del Abogado General Sr. Ruiz-Jarabo ⁽⁹⁾ Colomer interpretando algunos de los preceptos de la normativa que conforma dicho régimen y que resultan aquí de plena aplicación. Esta interpretación ha sido confirmada en la Sentencia del TJCE, de 7 de mayo de 2009, respecto a la obligación de garantizar un derecho de acceso a la información sobre los destinatarios o categorías de destinatarios a quienes se comunican los datos y el contenido de la información comunicada, no sólo para el presente, sino también para el pasado, así como el establecimiento de un plazo de conservación de dicha información, guardando un justo equilibrio entre el interés del afectado a proteger su intimidad y la carga que la obligación de dicha información puede representar para el responsable del tratamiento.

4.10. La interpretación recae, en particular, en dos derechos distintos reconocidos por la Directiva 95/46 regulados de forma que el ejercicio de uno (derecho a la eliminación de los datos en el plazo de un año) parece dificultar el ejercicio del segundo (derecho de acceso del interesado al tratamiento de los datos): al borrarse los datos por mandato de la Directiva 95/46, se cierra la puerta al derecho de acceso, pues no cabe pedir una información que ya no existe. Parece prudente asumir la interpretación del Abogado General y del Tribunal de Justicia para hacer posible la coexistencia de los dos derechos reconocidos por el Derecho comunitario y su ejercicio: dicha interpretación impone informar al interesado de la cesión de los datos, incluyendo la identidad de los destinatarios y la existencia de un plazo de un año para el ejercicio del derecho de acceso, transcurrido el cual se procede al borrado de los datos y, en consecuencia, no puede ya accederse a los mismos.

Bruselas, 5 de noviembre de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽⁷⁾ DO C 182/2009 de 4.8.2009, p. 1.

⁽⁸⁾ DO C 228 de 22.9.2009.

⁽⁹⁾ Conclusiones de 22.12.2008, asunto C-553/07.