COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 18.12.2001
COM(2001) 720 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Desarrollo del Sistema de Información Schengen II

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Desarrollo del Sistema de Información Schengen II

ÍNDICE

1. Introducción 3

2. Situación actual 5

2.1. Integración del acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea 5

2.1.1. El SIS en el Convenio de aplicación de Schengen 5

2.1.2. Medidas relativas a la integración del acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea: 6

2.2. Funcionamiento del SIS I 7

2.3. Trabajos en curso 7

3. Desarrollo del SIS II a partir de 2002 9

3.1. Trabajos técnicos que deben efectuarse 9

3.1.1. Gestión del proyecto a partir de 2002 9

3.1.2. Aspectos técnicos 10

3.1.2.1. Fases del desarrollo técnico del proyecto SIS II 10

3.1.2.2. Requisitos técnicos básicos 12

3.1.2.3. La cuestión de la futura red utilizada por el SIS II. 12

3.2. Marco institucional de elaboración de las medidas necesarias para el desarrollo del SIS II 13

3.3. Determinación de los fundamentos jurídicos adecuados de las propuestas legislativas destinadas a desarrollar el SIS II 14

3.4. Efectos de la "geometría variable" 15

3.5. Aspectos financieros del desarrollo del SIS II 16

4. la gestión del SIS II operativo 16

5. la implicación de los futuros Estados miembros de la Unión Europea 18

6. Conclusiones 19

7. FICHA FINANCIERA LEGISLATIVA 21

1. INTRODUCCIÓN

La progresiva consecución de un espacio de libertad, seguridad y justicia implica la instauración de un espacio sin fronteras interiores. El artículo 61 del TCE dispone que, a tal efecto, deben adoptarse medidas destinadas a garantizar la libre circulación de personas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 del TCE, en relación con medidas complementarias sobre los controles en las fronteras exteriores, el asilo y la inmigración, así como medidas tendentes a prevenir y combatir la criminalidad.

En el marco de la cooperación intergubernamental establecida por el Convenio de Schengen, los Estados miembros afectados adoptaron las medidas de aplicación de la supresión de los controles de las personas en las fronteras interiores y de la libre circulación de personas cualquiera que sea su nacionalidad, así como del conjunto de medidas complementarias consideradas necesarias para la supresión de los controles en las fronteras interiores. Entre estas medidas figuran, en particular, la armonización del control y la vigilancia de las fronteras exteriores, la armonización de la política de visados, distintas formas de cooperación policial y judicial en materia penal, así como la instauración del Sistema de Información Schengen (SIS).

El SIS es un sistema de información común que permite que, gracias a un procedimiento de interrogación automatizado, las autoridades competentes de los Estados miembros dispongan de la descripción de personas y objetos, descripción útil, en particular, en el marco del procedimiento de expedición de visados, al realizar los controles en las fronteras exteriores y las comprobaciones y demás controles de policía y de aduana efectuados dentro del territorio. El SIS es pues un elemento esencial para el funcionamiento del espacio sin fronteras de Schengen e indispensable tanto para la aplicación del dispositivo de circulación de las personas como para la cooperación policial y judicial penal de Schengen.

El acervo de Schengen, incluido el SIS, se integró el 1 de mayo de 1999 en la Unión Europea en virtud del protocolo anejo al Tratado de Amsterdam.

El SIS actual fue concebido con el fin de permitir la integración de dieciocho[1] Estados y se puso en marcha con una tecnología informática actualmente superada. Según los Estados miembros de Schengen, la ampliación del SIS a un mayor número de Estados pondría en peligro la estabilidad operativa del sistema y podría incluso resultar imposible a nivel técnico. Por eso, llegaron a la conclusión, ya antes de la integración del acervo de Schengen en la Unión, de que era necesario desarrollar un SIS de segunda generación.

El desarrollo del SIS II constituye una obligación que hay que cumplir en el plazo requerido, ya que, por una parte, los futuros Estados miembros no podrán integrarse en el SIS actual y, por otra, su integración en el SIS II es una condición previa a su participación en el espacio sin fronteras interiores.

Además, el desarrollo del SIS II permitirá que el sistema funcione mejor, gracias al empleo de una tecnología más avanzada y a la inclusión de nuevas funciones cuya utilidad se ha puesto de manifiesto en el marco del funcionamiento actual de un espacio sin fronteras interiores.

---

[1] Los quince Estados miembros de la Unión, Islandia y Noruega, y un puesto de reserva.

El Consejo JAI de 28 y 29 de mayo de 2001 confirmó que era prioritario desarrollar el SIS II antes de 2006, y llegó a un acuerdo sobre la necesidad de coordinar los trabajos en las estructuras del Consejo, sobre la asignación de los fondos intergubernamentales necesarios para continuar los trabajos técnicos en 2001 y sobre el principio de la financiación comunitaria para desarrollar el SIS II a partir de 2002 (en aplicación del art. 41§3 TUE por lo que se refiere a los aspectos del SIS que dependen del tercer pilar, ya que el presupuesto comunitario se aplica obligatoriamente a los aspectos del SIS que dependen del primer pilar).

Sobre este último punto, conviene recordar que esta situación resulta de la falta de unanimidad en favor de una financiación intergubernamental. Dado que esta situación pudiera repetirse en el futuro, la Comisión, para permitir una gestión más flexible de situaciones similares que se derivan del artículo 41§3 del TUE, contempla la posibilidad de proponer en el momento oportuno un acuerdo interinstitucional que respete las competencias de cada una de las Instituciones y que se inspire en el acuerdo ya celebrado en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común.

Para proseguir los trabajos, la Presidencia belga y Suecia presentaron dos iniciativas que el Consejo está a punto de adoptar, una basada en el primer pilar y otra en el tercero, destinadas a otorgar a la Comisión, asistida por un Comité, la responsabilidad del desarrollo del SIS II, y a establecer un fundamento jurídico para su financiación.

Paralelamente, el Consejo de Presupuesto ha previsto la financiación de acciones preparatorias en 2002.

La Comisión decidió el 28 de septiembre pasado asumir tanto la responsabilidad de la financiación como la del desarrollo del SIS II que se deriva de esa financiación comunitaria, quedando entendido que éste deberá llevarse a cabo:

- en estrecha cooperación con los Estados miembros que han participado en la experiencia del SIS I,

- de modo que implique debidamente al Parlamento Europeo,

- solicitando la asistencia de la Autoridad Común de Control cuando sea útil,

- teniendo en cuenta la posición de los Estados candidatos a la adhesión.

Al asumir sus responsabilidades, la Comisión desea no obstante subrayar que el desarrollo del SIS II no es sólo responsabilidad suya. Si bien está claro que la Comisión tiene la responsabilidad de la ejecución presupuestaria, es necesario también que se den las condiciones necesarias para una buena ejecución. A este respecto, las dos ramas de la autoridad presupuestaria (Consejo y Parlamento) siguen siendo responsables de consignar los recursos necesarios en el Presupuesto.

Además, la autoridad legislativa sigue siendo responsable de adoptar a su debido tiempo los instrumentos legislativos necesarios. Su retraso podría comprometer el calendario de implantación del sistema, ya que, en su momento, el desarrollo y la instalación del SIS II requerirán la aprobación de medidas legislativas que substituyan a los artículos 92 a 119 del Convenio de Schengen. Esas medidas deberán basarse en los fundamentos jurídicos adecuados de los Tratados, lo que permitirá que las demás instituciones desempeñen plenamente su papel en el marco institucional de la Unión y de la Comunidad Europea.

Con la presente comunicación, la Comisión se propone preparar a partir de 2001 las tareas de las que será responsable a partir de 2002 y abrir el debate sobre los distintos aspectos del desarrollo del SIS II, velando al mismo tiempo por la coherencia y la continuidad con los trabajos preliminares adoptados en el Consejo. La comunicación se refiere sobre todo al período de desarrollo e instalación del SIS II hasta 2006. Por lo que se refiere a la gestión del SIS II operativo, por el momento sólo pueden esbozarse opciones. La elección de una opción en vez de otra depende de decisiones que habrá que tomar a posteriori.

2. SITUACIÓN ACTUAL

2.1. Integración del acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea

2.1.1. El SIS en el Convenio de aplicación de Schengen

El SIS es una herramienta de cooperación entre las autoridades interesadas destinadas a garantizar la aplicación de las distintas políticas que deben establecerse para la realización de un espacio sin fronteras interiores.

El artículo 93 del Convenio de Schengen (CAS) dispone que "*el Sistema de Información de Schengen tiene como objeto, con arreglo a lo dispuesto en el presente Convenio, preservar el orden y la seguridad públicos, incluida la seguridad del Estado, y la aplicación de las disposiciones del presente Convenio sobre la circulación de personas por los territorios de [los Estados miembros interesados], con la ayuda de la información transmitida por dicho sistema* ".

El *SIS* incluye exclusivamente aquellas categorías de datos que suministra cada uno de los Estados miembros y que son necesarias a efectos de extradición (artículo 95), no admisión (artículo 96), búsqueda de personas desaparecidas o a proteger (artículo 97), búsqueda de testigos y personas sospechosas o condenadas (artículo 98), vigilancia discreta o control específico (artículo 99) y búsqueda de objetos a efectos de incautación o pruebas en un procedimiento penal (artículo 100). El Estado miembro suministrador verifica si la importancia del caso justifica la integración de los datos personales en el *SIS* (artículo 94 CAS).

El sistema consta de una parte nacional (los N-SIS) y de una función de apoyo técnico instalada en Estrasburgo bajo la responsabilidad de Francia y administrada por cuenta común (el C-SIS). El fichero de datos de cada N-SIS debe ser idéntico a los ficheros de los otros N-SIS, identidad garantizada por la transmisión en línea de la información mediante el C-SIS. Las autoridades de un Estado miembro sólo pueden consultar el fichero de datos de su N-SIS (apartados 2 y 3 del artículo 92 CAS).

El Convenio de aplicación de Schengen incluye también un capítulo específico sobre protección de datos de carácter personal y sobre la seguridad de los datos en el marco del *SIS* (artículos 102 a 118 CAS). Se creó a una Autoridad Común de Control, encargada, en particular, del control del C-SIS (artículo 115 CAS).

2.1.2. Medidas relativas a la integración del acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea:

En virtud del Protocolo anejo al Tratado de Amsterdam, el acervo de Schengen se integró en la Unión Europea el 1 de mayo de 1999 y, en su Decisión de 20 de mayo de 1999[2], el Consejo definió los elementos del acervo de Schengen integrados en la Unión. Entre esos elementos figura el dispositivo relativo al SIS, es decir, los artículos 92 a 118 del Convenio de Schengen, así como las decisiones y declaraciones pertinentes del Comité ejecutivo (incluida la decisión SCH/Com-ex (98) 29rev, de 23.6.1998, relativa a una cláusula destinada a abarcar la totalidad del acervo técnico Schengen[3], adoptada en el marco del funcionamiento del SIS).

El acervo de Schengen se integró tal cual, so reserva de algunas adaptaciones indispensables para que pudiera aplicarse a partir del 1 de mayo de 1999 en el marco jurídico e institucional de la Unión (artículo 1 del Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea, denominado en lo sucesivo "Protocolo de Schengen").

En el contexto de los trabajos relativos a las medidas necesarias para la integración del acervo de Schengen en la UE, los servicios de la Comisión habían mencionado también la posibilidad de crear una agencia para administrar el SIS. No obstante, esta idea fue descartada por los Estados miembros debido a las dudas sobre la posibilidad de crear dicha agencia a tiempo para la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam y, en consecuencia, por el riesgo de que ello afectara al carácter operativo del SIS. No obstante, los Estados miembros indicaron que esta posición no prejuzgaba en modo alguno que la cuestión se planteara posteriormente a propósito de la gestión del futuro SIS II.

Entre las medidas adoptadas para la integración del acervo de Schengen en la UE, la Decisión del Consejo de 20 de mayo de 1999, por la que se determina el fundamento jurídico de cada una de las disposiciones o decisiones que constituyen el acervo de Schengen[4], reviste una importancia especial. Uno de los objetivos de ese "desglose" de los elementos del acervo de Schengen entre primer y tercer pilar consistía, en efecto, en determinar el fundamento jurídico de las futuras propuestas destinadas a desarrollar el acervo de Schengen[5].

Sin embargo el Consejo no pudo realizar ese ejercicio de desglose para el dispositivo relativo al SIS, cuyos elementos sólo se mencionan en los Anexos a la decisión n°1999/436/C "*pro memoria*", sin determinar el fundamento jurídico.

A falta de un "desglose" decidido por el Consejo, las disposiciones del acervo de Schengen relativas al SIS "*se consideran como actos basados en el Título VI del TUE* " con arreglo al artículo 2§1 in fine del Protocolo de Schengen. No obstante, según el artículo 5§2 de ese mismo Protocolo, toda nueva propuesta relativa al acervo de Schengen debe basarse en el fundamento o fundamentos jurídicos convenientes de los Tratados, aun cuando el Consejo no hubiere desglosado los elementos pertinentes del acervo de Schengen entre el primer y el tercer pilar.

---

2 Decisión n° 1999/435/CE, relativa a la definición del acervo de Schengen con el fin de determinar, de acuerdo con las disposiciones pertinentes del TCE y el TUE, el fundamento jurídico de cada una de las disposiciones o decisiones que constituyen el acervo, DO n° L176, del 10.7.1999, p. 1.

3 DO n° L239, del 22.9.2000, p. 144.

4 Decisión n° 1999/436/CE del Consejo, de 20 de mayo de 1999, DO n° L176, de 10.7.1999, p. 17.

5 Véase el 4º considerando de la Decisión nº 1999/436/CE.

2.2. Funcionamiento del SIS I

El SIS es un sistema de información, es decir, un instrumento de búsqueda consultado por la policía, la policía de fronteras, las aduanas y las autoridades responsables de expedir los visados y los permisos de residencia. Cada autoridad tiene acceso a las categorías de datos necesarios para llevar a cabo su tarea específica[6]. La inserción de datos en el SIS es responsabilidad directa de cada Estado de Schengen, rigiéndose la inclusión de datos en el SIS por el derecho nacional del Estado de Schengen que los inserta, a menos que el acervo de Schengen establezca condiciones más rigurosas.

Los datos SIS permiten que los usuarios identifiquen a personas y objetos, verifiquen las razones por las que son buscados, determinen cuál es la acción prioritaria deseada y, en caso necesario, garanticen la protección del personal responsable de los controles. En caso de resultado positivo (es decir, cuando se encuentra a una persona u objeto), la autoridad responsable suele ponerse en contacto con la oficina nacional SIRENE para obtener información adicional. Esta es proporcionada por contactos bilaterales entre las oficinas nacionales SIRENE implicadas, según estrictos los procedimientos establecidos en el manual SIRENE.

El SIS contiene más de 10 millones de datos, cuya gran mayoría consiste en documentos de identidad que han sido robados, perdidos o de los que alguien se ha apropiado de manera ilícita. El número de personas descritas (incluidas las que se contemplan en los art. 95 a 99) sobrepasa el millón, 90% de las cuales están descritaas con arreglo al artículo 96. Si bien resultan difíciles de comparar, puesto que se calculan utilizando métodos nacionales diferentes, las estadísticas presentadas al Consejo sobre resultados positivos pone de manifiesto la positiva opinión de los Estados miembros sobre la eficacia del sistema.

Los años de práctica han permitido que los usuarios se familiaricen con las posibilidades que ofrece el SIS, y también encontrar elementos mejorables. La Autoridad Común de Control (ACC) ha desempeñado aquí un papel crucial, dando opiniones y haciendo recomendaciones para el correcto funcionamiento del SIS, conforme a normas y derechos sobre protección de datos establecidas en el Convenio de Schengen. En especial, la ACC hizo 15 recomendaciones en abril de 2000, la mayoría de las cuales ya se han tenido en cuenta[7].

En este contexto, y sobre la base de la evaluación que hizo del funcionamiento del sistema actual, el Consejo empezó a trabajar con objeto de desarrollar un SIS II.

2.3. Trabajos en curso

Las discusiones sobre las posibles mejoras del SIS desde una perspectiva tanto técnica como funcional empezaron en 1996 y en 1998 se llevó a cabo el primer estudio de viabilidad sobre el SIS II. Pero ha sido recientemente cuando la discusión en el Consejo se ha intensificado[8], especialmente habida cuenta de la próxima ampliación de la Unión.

---

6 Artículo 101 del Convenio de Schengen.

7 Cinco de ellas habrán de incorporarse cuando se desarrolle el SIS II. Por ejemplo, debería encontrarse con carácter prioritario una solución técnica permanente que garantice que ningún ciudadano de la UE, o ningún otro beneficiario del derecho comunitario sobre libre circulación de ciudadanos de la UE sea incluido en la lista del artículo 96. También debería afrontarse el problema de la usurpación de identidad.

8 SIS 2 COMIX 21; CAT. 9 SIS 30 COMIX 238; CAT. 14 SIS 40 COMIX 304.

Bajo la Presidencia sueca, se dio un nuevo impulso al proyecto, pues los grupos de trabajo del Consejo empezaron a progresar en los trabajos preparatorios del SIS II[9]. El grupo de trabajo SIRENE, así como el grupo de trabajo SIS, ha elaborado una lista de posibles nuevas funciones[10].

Partiendo de todos esos trabajos, e incluidas todas las propuestas hechas por los Estados miembros y las propuestas del Consejo JAI de 20 de septiembre sobre terrorismo, la presidencia de Bélgica está preparando actualmente la discusión por el Consejo de los posibles nuevos requisitos, y según qué prioridades, que debe abordar el SIS. Al mismo tiempo, se confirmó que, habida cuenta de todos los progresos previstos, a los que no podía hacer frente el SIS I , el SIS II debe ser un nuevo sistema.

La Comisión desea insistir en la importancia de progresar en la definición de las funciones del SIS y subraya que algunas de las propuestas actualmente en discusión cambiarían de manera fundamental la finalidad del SIS, pues de ser un sistema de información se convertiría en un sistema de información e investigación. Además, observa que, mientras hay propuestas que podrían aplicarse ya con el sistema actual y que tendrán que ser tenidas en cuenta por el nuevo SIS II, muchas dependerán técnicamente del desarrollo del SIS II.

Entre los problemas debatidos, hay propuestas relacionadas con el posible acceso al SIS, sea para un número más amplio de autoridades, tales como servicios de seguridad e inteligencia, Europol, autoridades judiciales, Eurojust y autoridades de asilo, o bien, en un grado de acceso más amplio, para las autoridades que, por ejemplo, son responsables de los permisos de residencia.

Estas propuestas, y en particular las que resultan de instrucciones del Consejo Europeo o de iniciativas que en realidad ya estaban previstas, como el acceso de Europol[11], incluido en el plan de acción adoptado en 1998 en el Consejo Europeo de Viena, podrían aplicarse en un plazo relativamente corto y sin implicaciones técnicas demasiado complejas. La Comisión observa también que el acceso de las autoridades judiciales podría también examinarse en el marco de los debates del Consejo sobre la orden de detención europea. También deberían tener acceso al sistema las autoridades mencionadas en la decisión-marco. Además, la filiación contemplada en el artículo 95, que corresponde a una detención provisional con vistas a la extradición, podría ampliarse con el fin de que incluya toda la información suplementaria de la orden de detención europea y constituir la base para la detención y el traslado.

---

9 El documento SN 2728/01, en el que se recogen los requisitos técnicos estratégicos para una nueva infraestructura del SIS; y el SIS-TECH 32, en el que se recogen las implicaciones técnicas de las nuevas funciones que están actualmente en discusión en el Consejo.

10 Los actuales usuarios del SIS han enumerado cuatro tipos principales de nuevas funciones:
- Tipos de información, que se refiere a la necesidad de introducir nuevas categorías de datos en el SIS, como, por ejemplo, objetos adicionales o categorías adicionales de personas. También se refiere a las modificaciones de los tipos de información, como la información adicional sobre personas y objetos que deben verse en la pantalla o el uso de fotografías.
- Funciones técnicas, destinadas en principio a facilitar el trabajo diario de los usuarios mejorando las posibilidades técnicas, por ejemplo, la manipulación de los caracteres tipográficos nacionales.
- Normas: parte de las nuevas funciones propuestas están orientadas a la modificación de normas ya existentes, tales como campos obligatorios y duración de las alertas.
- Acceso ; la posibilidad de ampliar el SIS II a nuevos usuarios está en discusión. Aparte del acceso de los nuevos Estados miembros, se evaluará la necesidad de ampliar el acceso a Europol y otras instituciones.

11 El objetivo consiste en promover la ayuda entre las distintas policías con vistas a la prevención y a la detección de los delitos.

Hay otras cuestiones, referentes a nuevas categorías de datos que se añadirían al sistema actual o a la posibilidad de que los datos SIS estén disponibles en el futuro para fines policiales más amplios y para fines también más amplios relacionados con la circulación de las personas en el espacio Schengen.

La opinión de la Comisión a este respecto es que estos debates deberían tener plenamente en cuenta y ser complementarios de la evolución paralela en otros ámbitos en estudio en la Unión Europea. En particular, el SIS no debería desempeñar las mismas funciones que el sistema de información de Europol, que quedará establecido en 2002 como sistema de apoyo de los análisis e investigaciones sobre las formas graves de delincuencia organizada, sino que podría más bien concentrarse en la prevención y la detección de amenazas para el orden público y la seguridad nacional.

Por lo que se refiere a la otra función esencial del SIS, es decir, a la aplicación de las disposiciones sobre libre circulación de personas, la mejora del papel del SIS debería evaluarse en el marco adecuado, el Consejo. En este contexto, cabe resaltar la conclusión n° 26 del Consejo JAI de 20 de septiembre, que aboga por la creación de una red de intercambios de información relativa a los visados expedidos. La Comisión considera que este punto debería examinarse en el marco del desarrollo del SIS II. Una nueva función relativa al intercambio de información sobre los visados expedidos se referiría a la información que se pide ya a los solicitantes de visado. Esa función en materia de visados podría resultar útil, en particular, como herramienta de identificación con los siguientes fines: lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada; garantía de autenticidad, en las fronteras exteriores, del visado expedido; mejora del procedimiento de examen de las solicitudes de visado, con el fin de valorar más fácilmente la buena fe de un viajero (a partir de la segunda solicitud de visado), simplificación de la circulación de los viajeros que perdieron sus papeles y contribución a la repatriación de los residentes ilegales.

De manera más general, y por lo que se refiere a su tarea de desarrollo técnico del SIS II, la Comisión hace hincapié en la importancia que el Consejo concedió en diciembre a las orientaciones políticas relativas a las nuevas funciones propuestas, incluidas las funciones relacionadas con el primer pilar, con el fin de facilitar los trabajos técnicos.

También pone de manifiesto que cada una de esas nuevas funciones que serían aprobadas por el Consejo, incluidas las que pudieran añadirse progresivamente a más largo plazo, requerirá una valoración fiable en términos jurídicos, financieros, técnicos y de protección de datos.

Por último, la Comisión recuerda que habrá de tenerse debidamente en cuenta el dictamen del Parlamento Europeo.

3. DESARROLLO DEL SIS II A PARTIR DE 2002

3.1. Trabajos técnicos que deben efectuarse

3.1.1. Gestión del proyecto a partir de 2002

Siendo responsable de la gestión del proyecto de desarrollo técnico a partir de 2002, a la Comisión le gustaría aclarar varios elementos clave en el enfoque que va a seguir, que pretende garantizar el éxito de la operación con un calendario apretado. La Comisión:

- garantizará tanto la coherencia con, como la continuidad de, los trabajos realizados en el Consejo. El desarrollo del SIS II se llevará a cabo en estrecha cooperación con los Estados

miembros, en especial a través de la comitología que decida el Consejo en respuesta a las iniciativas belgo-suecas

- solicitará los recursos adecuados necesarios para la gestión del proyecto. Se está creando actualmente un equipo de gestión del proyecto que coordinará su desarrollo y será un punto de contacto bien identificado con los Estados miembros (véase el Anexo). En caso necesario se recurrirá a expertos externos

- tendrá en cuenta las directrices internas que ha desarrollado para otros grandes proyectos TI, en especial los elaborados para incorporar los aspectos de seguridad en una fase temprana. La observación de estas directrices facilitará también los procedimientos de contratación pública. Además, la Comisión aprovechará los trabajos previos que pudieran ser pertinentes, por ejemplo, ciertos proyectos, estudios e investigaciones desarrollados en el marco del Programa Tecnológico de la Sociedad de la Información (Quinto Programa Marco), el Programa de Intercambio de Datos entre Administraciones (IDA), la iniciativa e-Europa o EURODAC.

- garantizará que se lleve a cabo un control de calidad exterior e independiente (incluido el estudio de viabilidad descrito más adelante)

- garantizará el respeto de los requisitos de protección de datos en las distintas etapas de la fase de desarrollo. La Autoridad Común de Control de Schengen tendrá su papel a desempeñar a este respecto. Llegado el momento, después de su creación, el Supervisor Europeo de Protección de Datos tendrá también que desempeñar el papel que le otorga el Reglamento de 18 de diciembre de 2000[12].

3.1.2. Aspectos técnicos

3.1.2.1. Fases del desarrollo técnico del proyecto SIS II

La planificación del desarrollo técnico del SIS II seguirá la secuencia que se indica a continuación. No obstante, la Comisión recuerda que, para un buen lanzamiento del proyecto, los Estados miembros deberían en primer lugar ponerse de acuerdo sobre las principales funciones del SIS II, y que para que la conclusión del proyecto sea un éxito, es preciso que se hayan puesto de acuerdo previamente sobre las funciones y los datos que deberá tratar la solución técnica definitiva.

(1) Trabajos preparatorios y estudio de viabilidad

Como complemento de los trabajos preparatorios que están en curso en el Consejo[13], se encargará un estudio de viabilidad, preparado en estrecha colaboración con los Estados miembros, para cubrir los aspectos técnicos, financieros y organizativos del desarrollo e instalación del SIS II.

El estudio deberá hacer frente a dificultades políticas y jurídicas cambiantes. El actual debate sobre la naturaleza del SIS influirá en la solución técnica que se estudie, ya

---

12 Reglamento CE n°45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas, en lo que respecta al tratamiento de los datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de esos datos.

13 Se tendrán cuidadosamente en cuenta los principales documentos preparados hasta ahora por el grupo de trabajo del Consejo SIS-TECH en el marco de los trabajos preparatorios del SIS II.

que, por ejemplo, existe una diferencia significativa entre un sistema que sólo transmite mensajes y un sistema que se ocupe también de las preguntas de los usuarios finales, tal como algunos proponen.

El estudio evaluará la viabilidad de un enfoque estratégico según el cual una infraestructura técnica ampliable podría adaptarse progresivamente a las necesidades actuales y futuras. También indicará un calendario factible para la instalación del sistema, ayudará a definir las acciones necesarias para reducir o eliminar cualquier riesgo relacionado con la aplicación y a controlar las condiciones necesarias para la conclusión exitosa del proyecto en los plazos previstos.

Además el estudio examinará si sería más eficaz tener un sistema centralizado o descentralizado, si bien esa decisión, que va más allá del trabajo técnico, deberá tomarse a nivel político[14].

Por último, constituirá una base sólida para comprometer los recursos humanos y financieros necesarios tanto para la terminación del proyecto como para el buen funcionamiento de la solución técnica finalmente elegida.

(2) Fase de desarrollo y construcción (mediante contratación pública)

La segunda fase comenzará con la publicación de un anuncio de licitación para seleccionar al proveedor de la solución técnica que, bajo la responsabilidad y la estrecha supervisión de la Comisión, empiece la puesta en práctica del sistema.

Para elaborar las especificaciones técnicas de la licitación del SIS II se utilizarán los resultados del estudio de viabilidad. Las especificaciones tendrán que tener debidamente en cuenta los requisitos acordados por el Consejo (datos, funciones, acceso, etc...) o, a falta de tal acuerdo, permitir opciones para los nuevos requisitos que pudieran surgir. También deberán permitir que la Comisión conserve el control sobre el desarrollo del sistema.

(3) Fases de recepción y adaptación

Las pruebas de recepción se efectuarán antes de la adaptación, cuando se compruebe la adecuación de la solución propuesta a los requisitos técnicos establecidos, y, en una fase posterior, después de la adaptación, su adecuación a las necesidades de los usuarios. El contenido de la adaptación dependerá de la flexibilidad de la solución elegida, de si habrá que adaptarla a nuevas funciones o de si se adaptará a sí misma a nuevas funciones.

(4) Migración al SIS II y preparación de la fase operativa

La migración del SIS I al SIS II, así como la preparación de la integración de los nuevos Estados miembros constituye la fase final del proyecto.

---

[14] Cabe resaltar que la decisión de crear o no una parte central del SIS II debería distinguirse de la evaluación sobre la necesidad de disponer, cuando el SIS II sea operativo, de una organización central encargada de una serie de tareas como el servicio de ayuda al usuario o el control de la seguridad.

La migración al SIS II estará sujeta a una evaluación de riesgo, que se llevará a cabo con objeto de establecer si es más efectivo que los dos sistemas funcionen en paralelo en una fase preoperativa, o emigrar directamente del SIS I al SIS II.

Además, para garantizar el buen comienzo de la fase operativa, la licitación mencionada en (2) debería garantizar que el contratista se encarga de las funciones de mantenimiento y apoyo.

3.1.2.2. Requisitos técnicos básicos

Al establecer los requisitos técnicos que debe cumplir el SIS II, deben tenerse en cuenta las características técnicas actuales del SIS. Básicamente, la función actual del sistema es validar y enviar mensajes de los Estados miembros a los demás Estados miembros y garantizar que todos ellos tienen los mismos datos. Funciona las 24 horas del día y tiene que estar protegido de tal modo que cuente con un alto grado de disponibilidad y de seguridad.

Sobre esta base, y considerando los objetivos y las funciones del SIS, así como la necesidad de evitar la repetición de las carencias actuales en el nuevo sistema, cualquier solución técnica debería presentar las siguientes características básicas:

– el SIS II debe basarse en una tecnología moderna e inmediatamente disponible, permitiendo así una solución simple y manejable, y reduciendo los costes de mantenimiento y cambios con respecto al sistema actual

– una vez establecida, la solución informática debería ser fácilmente adaptable para contener nuevos campos o nuevas categorías de datos. También debería ser posible progresar mejorando la solución técnica añadiendo progresivamente nuevas funciones

– la reducción del tiempo necesario para probar y realizar cambios, como por ejemplo la integración de los nuevos Estados miembros, debe ser un requisito específico. A este respecto, el desarrollo de interfaces nacionales comunes sería un elemento crucial

– considerando el mayor número de usuarios finales de SIS II y las nuevas funciones potenciales, la nueva solución tiene que poder manejar un volumen de datos más amplio que el SIS actual

– garantizar la seguridad es esencial para el proyecto y, a este respecto, la lista completa de disposiciones existentes constituirán la base sobre la que edificar. Se explorará el uso de normas comunes y otras posibilidades.

3.1.2.3. La cuestión de la futura red utilizada por el SIS II.

La definición de la red (y de su seguridad) que vaya a utilizar el SIS II debería considerarse como parte distintiva de la solución global y debe tratarse, al menos, como un subproyecto dentro del proyecto. En caso de sistema centralizado, cabe mencionar tres opciones principales para una evaluación más profunda:

- la utilización de la actual red "SISNET", ampliada y adaptada para manejar un mayor número de Estados miembros y un protocolo de comunicación más moderno

- la utilización de los servicios genéricos de IDA, en particular la red administrativa europea TESTA

- -una red nueva y completa. Esta opción, obviamente la más costosa, requeriría una planificación similar, elaboración de especificaciones, fases de ejecución, etc., tal como se describe anteriormente.

3.2. Marco institucional de elaboración de las medidas necesarias para el desarrollo del SIS II

La instauración de SIS II constituye un proyecto de importancia política fundamental y de gran envergadura. Está claro que este proyecto sólo podrá llevarse a cabo dentro de los plazos señalados gracias a los esfuerzos conjuntos y constantes de todas las instituciones afectadas y de los Estados miembros. No obstante, su grado de implicación será diferente, según la naturaleza de las medidas que deban adoptarse para el desarrollo del SIS II y para su instalación. Así, es necesario distinguir las medidas y decisiones a nivel técnico y organizativo, por una parte, de las medidas legislativas, por otra.

Las medidas y decisiones técnicas, es decir, la puesta en marcha del estudio de viabilidad en 2002, y luego la convocatoria de la licitación para la instalación del SIS II, son responsabilidad de la Comisión.

No obstante, tal como ya se ha indicado, la Comisión no actuará sola en esta tarea y recurrirá a la experiencia de los Estados miembros, en el marco de la comitología prevista por las iniciativas belgo-suecas.

Por su parte, el Parlamento Europeo será informado de los trabajos de acuerdo con la comitología prevista en la Decisión del Consejo n° 1999/468/CE, de 28 de junio de 1999, por la que se fijan las modalidades de ejercicio de las competencias de ejecución conferidas a la Comisión[15] y con el Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión al respecto[16].

Las medidas de carácter legislativo, que afectarán básicamente a los aspectos del SIS contemplados en los artículos 92 a 118 del Convenio de Schengen, deberán estar basadas en los fundamentos jurídicos adecuados de los Tratados, de modo que no se tratarán en el marco de la comitología anteriormente mencionada.

Las instituciones y los Estados miembros ejercerán, pues, el papel que les incumbe en virtud de esos fundamentos jurídicos. Cabe señalar que los Estados miembros, como la Comisión, disponen del derecho de iniciativa previsto en los Tratados, pero que, en relación con las medidas basadas en el Título IV del TCE, los Estados miembros sólo tendrán tal derecho de iniciativa, hasta el 30 de abril de 2004.

La Comisión destaca la importancia de definir claramente las medidas que dependen de ambas categorías, con el fin de determinar el contexto institucional en el que debe tratarse cada una de esas medidas. En este sentido, la declaración que se hará con motivo de la adopción de las dos iniciativas belgo-suecas proporciona listas en las que se precisan los elementos que, en el desarrollo del SIS II, dependerán de la comitología establecida para asistir a la Comisión en sus trabajos técnicos, o de iniciativas legislativas que deberían desarrollarse en el marco del programa que la Presidencia belga está iniciando.

---

15 DO n° L184, de 17.7.1999, p. 23.

16 DO n° L256, de 10.10.2000, p. 19.

3.3. Determinación de los fundamentos jurídicos adecuados de las propuestas legislativas destinadas a desarrollar el SIS II

Los instrumentos legislativos necesarios para desarrollar el SIS II deben estar basados en los fundamentos jurídicos adecuados de los Tratados. En 1999, el debate que se celebró a este respecto en el momento de la integración del acervo Schengen en la UE se vio afectado por una preocupación básicamente de carácter pragmático, y legitima en sí misma, a saber, no correr el riesgo de que la determinación de un doble fundamento jurídico en los Tratados afectara al carácter operativo del SIS. La Comisión considera que en este momento podría alcanzarse un acuerdo sobre este punto.

La Comisión desea poner de manifiesto que, en su opinión, opinión defendida en los trabajos sobre el desglose de los elementos del acervo de Schengen, aun siendo un elemento esencial de la cooperación desarrollada en el marco de Schengen, el SIS no constituye una finalidad en sí, sino que sirve a la realización de las medidas y formas de cooperación contempladas en los otros capítulos del Convenio de Schengen. Las disposiciones sobre la creación del SIS y su explotación y utilización son explícitas a este respecto, ya que el SIS tiene por objeto la conservación de la seguridad y el orden público y la aplicación de las disposiciones sobre la libre circulación de personas (artículo 93). El SIS no puede, pues, quedar reducido a un instrumento en beneficio exclusivo de la cooperación policial y judicial penal en el marco de Schengen y no depende únicamente del Título VI del TUE, sino que constituye un instrumento mixto que depende también del primer pilar.

En apoyo de esta interpretación, la Comisión recuerda que las autoridades competentes utilizan la descripción mencionada en el artículo 96 en el marco de los procedimientos de expedición de los visados, de los controles a las personas en las fronteras exteriores y dentro del territorio Schengen (respeto de las condiciones de entrada y de corta estancia), así como en el marco de los procedimientos de expedición de permisos de residencia y de la administración de los extranjeros. Se trata de ámbitos que, desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, dependen del Tratado CE y en particular de su artículo 62. Por eso, la Comisión considera que el artículo 96 del Convenio de Schengen tiene su fundamento jurídico en el Tratado CE (artículos 62, 63 y 66).

Si bien es cierto que la descripción contemplada en el artículo 96 puede contribuir a la preservación del orden público, se traduce no obstante en acciones que no constituyen una forma de cooperación policial con arreglo a lo dispuesto en el Título VI del TUE (y en las disposiciones del Título III "Policía y Seguridad" del Convenio de Schengen). Las consecuencias de una descripción a efectos de no admisión son medidas que pertenecen al ámbito de la entrada y la estancia de extranjeros, ya se trate de la denegación de un visado, del rechazo en la frontera exterior o del extrañamiento si encuentra a la persona dentro del territorio Schengen.

Por eso, la Comisión opina que debe considerarse que los elementos del acervo de Schengen relativo al SIS que son comunes al primer y al tercer pilar (en particular, las disposiciones relativas a la creación, la explotación y la utilización del SIS, así como las relativas a la protección de datos) tienen un doble fundamento jurídico.

La Comisión subraya, por otra parte, que la Decisión del Consejo por la que se autoriza al Reino Unido a participar parcialmente en el SIS, al igual que las dos iniciativas belgo-suecas, basadas en el primer pilar por lo que se refiere a la "libre circulación" y en el tercer pilar por lo que se refiere a la cooperación policial y judicial penal, confirman la naturaleza mixta del SIS.

Este razonamiento sobre el "desglose" del acervo de Schengen entre el primer y el tercer pilar vale también para las propuestas necesarias para el desarrollo del SIS II. Por eso, dado que una propuesta "transpilares", es decir, basada a la vez en el primer y en el tercer pilar, no es jurídicamente posible, la Comisión considera que deberán presentarse iniciativas paralelas basadas en el primer y el tercer pilar.

Se trata de un factor jurídicamente complejo. No obstante la determinación de los fundamentos jurídicos adecuados para las propuestas que constituyen un desarrollo del acervo de Schengen es una obligación derivada del Protocolo de Schengen y que debe realizarse de manera objetiva, respetando plenamente los Tratados.

Por otra parte, esas dificultades no son insolubles, y pueden tener soluciones jurídicamente correctas, por ejemplo decidiendo la aplicación simultánea del instrumento que depende del primer pilar y del que depende del tercer pilar.

3.4. Efectos de la "geometría variable"

Otra dificultad jurídica está relacionada con la "geometría variable" que se aplica en los ámbitos que dependen del Título IV del Tratado y que se deriva de los Protocolos anejos al Tratado de Amsterdam sobre la participación de algunos Estados miembros de la Unión Europea - Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido - en las medidas consideradas. A ello se añade la cuestión de la participación de Islandia y Noruega en el desarrollo del acervo Schengen, en virtud del Acuerdo de Asociación celebrado por estos países con la Unión Europea.

En virtud de la Decisión n° 2000/365/CE del Consejo, el Reino Unido no participará en el artículo 96 del Convenio de Schengen, y sólo participará en las otras disposiciones relativas al SIS en la medida en que no estén relacionadas con el artículo 96. Con arreglo al apartado 2 del artículo 8 de esa Decisión, se considera que el Reino Unido ha notificado irrevocablemente al Presidente del Consejo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 del Protocolo de Schengen, que desea participar en todas las propuestas e iniciativas basadas en los elementos del acervo de Schengen tal como fue autorizado por esa misma Decisión. Esto vale, pues, respecto a las propuestas relativas al desarrollo del SIS II, a excepción de las relativas al artículo 96.

La situación de Irlanda es básicamente la misma, puesto que el mecanismo previsto por el proyecto de decisión del Consejo actualmente en estudio, es similar al elegido para el Reino Unido.

Por otra parte, la cuestión de la posible participación del Reino Unido e Irlanda en nuevas funciones que se pudieran integrarse en el SIS II será regulada por los protocolos pertinentes anejos al Tratado de Amsterdam y/o por las disposiciones tomadas en aplicación de esos protocolos.

Por lo que se refiere a Dinamarca, conviene distinguir entre las propuestas que se basen en el Título VI del TUE y las que se basen en el Título IV del TCE, puesto que Dinamarca participa plenamente en las primeras pero no en las segundas[17]. No obstante, por lo que se refiere a las medidas encaminadas a desarrollar el acervo de Schengen, Dinamarca podrá decidir, con arreglo al artículo 5 de dicho Protocolo, y en un plazo de seis meses después de que el Consejo haya adoptado tal medida, si transpone la medida en cuestión a su Derecho nacional.

---

[17] Protocolo anejo al Tratado de Amsterdam sobre la posición de Dinamarca.

Por último, por lo que se refiere a Islandia y Noruega, los artículos 92 a 118 del Convenio de Schengen forman parte del ámbito de aplicación material del Acuerdo celebrado entre la Unión Europea y esos dos países sobre su asociación a la aplicación y al desarrollo del acervo de Schengen. Cualquiera que sea pues su fundamento jurídico, las propuestas legislativas destinadas a desarrollar el SIS II deberán tratarse también en el marco del Comité mixto establecido por este Acuerdo[18].

3.5. Aspectos financieros del desarrollo del SIS II

El desarrollo técnico y la instalación del SIS II tiene implicaciones financieras que no pueden describirse, en esta fase, de manera definitiva, pero con respecto a las cuales puede darse ya alguna indicación sobre la base de las cifras proporcionadas por el Consejo en el estado financiero que acompaña a las iniciativas belgo-suecas pero también sobre la base del actual sistema SIS y de la comparación con proyectos TI de similar amplitud.

Las implicaciones financieras dependerán también, por supuesto, de la estructura y el contenido del sistema que se implante. Esta primera evaluación se recoge con detalle en un anexo a la presente comunicación que proporciona un estado financiero basado en una valoración sólida pero orientativa de los costes de los diversos aspectos de los proyectos, incluidos los recursos humanos. Sin la asignación al proyecto por la autoridad presupuestaria de los recursos financieros y humanos adecuados, el desarrollo a tiempo del SIS II será imposible.

Se espera que el estudio de viabilidad que se pondrá en marcha en 2002 proporcione elementos adicionales para confirmar las cifras que se dan aquí.

Por otra parte, conviene recordar que la contribución de Islandia y Noruega a los gastos de desarrollo del SIS II deberá determinarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 §1 del Acuerdo celebrado con la Unión.

4. LA GESTIÓN DEL SIS II OPERATIVO

En el momento de los trabajos relativos a la integración del acervo de Schengen en el marco legal de la Unión se llevó a cabo una primera reflexión sobre la gestión futura del SIS II operativo, y sobre la posibilidad de encomendar la parte central a una agencia. La opción entonces estudiada tenía por objeto permitir adaptar los aspectos institucionales del SIS a su nuevo entorno institucional. La Decisión prevista debía completar las relativas a la determinación y al desglose del acervo SIS a las que se refería. No obstante, el debate no pudo continuar a falta de una decisión sobre el desglose del dispositivo relativo al SIS entre el primer y el tercer pilar. Por otra parte, más recientemente, en el marco de la evaluación por el Parlamento Europeo de la cooperación Schengen, el informe Coelho de 21 de junio de 2001 recomendó la creación de una agencia separada, financiada por el presupuesto comunitario[19].

En opinión de la Comisión, es demasiado pronto para elegir una opción más bien que otra. Además, ese debate no debería, en la fase actual, desviar los trabajos de la prioridad que constituye el desarrollo del propio sistema.

---

[18] La asociación de Islandia y Noruega a los trabajos de la Comisión en el marco de la comitología deberá regularse de acuerdo con el canje de notas anejo al Acuerdo de Asociación.

[19] Informe Coelho, A5-0233/2001.

No obstante, tal debate no puede ser ignorado completamente, al menos porque queda claro que será necesario un acuerdo en el Consejo antes de que concluya el desarrollo y la instalación del SIS II en su estructura de gestión central, so pena de minar su funcionamiento y los esfuerzos realizados para su desarrollo. De hecho, independientemente de la decisión técnica de tener una parte central en el sistema, será necesario contar con una unidad central para llevar a cabo una serie de tareas ejecutivas, incluido el helpdesk, el control de la seguridad y el mantenimiento[20].

Por lo tanto, la Comisión desea aportar al debate los siguientes elementos:

- Las iniciativas belgo-suecas hacen referencia a un solo sistema integrado, una solución que cuenta también con el apoyo de la Comisión. Debe tenerse en cuenta que cualquier decisión de financiar el SIS II operativo tendrá que tener debidamente en cuenta su naturaleza mixta, de primer y tercer pilar.

- Al considerar las posibles opciones para gestionar el complejo contenido técnico del SIS II, a la Comisión le gustaría hacer uso de la reflexión ya puesta en marcha para abordar situaciones como ésta, cada vez más frecuentes, en las que la Comunidad tiene que hacer frente a nuevo procesos reguladores en campos altamente técnicos que requieren un alto grado de especialización. Ello ha llevado a la Comisión a reflexionar más sobre las tareas que pudieran llevar a la externalización[21]. Habida cuenta tanto de su naturaleza dual como de su contenido altamente técnico, la gestión del SIS II pudiera realmente requerir la externalización.

- No obstante, la externalización puede adoptar diversas formas, entre ellas la descentralización, la subcontratación y la desconcentración. Repetimos que centrarse en una opción en vez de en otra sería prematuro en la fase actual, habida cuenta de que las opciones pueden variar según las decisiones que se hayan tomado en cuanto a la arquitectura y el contenido del sistema. No obstante, para lanzar el debate, la Comisión desea aclarar el contenido de los conceptos que se examinarán posteriormente al abordar el problema de la gestión del SIS II:

- La descentralización hace referencia a la delegación de responsabilidades ejecutivas en organismos públicos nacionales con una misión de servicio público apoyada por el Estado, que actúan como socios en la aplicación de ciertas políticas comunitarias. Esta opción, adecuada sobre todo para un tipo de gestión basada en una red, cuando es necesaria la colaboración con socios nacionales para tener en cuenta las particularidades locales, pudiera no obstante no resultar adecuada para la gestión de la parte central del SIS II.

- La subcontratación hace referencia a contratos externos con sectores privados . Los contratistas no pueden ejercer ningún poder público o discrecional y sólo se les pueden encomendar tareas ejecutivas y técnicas claramente definidas. No obstante, aun cuando esta opción es posible para tareas de simple mantenimiento, debiera evaluarse teniendo en cuenta la sensibilidad del SIS.

---

20 No obstante, el estudio de viabilidad sigue siendo necesario, en la fase actual, para tener un panorama completo de las tareas de la futura unidad centralizada y de los recursos humanos que exigirá.

21 Comunicación sobre la adecuación de las actividades de la Comisión a sus recursos humanos (SEC 2000/200).

- **La delegación** hace referencia a la delegación de responsabilidades ejecutivas a organismos públicos, generalmente llamados agencias. Por lo que se refiere a las agencias, caben diversas opciones, también teniendo en cuenta los precedentes existentes, según las tareas encomendadas a ese organismo san puramente ejecutivas o incluyan tareas de gestión, y según su mandato las sitúe en el ámbito del primer pilar y/o el tercer pilar (por ejemplo el OEDT [Observatorio Europeo sobre las Drogas y las Toxicomanías] o Europol).

En la fase actual, no es posible definir con precisión cuáles podrían ser las tareas encomendadas a la estructura de gestión del SIS II. No obstante, está claro que la solución elegida debería tanto tener en cuenta la naturaleza mixta del SIS II como garantizar la continuidad con el SIS I, manteniendo las ventajas de un sistema integrado único.

La creación de una agencia, basada en las adecuadas disposiciones legales de los Tratados, presentaría muchas ventajas, combinando la autonomía de acción, la inclusión de la experiencia de los Estados miembros y la responsabilidad. La ventaja de esta opción, bastante flexible, debería también considerarse en el contexto más general de la situación actual o del debate sobre otros instrumentos operativos y administrativos y de los que podría ocuparse esa agencia, por ejemplo en el ámbito del asilo, tal como EURODAC. Finalmente, pudiera plantearse la necesidad de desarrollar una oficina central SIRENE para mejorar la coordinación y la calidad de los trabajos, en especial tras la discusión sobre las nuevas funciones. Si tal fuera el caso, esa entidad podría estar situada en el mismo lugar que la parte central del SIS II.

Otras opciones, tales como encomendar la gestión del SIS II a un organismo tal como Europol, podrían evaluarse a largo plazo. Sin embargo, esa evaluación debería tener en cuenta que as normas y procedimientos del tercer pilar no podría aplicarse a un sistema único que incluyera aspectos relacionados con el primer pilar sin entrar en conflicto con los cambios introducidos por el Tratado de Amsterdam.

En cualquier caso, la Comisión considera que la opción elegida deberá garantizar la eficacia operativa y la continuidad de funcionamiento del SIS y ajustarse al marco institucional de la Unión.

5. LA IMPLICACIÓN DE LOS FUTUROS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

Con arreglo al artículo 8 del Protocolo de Schengen, "*a efectos de las negociaciones para la adhesión de nuevos Estados miembros a la Unión Europea, el acervo de Schengen y las otras medidas adoptadas por las instituciones en el ámbito de aplicación de éste se considerarán como un acervo que debe ser aceptado íntegramente por todos los Estados candidatos a la adhesión* ". El conjunto del acervo de Schengen y su evolución –incluso por lo que se refiere al SIS-- deberán pues ser aceptados y, llegado el momento, aplicados por los nuevos Estados miembros.

En este sentido, conviene recordar que, a fin de poder formar parte del espacio sin fronteras interiores, un Estado miembro debe participar plenamente en un SIS operativo. Tal participación constituye una condición previa indispensable para la supresión de los controles en las fronteras comunes entre el nuevo Estado miembro y los Estados miembros que ya forman parte de ese espacio.

Tal como se mencionó más arriba, uno de los objetivos del desarrollo del SIS II es precisamente crear un sistema que permita la integración de esos nuevos Estados miembros.

Tal integración debería producirse en una fecha lo más cercana posible a la fecha de su adhesión.

Llegado el momento, habrá pues, que garantizar una implicación conveniente de los países candidatos en los trabajos para el desarrollo del SIS II.

Esa implicación pasará por una fase previa de información. La Comisión informará regularmente a los países candidatos a la adhesión del estado de los trabajos para el desarrollo del SIS II. La Comisión examinará la posibilidad de organizar un primer seminario de información a lo largo de 2002. Por otra parte, ya invita a los países candidatos a que, en respuesta a la presente comunicación, le comuniquen sus posibles observaciones sobre del SIS II y su desarrollo (incluso sobre sus expectativas en cuanto a su implicación en los trabajos al respecto) así como cualquier información útil que la Comisión pudiera necesitar o precisar durante el desarrollo del proyecto.

La manera en que los países candidatos a la adhesión puedan implicarse en el Comité que asistirá a la Comisión sobre los aspectos técnicos del desarrollo del SIS II se precisará posteriormente, teniendo en cuenta, en particular, los principios generales aplicables a la participación de los Estados candidatos como observadores en los trabajos de los Comités y lo delicado del proyecto de desarrollo del SIS II.

6. CONCLUSIONES

El Sistema de Información Schengen es un elemento esencial de la realización de un espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, ya que contribuye a la aplicación de las políticas previstas en el Tratado en materia de circulación de personas y constituye un instrumento indispensable para la cooperación policial y judicial día a día. La evolución técnica, las nuevas necesidades surgidas de la práctica del SIS actual, la modificación del contexto jurídico por el Tratado de Amsterdam y, finalmente, la perspectiva de la ampliación de la Unión conducen a desarrollar la segunda generación del SIS.

El presupuesto de la Comunidad financiará ese desarrollo. En virtud del papel que le atribuyen los Tratados, y del papel que se deriva de sus competencias en materia de ejecución del presupuesto comunitario, la Comisión ha aceptado asumir esa responsabilidad.

No obstante, desea subrayar que los trabajos relativos al desarrollo técnico del SIS II deben apoyarse en unas funciones y una finalidad claras del SIS II. La Comisión llama, pues, la atención de los Estados miembros sobre la necesidad de progresar rápidamente en este debate.

Subraya también que el desarrollo y la instalación de ese sistema en los plazos establecidos por el Consejo, es decir, de aquí al 2006, exigen que se disponga de los medios necesarios, en particular, humanos y financieros.

La Comisión desempeñará plenamente, a partir de 2002, el papel que se le asignó, si bien se prepara ya a ello y desea precisar el enfoque que se propone seguir.

La presente comunicación pasa revista a la situación de los trabajos preparatorios en curso y propone un plan de las acciones que deben llevarse acabo. En la fase actual, éste no puede fijarse definitivamente en todos sus componentes. Así, algunas opciones técnicas dependerán de las decisiones políticas que se tomen. Pero ya puede definirse la situación global y pueden iniciarse los trabajos. En 2002 se realizará un estudio preparatorio de la licitación que la Comisión deberá lanzar para la instalación del sistema. Dicho estudio contribuirá también a la

preparación por la Comisión de una propuesta detallada sobre la gestión del SIS II que deberá presentarse mucho antes de 2006, para que el SIS II puedan entrar en funciones sin rupturas.

Por lo que se refiere al desarrollo técnico del SIS II, la Comisión desea destacar que tendrá necesidad del apoyo y la cooperación de los Estados miembros y del Parlamento Europeo, en los ámbitos que les conciernen y según los procedimientos previstos. Se apelará, en particular, a la experiencia de los Estados miembros de acuerdo con la comitología que está en proceso de adopción en el Consejo a raíz de las iniciativas belgo-suecas, y en coordinación con los trabajos que tienen lugar paralelamente en el Consejo sobre aspectos no técnicos pero indispensables para el desarrollo de una solución técnica.

Para no comprometer el buen desarrollo de los aspectos técnicos del proyecto es esencial que el Consejo logre el consenso necesario sobre las cuestiones políticas y jurídicas vinculadas al SIS II.

Es también esencial que los países candidatos sean informados y participen lo antes posible en esos trabajos, habida cuenta del impacto que tendrán para la preparación a su integración en la Unión y a su participación en la cooperación Schengen.

La Comisión velará por que el Parlamento Europeo sea informado regularmente del avance de los trabajos.

ANEXO

FICHA FINANCIERA LEGISLATIVA

Ámbito(s) político(s): JAI

Actividad(es): Cooperación en el marco del Título IV TCE (Visados, asilo, inmigración, y otras políticas vinculadas a la circulación de las personas) y del Título VI TUE (cooperación policial y judicial penal)

DENOMINACIÓN DE LA ACCIÓN: DESARROLLO DEL SISTEMA SIS II

1. LÍNEA(S) PRESUPUESTARIA(S) + DENOMINACION(ES)

PARTE A : A-7000 Agentes auxiliares ; A-7003 Expertos Nacionales Destacados

A-701 Gastos de misión ; A-7030 Reuniones ; A-7031 Comités

PARTE B :B5-840 - Schengen

2. IMPORTES GLOBALES

2.1 Dotación total para la acción (parte B): 23,0 Millones € en CC

2.2 Período de aplicación:

2002-2006

2.3 Estimación global plurianual de los gastos:

a) Calendario créditos de compromiso/créditos de pago (intervención financiera) *(véase el punto 6.1.1)*

Millones de € (*con 3 decimales)*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Créditos de compromiso	0,500	-	5,200	5,700	5,000	-	16,400
Créditos de pago	0,300	0,200	4,000	4,250	4,250	2,400	16,400

b) Asistencia técnica y administrativa (ATA) y gastos de apoyo (GDA) *(véase el punto 6.1.2)*

CC	0,350	0,500	0,300	0,300	0,350		1800
CP	0,300	0,500	0,300	0,300	0,200	0,200	1800

(importes redondeados)

Subtotal a+b							
CC	0,850	0,500	5,500	6000	5,350		18,200
CP	0,600	0,700	4,300	4,450	4,450	3,600	18,200

c) Incidencia financiera global de los recursos humanos y otros gastos de funcionamiento *(véanse los puntos 7.2 y 7.3)*

CC/CP	0,500	1000	1,100	1,100	1,100		4,800

(importes redondeados)

TOTAL a+b+c							
CC	1,350	1,500	6,600	7,100	6,450		23,000
CP	1,100	1,700	5,400	5,650	5,550	3,600	23,000

2.4 Compatibilidad con la programación financiera y las perspectivas financieras

☑ Propuesta compatible con la programación financiera existente

☐ Esta propuesta requiere una reprogramación de la rúbrica adecuada de las perspectivas financieras

☐ Incluido, en su caso, el recurso a las disposiciones del Acuerdo Interinstitucional.

2.5 Incidencia financiera en los ingresos

☑ Ninguna implicación financiera (se refiere a aspectos técnicos relativos a la aplicación de una medida)

Ó

☐ Incidencia financiera - El efecto sobre los ingresos es el siguiente:

- Nota: todas las precisiones y observaciones relativas al método de cálculo del efecto sobre los ingresos deben incluirse en una hoja aparte que se adjuntará a la presente ficha financiera...

Millones de € *(con 1 decimal)*

		Antes de la acción (año n-1)	Situación después de la acción					
Línea presupuestaria	Ingresos		Año n[3]	n+1	n+2	n+3	n+4	n+5
	a) Ingresos en términos absolutos [1]							
	b) Modificación de los ingresos [2]	Δ						

(Descríbase cada línea presupuestaria implicada, añadiendo al cuadro el número conveniente de líneas si el efecto se ejerce en varias líneas presupuestarias)

3. CARACTERÍSTICAS PRESUPUESTARIAS

Naturaleza del gasto		Nuevo	Participación AELC	Participación países candidatos	Rúbrica PF
GNO	CD	NO	NO	SÍ	N° 3

4. FUNDAMENTO JURÍDICO

La presente ficha no es una ficha financiera que acompañe a una propuesta legislativa sino una ficha relativa a la puesta en marcha de un proyecto. El desarrollo y la instalación del SIS II requerirán en su momento la aprobación de medidas legislativas que deberán basarse en los artículos 30, 31 y 34 TUE y 62, 63 y 66 TCE.

5. DESCRIPCIÓN Y JUSTIFICACIÓN

5.1 Necesidad de la intervención comunitaria

5.1.1 Objetivos que se persiguen

El SIS constituye una herramienta esencial e indispensable para que funcione en la práctica la libre circulación de personas en un espacio desprovisto de controles en las fronteras interiores, contemplada en el Título V de la tercera parte del Tratado CE. El sistema existente, tal como se concibió hace una decena de años, y que funciona desde 1995, debe modernizarse y permitir la participación de todos los Estados miembros después de la ampliación de la UE. Conviene emprender los estudios y las acciones necesarias para instalar un SIS de segunda generación. Los gastos ocasionados por la realización de esos estudios y esas acciones se imputarán al presupuesto general de las Comunidades Europeas.

5.1.2 Disposiciones adoptadas que dependen de la evaluación ex ante

El estado financiero que se recoge en esta hoja se refiere a la adquisición de la experiencia técnica, la experiencia de gestión, el hardware y el software, etc..., durante todo el ciclo de vida del proyecto y está basado en:

- los cálculos iniciales de las iniciativas belgo-suecas

- la evaluación de las consecuencias del trabajo en curso en los grupos de trabajo del Consejo

- los cálculos basados en las orientaciones y la experiencia de la Comisión en proyectos de TI

- la experiencia en el desarrollo y la gestión del SIS actual y de las diferencias previstas o esperadas entre ambos sistemas. Debe recordarse que el SIS 1 +, y la migración a la red SISNET, han supuesto un coste total de €11 millones desde que se empezó el proyecto. El SIS II deberá manejar un número mucho mayor de países, más tipos de información, mayor volumen de datos, una seguridad más estricta y también ser una solución flexible que pueda sobrevivir años después de su introducción cuando sea necesario introducir nuevos cambios.

El proyecto SIS II aparece como un proyecto a gran escala, que puede compararse a otros grandes proyectos comunitarios de TI, tal como la CIS o el "Sistema de Tránsito"[22]. Su importe total es superior al importe global indicado inicialmente en la ficha financiera aneja a las iniciativas belgo-suecas que proponen una comitología para asistir a la Comisión en sus trabajos, pero está basado en un análisis profundo de las necesidades habituales para los proyectos informáticos de esta escala y sensibilidad, en particular, en términos de gestión del proyecto y desarrollo del sistema.

Cualquiera que sea el cuidado que se pone en el análisis de los costes del proyecto, las cifras indicadas deben considerarse como hipótesis de trabajo. Las cifras para 2002 se basan en la evaluación de las necesidades para el lanzamiento del proyecto. Para 2003 y los años sucesivos, las cifras son inevitablemente orientativas, pues tendrán que revisarse a la luz de los resultados del estudio de viabilidad. También podrían verse afectadas por decisiones tomadas por el Consejo que tengan una incidencia sobre el proyecto y sobre la solución técnica elegida para el SIS II.

5.1.3 Disposiciones tomadas tras la evaluación ex post

(En caso de renovación de un programa, se trata también de describir brevemente las lecciones que deben aprenderse de una evaluación provisional o ex post*)*

Dado que la concepción y la gestión del SIS I es responsabilidad de los Estados miembros, no hay evaluación ex post a nivel comunitario. No obstante, el desarrollo del SIS II que se propone en la presente comunicación, tiene en cuenta la experiencia adquirida con el desarrollo y la gestión del SIS I.

5.2 Acciones previstas y modalidades de intervención presupuestaria.

(1) Estudio de viabilidad.

Se encargará un estudio de viabilidad, preparado en estrecha asociación con los Estados miembros, para cubrir los aspectos técnicos, financieros y organizativos del desarrollo y de la instalación del SIS II.

El estudio debería proporcionar una base sólida para asignar los recursos humanos y financieros requeridos tanto para la realización del proyecto como para el buen funcionamiento de la solución finalmente elegida.

El estudio evaluará el enfoque a seguir para desarrollar la infraestructura técnica del SIS II. También indicará un calendario posible para la instalación del sistema, ayudará a definir las acciones necesarias para reducir o eliminar cualquier riesgo vinculado a la aplicación del proyecto, comprobará que se dan las condiciones necesarias para concluir con éxito el proyecto en los plazos previstos y analizará una solución de red para SIS II, así como sus costes.

Además el estudio examinará si sería más eficaz disponer de un sistema centralizado o descentralizado, aunque esa decisión, que va más allá del trabajo técnico, deberá tomarse a nivel político.

---

[22] El "Sistema de Tránsito", un nuevo régimen aduanero creado y gestionado por la Comisión, tenía un volumen financiero de 15 millones de euros en su primera fase (sistema piloto) y costará 15 millones de euros suplementarios en su segunda fase.

(2) Fase de desarrollo y construcción.

La segunda fase comienza con el anuncio de licitación para seleccionar al proveedor de la solución técnica que, bajo la responsabilidad y la estrecha supervisión de la Comisión, empezará la puesta en práctica del sistema.

(3) Fase de recepción y adaptación

Las pruebas de recepción se efectuarán antes de la adaptación, cuando se compruebe la adecuación de la solución propuesta a los requisitos técnicos establecidos, y, en una fase posterior, después de la adaptación, su adecuación a las necesidades del usuario. El contenido de la adaptación dependerá de la flexibilidad de la solución elegida, de si habrá que adaptarla a nuevas funciones o de si se adaptará a sí misma a nuevas funciones.

(4) Migración a SIS II y preparación de la fase operativa

La migración del SIS I al SIS II, así como la preparación de la integración de los nuevos Estados miembros constituye la fase final del proyecto. La migración al SIS II estará sujeta a una evaluación de riesgo, que se llevará a cabo con objeto de establecer si es más efectivo que los dos sistemas funcionen en paralelo en una fase preoperativa, o emigrar directamente del SIS I al SIS II.

Además, para garantizar el buen comienzo de la fase operativa, la licitación mencionada en (2) debería garantizar que el contratista se encarga de las funciones de mantenimiento y apoyo.

5.3 Disposiciones de aplicación

De la puesta en práctica del desarrollo se encargará en gestión directa la Comisión, con ayuda de recursos internos y externos (agentes auxiliares y expertos nacionales destacados [END]) por lo que se refiere a los conocimientos técnicos de alto nivel. Por otra parte, los Estados miembros quedarán estrechamente asociados a los trabajos mediante la comitología que se creará a tal efecto a raíz de las iniciativas belgo-suecas.

6. INCIDENCIA FINANCIERA

6.1 Incidencia financiera total sobre la parte B (para todo el período de programación)

(El método de cálculo de los importes totales presentados en el siguiente cuadro debe explicarse mediante el desglose del cuadro 6.2.)

6.1.1 Intervención financiera *CC en Millones de € (con 3 decimales)*

Desglose	2002	2003	2004	2005	2006	2007 y ejercicios siguientes	Total
Acción 1 Estudio de viabilidad	0,500						0,500
Acción 2 Adquisición y puesta en marcha del sistema			4,700	4,700	4,500		13,900
Acción 3 Despliegue y migración				0,500	0,500		1,000
Acción 4 Red			0,500	0,500			1,000
TOTAL	0,500		5,200	5,700	5,000		16,400

6.1.2 asistencia técnica y administrativa (ATA), gastos de apoyo (GDA) y gastos TI (créditos de compromiso)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007 y ejercicios siguientes	Total
1) Asistencia técnica y administrativa (ATA):	0,250	0,250	0,250	0,250	0,250		1,250
a) Oficinas de asistencia técnica							
b) Otra asistencia técnica y administrativa: - intramuros: - extramuros: *incluida para la construcción y el mantenimiento de sistemas de gestión informatizados:*	0,100	0,250	0,050				0,400
Subtotal 1	0,350	0,500	0,300	0,250	0,250		1,650
2) Gastos de apoyo (GDA):							
a) Estudios							
b) Reunión de expertos				0,050	0,050		0,100
c) Información y publicaciones							
Subtotal 2				0,050	0,050		0,100
TOTAL	0,350	0,500	0,300	0,300	0,300		1,750

6.2. Cálculo de los costes por medida considerada en parte B (para todo el período de programación)

(Cuando hay varias acciones, deben darse, sobre las medidas concretas que deben adoptarse para cada acción, las precisiones necesarias para la estimación del volumen y el coste de las realizaciones)

CC en millones de € (con 3 decimales)

Desglose	Tipo de realizaciones /producciones (proyectos, expedientes...)	Número de realizaciones/ producciones (total para años 1... n)	Coste unitario medio	Coste total (total para los años 1... n)
	1	2	3	4= (2X3)
<u>Acción 1</u> - *Medida 1* - *Medida 2* <u>Acción 2</u> - *Medida 1* - *Medida 2* - *Medida 3* *Etc.*				
COSTE TOTAL				

En caso necesario, explicar el método de cálculo

7. INCIDENCIA SOBRE EL PERSONAL Y LOS GASTOS ADMINISTRATIVOS

7.1. Incidencia sobre los recursos humanos a partir de 2004

Según el desarrollo reiterado de la implantación del SIS II, las incidencias sobre los recursos humanos y administrativos en 2002 y 2003 serán inferiores, tal como se indica a continuación:

Tipos de empleo		Personal que debe destinarse a la gestión de la acción mediante la utilización de los recursos existentes y/o suplementarios		Total	Descripción de las tareas que se derivan de la acción
		Número de empleos permanentes	Número de empleos temporales		
Funcionarios o agentes temporales	A B	3 1		3 1	*En caso necesario, puede adjuntarse una descripción más completa de las tareas.*
Otros recursos humanas		8		8	2 Aux A 1 END 4 El B 1 El C
Total		12		12	

Incidencia sobre los recursos humanos en 2002 : 2 AUX A, 1 END, 1 AUX C

Incidencia consolidada sobre los recursos humanos en 2003 : 4 funcionarios, 2 AUX A, 1 END, 1 AUX B, 1 AUX C

7.2 Incidencia financiera global de los recursos humanos

Tipo de recursos humanos	Importes €	Método de cálculo *
Funcionarios Agentes temporales	432.000	4 Funcionarios 108.000*4
Otros recursos humanos	182.000 43.000 42.000 216.000	2 Aux. A 91.000*2 1 END 43.000 1 AUX C 42.000 4 AUX B 54.000*4
Total	915.000	

Incidencia financiera global de los recursos humanos en 2002 : 267.000€

Incidencia financiera global consolidada de los recursos humanos en 2003 :753.000€

Los importes corresponden a los gastos totales para 12 meses.

7.3 Otros gastos de funcionamiento que se derivan de la acción

Línea presupuestaria (n° y denominación)	Importes €	Método de cálculo
Dotación global (Título A7) A0701 –Misiones A07030 –Reuniones A07031 –Comités obligatorios (1) A07032 –Comités no obligatorios (1) A07040 –Conferencias A0705 –Estudios y consultas ... Otros gastos (indicar cuáles)	 26.760 60.000 140.000	10 misiones Estrasburgo 745*10 12 misiones países candidatos 1800*12 4 reuniones/año*15.000 10.000 * 14 reuniones
Sistemas de información (A-5001/a-4300)		
Otros gastos - parte A (indicar cuáles)		
Total	226.760	

Otros gastos de funcionamiento en 2002: A07031 comités obligatorios: 100 000 €, A0701 misiones: 8 200 €.

Los importes corresponden a los gastos totales de 12 meses.

(1) Precisar el tipo de Comité así como el grupo al cual pertenece.

I.	Total anual a partir de 2004 (7.2 + 7.3)	1.141.760 €
II.	Duración de la acción	5 Años
III.	Coste total de la acción (I x II)	4.780.760 €

(Al estimar los recursos humanos y administrativos necesarios para la acción, las DG y los servicios deberán tener en cuenta las decisiones adoptadas por la Comisión en el debate de orientación, así como la aprobación del anteproyecto de presupuesto (AP). Esto significa que las DG deberán indicar que los recursos humanos pueden estar cubiertos dentro de la preasignación orientativa prevista al aprobar el AP.

En aquellos casos excepcionales en que las acciones contempladas no eran previsibles al preparar el AP, deberá plantearse el asunto ente la Comisión con el fin de decidir si puede aceptarse la puesta en práctica de la acción propuesta y cómo (a través una modificación de la preasignación orientativa, de una operación ad hoc de redistribución, de un presupuesto rectificativo y suplementario o de una nota rectificativa al proyecto de presupuesto).

8. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

8.1 Sistema de seguimiento

La Comisión presentará cada semestre al Consejo y al Parlamento Europeo un informe sobre el avance de los trabajos relativos al desarrollo del SIS II.

8.2 Modalidades y periodicidad de la evaluación prevista

Está previsto evaluar los resultados de las acciones 2, 3 y 4 mencionadas en el punto 5.2 después de su realización. Los detalles de dicha evaluación se determinarán a la luz, en particular, de los resultados del estudio de viabilidad.

9. MEDIDAS ANTIFRAUDE

Se aplicarán los procedimientos de adjudicación de contratos de la Comisión, que garantizan la conformidad con la legislación comunitaria en los contratos.