

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: Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica 2011-2015 — Aprovechamiento de las TIC para promover una administración pública inteligente, sostenible e innovadora»

COM(2010) 743 final

y la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Hacia la interoperabilidad de los servicios públicos europeos»

COM(2010) 744 final

(2011/C 376/17)

Ponente: **Raymond HENCKS**

Los días 15 y 16 de diciembre de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión 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 — Aprovechamiento de las TIC para promover una administración pública inteligente, sostenible e innovadora»

COM(2010) 743 final, y la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Hacia la interoperabilidad de los servicios públicos europeos»

COM(2010) 744 final.

La Sección Especializada de Transporte, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de septiembre de 2011.

En su 474º Pleno de los días 21 y 22 de septiembre de 2011 (sesión del 21 de septiembre de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 161 votos a favor, 1 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Plan de acción objeto del presente Dictamen tiene su origen en la petición formulada por la Conferencia Ministerial sobre Administración Electrónica celebrada en 2009 en Malmö, en la que los ministros se comprometieron a promover servicios públicos transfronterizos de administración electrónica más accesibles, interactivos y personalizados. A ello se suman los compromisos contraídos en el marco de la Agenda Digital para Europa y la Estrategia Europa 2020.

1.2 Dado que la única competencia de la Comisión en la materia es proponer condiciones y medidas que propicien el desarrollo armonioso de los trámites transfronterizos de administración electrónica en Europa, el CESE quisiera hacer hincapié en que, en última instancia, serán los Estados miembros quienes deberán garantizar el cumplimiento de los compromisos asumidos en Malmö.

1.3 Al objeto de evitar confusiones con otro tipo de servicios, el CESE propone que en este contexto se utilice el término «servicios públicos transfronterizos de administración electrónica europeos» y no el de «servicios públicos europeos».

1.4 El CESE apoya el plan de acción presentado por la Comisión para promover una administración electrónica inteligente, sostenible e innovadora que dé paso a servicios más

personalizados e interactivos y tenga más en cuenta las necesidades y expectativas de los usuarios, quienes habrán de participar en mayor grado en la definición de los servicios públicos electrónicos.

1.5 El fomento de la administración electrónica deberá ir a la par de una reforma de la administración y sus relaciones con el usuario, incluida en particular la prestación de ayuda a los usuarios para realizar los trámites de la administración electrónica.

1.6 La Unión y los Estados miembros deberán adoptar todas las medidas que sean necesarias para lograr la inclusión de todos los ciudadanos, también los más desfavorecidos, en la sociedad digital, de conformidad con la Estrategia Europa 2020 y el artículo 9 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

1.7 Por lo que se refiere a la interoperabilidad, la firma electrónica y la identificación digital, los obstáculos surgen a menudo por la falta de un fundamento jurídico transfronterizo, las diferencias en las legislaciones nacionales y las soluciones -incompatibles entre sí- adoptadas por los Estados miembros. Es menester una buena gobernanza multilateral de los sistemas, eficaz y que cuente con los recursos humanos y los medios apropiados y necesarios.

1.8 El CESE aboga por que, en un marco de interoperabilidad europea, se desarrolle una visión de normalización de los interfaces y se pronuncia a favor de una plataforma de intercambio de información, experiencias y *software* libre de código abierto para permitir correcciones y modificaciones, y sobre todo formatos de datos abiertos para la interoperabilidad. La experiencia adquirida por algunas administraciones (por ejemplo, las aduanas) debería utilizarse para, mediante el desarrollo de normas comunes y fundamentos jurídicos sólidos, prever la interoperabilidad técnica, la interoperabilidad semántica y la interoperabilidad organizativa de los sistemas antes de interconectarlos, ya que las tres son la garantía de la realización de los acuerdos y la estabilidad del funcionamiento.

1.9 La idea de la interoperabilidad domina hoy en día, si bien solo para los servicios en que resulta útil. Su puesta en práctica es muy compleja y requiere la integración de numerosas actuaciones y medidas técnicas a fin de garantizar a los ciudadanos la seguridad de los intercambios. Se trata además de un concepto que evoluciona constantemente.

1.10 Antes de iniciar el intercambio de datos, deberá recomendarse a las administraciones de los Estados miembros que procedan a un filtrado para que solo aquellos datos útiles para el intercambio sean puestos en línea, garantizando desde el principio el respeto de los textos existentes.

1.11 Es preciso proteger los datos personales de los ciudadanos, las empresas y las asociaciones y respetar el «derecho a ser olvidado». La seguridad de los datos deberá respetarse y garantizarse en el nivel europeo a partir del momento en que se conciben los intercambios, tanto en materia de servidores y programas como en lo que respecta al almacenamiento, los intercambios, etc. La posibilidad de que los datos sean reutilizados por terceras partes deberá estar sujeta a las mismas normas y requisitos.

2. El fomento de la administración electrónica

2.1 Desde 1993 la Unión se esfuerza por coordinar la acción de los Estados miembros a fin de facilitar la convergencia digital y afrontar los desafíos de la sociedad de la información (programas IDA IDAI, IDAII, IDABC, ISA) ⁽¹⁾ con miras a crear un espacio único europeo que ofrezca comunicaciones de banda ancha asequibles y seguras, y contenidos de calidad diversificados y adaptados a las necesidades de los usuarios.

2.2 La Unión ha ido haciendo suyas las orientaciones políticas contenidas en numerosas comunicaciones y planes de acción cuyo objetivo, en algunos casos era agilizar la implantación de la administración electrónica basándose en cinco prioridades:

- acceso para todos,
- mayor eficiencia.
- servicios en línea con un gran impacto,
- la puesta en funcionamiento de herramientas clave y

- una mayor participación de los ciudadanos en el proceso democrático de toma de decisiones.

2.3 El nuevo plan de acción forma parte de la Agenda Digital. La Unión y los Estados miembros deberán adoptar todas las medidas que sean necesarias para lograr la inclusión de todos los ciudadanos, también los más desfavorecidos, en la sociedad digital, de conformidad con la Estrategia UE 2020 y el artículo 9 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

3. Las nuevas iniciativas de la Comisión

3.1 En la Conferencia Ministerial sobre Administración Electrónica celebrada en 2009 en Malmö, los ministros de la UE se comprometieron a promover la competitividad de Europa gracias al ahorro de tiempo y costes a que podrían dar lugar unos servicios públicos electrónicos más accesibles, interactivos y personalizados.

3.2 Por consiguiente, la Comisión propone un nuevo Plan de acción sobre administración electrónica cuyo objetivo es hacer realidad la petición formulada en la Conferencia de Malmö y contribuir al logro de dos objetivos clave de la Agenda Digital para Europa, a saber: a más tardar en 2013, los Estados miembros deberán alinear sus normativas nacionales de interoperabilidad con las europeas que sean aplicables, y las administraciones públicas deberán promover la administración en línea a fin de que, a más tardar en 2015, el 50 % de los ciudadanos y el 80 % de las empresas de la UE usen la administración electrónica.

3.3 Las cuarenta medidas del Plan de acción 2011-2015 se centran en cuatro ámbitos:

A. Capacitación del usuario

- servicios diseñados en función de las necesidades de los usuarios,
- producción de servicios en colaboración, recurriendo por ejemplo a las tecnologías Web 2.0,
- reutilización de la información del sector público,
- mayor transparencia
- participación de los ciudadanos y las empresas en los procesos de elaboración de políticas.

B. Mercado interior:

- servicios sin discontinuidades para las empresas,
- implantación de servicios transfronterizos en toda la UE.

C. Eficiencia y eficacia de las administraciones públicas

- mejora de los procesos organizativos (contratación pública electrónica, tramitación rápida de las solicitudes, etc.),
- reducción de las cargas administrativas,

⁽¹⁾ DO C 249 de 13.9.1993, p. 6; DO C 214 de 10.7.1998, p. 33; DO C 80 de 3.4.2002, p. 21; DO C 80 de 30.0.2004, p. 83; DO C 218 de 11.9.2009, p. 36.

- administración pública ecológica (archivado electrónico, la sustitución de los viajes por videoconferencias, etc.).

D. Creación de las condiciones previas para el desarrollo de la administración electrónica

- especificaciones abiertas e interoperabilidad (aplicación del marco europeo de interoperabilidad),
- desarrollo de habilitadores clave (revisión de la Directiva sobre firmas electrónicas, propuesta de Decisión para garantizar el reconocimiento mutuo de la identificación y la autenticación electrónicas en toda la UE.)

3.4 En concreto, el Plan de acción prevé las medidas siguientes:

- obrar de manera que determinados datos facilitados a la administración puedan ser registrados «una sola vez» de forma segura (y que no sea necesario proporcionar la misma información varias veces a diferentes administraciones);
- generalizar para toda la Unión los sistemas de identificación electrónica («eID») para facilitar trámites de carácter transnacional, como la constitución de una empresa en el extranjero, mudanzas o traslados profesionales, la transferencia a otro país de los derechos de jubilación o la inscripción en un centro escolar o universitario extranjero;
- permitir a los ciudadanos y las empresas que sigan en tiempo real la gestión de sus expedientes en la administración, reforzando así la transparencia y apertura;
- personalizar los servicios para atender mejor las necesidades concretas de los usuarios, por ejemplo garantizando la transmisión rápida y segura de documentos y de información en formato digital;
- permitir la reutilización de los datos por terceras partes a fin de impulsar el desarrollo de aplicaciones y servicios públicos nuevos.

4. Observaciones generales

El CESE reconoce que es absolutamente necesario promover una administración electrónica sostenible e innovadora, así como una interoperabilidad transfronteriza sin obstáculos.

4.1 A este respecto, recuerda que la tarea principal de la Comisión en este ámbito es crear condiciones que propicien el desarrollo de los trámites transfronterizos de administración electrónica -en concreto, requisitos previos como la interoperabilidad, la firma y la identificación electrónicas- y coordinar las acciones de los Estados miembros, en el entendimiento de que a

los gobiernos de los Estados miembros que se han comprometido políticamente en la Declaración de Malmö incumbe un papel principal en la aplicación de las medidas por las que se opte.

4.2 El CESE desearía en primer lugar llamar la atención sobre el hecho de que el concepto de «servicio público europeo» que la Comisión emplea en su Comunicación sobre la interoperabilidad es inadecuado e induce a error. En su Dictamen sobre el tema «Los servicios de interés económico general: ¿qué reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros?»⁽²⁾, el CESE abordó los servicios públicos que no pueden reducirse a la escala nacional o local y que podrían considerarse servicios comunitarios de interés general. Los servicios transfronterizos de administración electrónica, incluso si tienen cierta dimensión europea en la medida en que son transnacionales, son sin embargo servicios totalmente distintos de aquellos que podrían calificarse de servicios públicos europeos.

4.3 El CESE apoya la nueva estrategia que consiste en pasar del enfoque anterior, de carácter más bien universal, a un enfoque personalizado que dé paso a servicios más interactivos, responda mejor a las necesidades y expectativas de los usuarios. Este enfoque se basa en una nueva generación de servicios públicos electrónicos abiertos, flexibles y sin discontinuidad a nivel local, regional, nacional y europeo.

4.4 El CESE se congratula de que la Comisión prepare el terreno para que los usuarios (ciudadanos, empresas, organizaciones no gubernamentales y estructuras formales de diálogo reconocida por la Comisión) puedan desempeñar con el tiempo un papel más activo en la definición de unos servicios públicos electrónicos adaptados a sus necesidades.

4.5 El CESE respalda por tanto el nuevo Plan de acción presentado por la Comisión, que brinda a las partes interesadas la oportunidad de beneficiarse de servicios públicos más rápidos y de más calidad, y que contribuirá a que las administraciones públicas revisen sus planteamientos sobre el servicio que prestan y sus procedimientos internos con objeto de responder mejor a las nuevas exigencias de rapidez, disponibilidad y simplicidad.

4.6 Con todo, es difícil no tener la impresión de que con demasiada frecuencia los usuarios no se hallan realmente en el centro de las preocupaciones de la Administración y de que la administración electrónica se organiza en función de las estructuras de gestión internas y no tanto de los «administrados», lo que se traduce para los usuarios en problemas de accesibilidad, falta de visibilidad y una falta de homogeneidad en el diseño.

4.7 El CESE lamenta que la Comisión no aborde el tema de la protección de datos y su filtrado. El Reglamento de 2001 debe aplicarse en su integridad para asegurarse de que los datos privados de los ciudadanos no puedan intercambiarse sin que estén totalmente garantizados su confidencialidad y el derecho a la caducidad de la información y sin que se impongan requisitos de cumplimiento garantizado. El CESE expresa sus reservas sobre la reutilización de estos datos por terceras partes.

⁽²⁾ DO C 128 de 18.5.2010, p. 65.

4.8 No debe minimizarse la importancia de las cuestiones técnicas e informáticas, ya que influyen considerablemente para que la interoperabilidad llegue a buen puerto y se garantice la seguridad de los datos: interoperabilidad de técnicas, de semánticas y de organizaciones. La administración electrónica deberá propiciar una reforma de la administración y de sus relaciones con el usuario y solo dará resultados satisfactorios para todas las partes si se concibe como una herramienta de cambio que vincule formación, seguimiento individual y colectivo y comunicación, y no como un fin en sí misma. Por lo tanto, la cuestión no es sustituir a las personas por herramientas informáticas, sino liberar tiempo de aquellas para dedicarlo a una tarea de mayor valor añadido, a saber, ayudar a los ciudadanos a que se familiaricen con la administración electrónica y la utilicen ⁽³⁾. En efecto, la Comisión ha constatado que el uso de los servicios transnacionales de administración electrónica sigue siendo una excepción y que, incluso cuando se ofrecen servicios en línea, la mayoría de los europeos se muestran reacios a utilizarlos.

4.9 El fomento del uso de la administración electrónica no puede abordarse por separado de los problemas que plantean la conectividad, las competencias y la inclusión digital ⁽³⁾.

4.10 Aunque es cierto que ya se dispone de gran número de servicios de administración electrónica con un nivel de calidad que mejora con los años, el CESE manifiesta sus reservas respecto de la evaluación comparativa sobre la administración electrónica presentada por la Comisión, que se basa en el examen de un número demasiado limitado de servicios y, por lo tanto, no puede ser representativa. La tasa de disponibilidad de servicios en línea del 100 % documentada en Portugal está muy lejos de la realidad. Cabe señalar, no obstante, que no todos los servicios administrativos requerirán la interoperabilidad transfronteriza.

4.11 Con todo, habrá que evitar que la brecha digital se convierta en una brecha administrativa. Sin duda, una de las razones de las reticencias de los ciudadanos a recurrir a la administración electrónica es la falta de confianza en relación con la seguridad y la protección de datos. El CESE, por tanto, considera indispensable establecer un verdadero control democrático sobre los métodos y la utilización de datos y asociar al Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD), ya que, en caso contrario, se vería forzado a rechazar la reutilización de los datos por parte de terceros que propone la Comisión con la esperanza de que surjan servicios administrativos nuevos. A juicio del CESE, la creación de un comité consultivo sobre la administración electrónica, con representantes de la Unión, las administraciones nacionales, los interlocutores sociales y los usuarios es imprescindible.

4.12 En este contexto, el CESE recuerda la necesidad fundamental de establecer un «código» (en el sentido de un conjunto de normas vinculantes) de los derechos de los usuarios digitales, que deberá negociarse con los representantes de la sociedad civil.

4.13 En materia de contratación pública (que representa aproximadamente el 18 % del PIB de la UE en bienes, servicios

y obras y es uno de los doce elementos clave del Acta del Mercado Único), se cita en línea según la estimaciones el 60 % de los contratos públicos de la Unión, porcentaje que sigue estando lejos del objetivo del 100 % que se fijó para 2010 en el primer Plan de acción i2010.

4.14 En su Dictamen ⁽⁴⁾ sobre el Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE, el CESE recomienda la creación de un mecanismo de seguimiento de la aplicación para evaluar los progresos, los obstáculos y la acción correctiva con vistas a la introducción de la contratación electrónica en los Estados miembros.

4.15 En ese mismo dictamen el CESE agrega que, en el marco de la implantación de la contratación pública electrónica, se debería alentar a los Estados miembros a buscar soluciones innovadoras para superar los problemas que plantean los procedimientos de las empresas y el idioma, mientras que la Comisión Europea, además de asumir un papel de líder, debería servir de ejemplo y adoptar la contratación pública electrónica en todas sus instituciones.

4.16 Si bien la interoperabilidad, la firma electrónica y la identificación digital son medios eficaces para promover el desarrollo de servicios transnacionales de administración electrónica, a menudo chocan con la falta de un fundamento jurídico transfronterizo e intersectorial aplicable a la interoperabilidad, las diferencias en las legislaciones nacionales y las soluciones -incompatibles entre sí- adoptadas por los Estados miembros.

4.17 Para contrarrestar la carencia actual de infraestructuras, arquitecturas y directrices técnicas comunes -factores que pueden multiplicar las soluciones no interoperables-, es preciso desarrollar una visión de normas comunes.

4.18 El CESE respalda a la Comisión en sus actividades de fomento de la interoperabilidad en los ámbitos del intercambio seguro de información, la arquitectura de la interoperabilidad y la evaluación de las implicaciones en materia de TIC de la nueva legislación de la UE, iniciativas integradas en la Estrategia Europea de Interoperabilidad (EIS).

4.19 Asimismo, el CESE aprueba que el marco europeo de interoperabilidad (EIF) se ocupe de definir, en colaboración con las organizaciones que desean colaborar en la prestación conjunta de servicios públicos, elementos comunes tales como vocabulario, conceptos, principios, directrices, normas, especificaciones y prácticas, sabiendo que habrá de promoverse el multilingüismo y que es imperativo actualizar a diario estos elementos.

4.20 Cuando establezcan servicios de administración electrónica transfronterizos, las administraciones públicas deberían basar los acuerdos de interoperabilidad en especificaciones formalizadas existentes o, en caso de no haberlas, cooperar con las comunidades que trabajan en los mismos ámbitos. Las administraciones públicas deberían evaluar y seleccionar las especificaciones formalizadas utilizando un enfoque estructurado, transparente y objetivo.

⁽³⁾ DO C 318 de 29.10.2011, p. 9.

⁽⁴⁾ DO C 318 de 29.10.2011, p. 99.

4.21 El CESE respalda la intención de la Comisión de publicar en breve una comunicación dirigida a las autoridades públicas en la que aportará orientaciones sobre el vínculo entre la normalización de las TIC y la contratación pública, puesto que, a su juicio, se trata de un medio adecuado para ampliar en mayor medida el acceso a la contratación pública y facilitar los trámites administrativos correspondientes a todas las partes interesadas.

Bruselas, 21 de septiembre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON
