



Bruselas, 1.9.2016
COM(2016) 550 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

Resultados de la evaluación final del programa ISA

{SWD(2016) 279 final}

Índice

1. INTRODUCCIÓN	3
2. LA INTEROPERABILIDAD COMO MEDIO DE MODERNIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO ...	4
3. CONTEXTO	5
4. METODOLOGÍA.....	6
5. ASPECTOS Y CUESTIONES DE LA EVALUACIÓN	6
6. CONSTATAIONES	7
CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA	7
6.1. PERTINENCIA	8
6.2. EFICIENCIA	10
6.3. EFICACIA	10
6.4. UTILIDAD	11
6.5. SOSTENIBILIDAD	12
6.6. COHERENCIA	13
6.7. COORDINACIÓN.....	14
7.CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN FINAL.....	15
8. RECOMENDACIONES.....	16
8.1 COMUNICACIÓN CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y AUMENTO DE SU CONCIENCIACIÓN EN MATERIA DE INTEROPERABILIDAD.	17
8.2 REFUERZO DEL ENFOQUE HOLÍSTICO Y TRANSVERSAL DE LA INTEROPERABILIDAD.....	18
8.3 COOPERACIÓN CON OTRAS POLÍTICAS E INICIATIVAS DE LA UE.	18
9. PRÓXIMOS PASOS	19

1. Introducción

Mediante Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo (la Decisión ISA),¹ el programa de seis años relativo a las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas europeas (programa ISA) se puso en marcha el 1 de enero de 2010 como continuación del programa relativo a la prestación interoperable de servicios pan-europeos de administración electrónica al sector público, las empresas y los ciudadanos (IDABC).² Dicho programa se llevó a cabo entre el 1 de enero de 2010 y el 31 de diciembre de 2015.

Tal y como se menciona en el artículo 1 de la Decisión ISA, los objetivos del programa ISA consistían en apoyar la cooperación entre las administraciones públicas europeas facilitando una interacción electrónica transfronteriza e intersectorial eficiente y eficaz entre ellas (incluidos los organismos que desempeñan funciones públicas en su nombre), con el fin de posibilitar la prestación de servicios públicos electrónicos que fomenten la aplicación de políticas y actividades de la UE³.

El presente informe presenta los resultados principales de la evaluación final del programa⁴, realizada de conformidad con el artículo 13, apartado 3, de la Decisión ISA. De acuerdo con dicha disposición, la evaluación final debía comunicarse al Parlamento Europeo y al Consejo antes del 31 de diciembre de 2015. La Comisión fue el organismo encargado de llevar a cabo la evaluación final entre diciembre de 2014 y febrero de 2016, cuando el grupo director dio su visto bueno al proyecto de informe de la Comisión. Sin embargo, los cambios recientes introducidos en los procedimientos de evaluación de la Comisión dieron lugar a un retraso importante en el cumplimiento del plazo establecido en la base jurídica.

Durante la evaluación final, la Comisión contó con la ayuda de un equipo de expertos independientes adscritos a una empresa de consultoría (el equipo de evaluación final). Los representantes de los servicios pertinentes de la Comisión supervisaron la evaluación final a través de un grupo director de la Comisión⁵.

¹ Decisión N° 922/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, relativa a las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas europeas (ISA) (DO L 260 de 03.10.2009, p. 20).

² Decisión 2004/387/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a la prestación interoperable de servicios paneuropeos de administración electrónica al sector público, las empresas y los ciudadanos (IDABC), DO L 144 de 30.04.2004 (véase el DO L 181 de 18.05.2004, p. 25).

³ Artículo 1, apartado 2, de la Decisión ISA.

⁴ Evaluación final del programa ISA, disponible en: http://ec.europa.eu/isa/library/official-documents/index_en.htm

⁵ Este grupo estuvo compuesto por funcionarios de la Dirección General de Informática (DIGIT), de la Dirección General de Mercado Interior, Industria, Iniciativa Empresarial y PYME (GROW), de la Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera (TAXUD), del Centro Común de Investigación (JRC) y de la Secretaría General.

2. La interoperabilidad como medio de modernización del sector público

La modernización de las administraciones públicas es una de las prioridades clave para el éxito de la Estrategia Europa 2020⁶. Los estudios prospectivos anuales sobre el crecimiento de la Comisión publicados entre 2011 y 2015⁷ muestran que la calidad de las administraciones públicas europeas tiene una repercusión directa sobre el entorno económico y es, por tanto, crucial para estimular la productividad, la competitividad y el crecimiento.

Tal y como indicó en su estudio prospectivo anual sobre el crecimiento de 2013,⁸ la Comisión considera la interoperabilidad transfronteriza de los servicios en línea y la digitalización de las administraciones públicas europeas como factores importantes de crecimiento y aumento de la eficiencia. La interoperabilidad entre las administraciones es un elemento clave para lograr una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de servicios digitales.

La Agenda Digital para Europa (ADE)⁹ hace patente que la interoperabilidad resulta esencial para maximizar el potencial social y económico de las TIC y, por consiguiente, la ADE solo tendrá éxito si se garantiza la interoperabilidad. El eje de la Agenda dedicado en exclusiva a «la interoperabilidad y las normas» insta a los Estados miembros a llevar a cabo acciones específicas relacionadas con la interoperabilidad,¹⁰ a saber, el cumplimiento de los compromisos establecidos en la Declaración Ministerial de Malmö y Granada, incluida la adopción del Marco Europeo de Interoperabilidad (MEI)¹¹ en sus respectivas legislaciones nacionales.

Los días 24 y 25 de octubre de 2013, el Consejo Europeo adoptó unas conclusiones¹² en las que se hacía hincapié en que la modernización de las administraciones públicas debía continuar, con la rápida implantación de servicios basados en la interoperabilidad para un funcionamiento eficaz, tales como la administración electrónica, la sanidad electrónica, la facturación electrónica y la contratación pública electrónica. Esto permitirá multiplicar y mejorar los servicios digitales a los ciudadanos y las empresas de toda Europa, ahorrar costes e incrementar la eficiencia, la transparencia y la calidad de los servicios en el sector público.

Sin embargo, los esfuerzos de los Estados miembros con frecuencia tienen lugar en el plano nacional, sin seguir un enfoque europeo común, poniendo así en peligro la interoperabilidad a nivel europeo y la disponibilidad de servicios públicos digitales transfronterizos. Por consiguiente, existe un riesgo elevado

⁶ *Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, Comunicación de la Comisión (COM(2010) 2020 final, de 03.03.2010, p. 12).

⁷ http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm.

⁸ Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013 de la Comisión, COM(2012) 750 final, de 28.11.2012, p. 13.

⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, (COM(2010) 245 final/2), p. 5.

¹⁰ http://daeimplementation.eu/dae_actions.php?action_n=26&id_country=1

¹¹ «Hacia la interoperabilidad de los servicios públicos europeos», Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (COM(2010) 744 final, anexo 1).

¹² <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2013-INIT/en/pdf>

de crear nuevas barreras electrónicas que impidan a los ciudadanos y a las empresas utilizar los servicios públicos de países distintos del suyo y que dificulten el buen funcionamiento del mercado interior.

3. Contexto

El programa ISA partió de la base de los progresos de sus predecesores (programas IDA e IDABC). Tal y como la Decisión ISA³ puso de manifiesto, el objetivo principal del programa ISA era contribuir a la cooperación entre las administraciones públicas europeas con el fin de posibilitar la prestación de servicios públicos electrónicos que fomentasen la aplicación de políticas y actividades comunitarias. El objetivo intermedio era facilitar una interacción electrónica transfronteriza e intersectorial eficiente y eficaz entre dichas administraciones.

Para alcanzar estos objetivos, llevar a cabo las actividades definidas en los artículos 1 y 3 de la Decisión ISA y proporcionar «soluciones comunes y compartidas para promover la interoperabilidad»,¹³ el programa incluía la puesta en marcha de estudios, proyectos y medidas complementarias, mediante acciones específicas, con vistas a contribuir a:

- la puesta en práctica y mejora de los servicios comunes existentes y la creación de otros nuevos;
- la mejora de las herramientas genéricas reutilizables existentes y la creación de otras nuevas;
- la creación y la mejora de marcos comunes que fomenten la interoperabilidad transfronteriza e intersectorial; y
- la evaluación de las implicaciones de la legislación de la UE en materia de TIC (Decisión ISA, artículo 3).

Tal y como se define en el artículo 2 de la Decisión ISA, los «servicios comunes» son: aplicaciones e infraestructuras operativas de naturaleza genérica que satisfacen las necesidades comunes del usuario en los distintos ámbitos políticos. Las «herramientas genéricas» son: plataformas de referencia, plataformas compartidas y de colaboración, componentes comunes y piezas similares que satisfacen las necesidades comunes del usuario en distintos ámbitos políticos. Los «marcos comunes» son: estrategias, especificaciones, metodologías y directrices, así como enfoques y documentos similares.

El programa ISA se desarrolla mediante actos de ejecución (Decisión ISA, artículo 9) sobre la base de un programa de trabajo renovable que se revisa al menos una vez al año e incluye acciones para financiar aspectos relativos a uno o varios niveles de interoperabilidad (técnica, semántica, organizativa

¹³ Artículo 1, apartado 1, de la Decisión ISA.

y jurídica)¹⁴. Los programas de trabajo anuales se determinan a raíz de convocatorias de propuestas anuales dirigidas a los servicios de la Comisión y a los Estados miembros, que cuentan con el refrendo del Comité ISA y el visto bueno de la Comisión antes de su entrada en vigor. Las acciones específicas que se financiarán se indican en el programa de trabajo renovable.

4. Metodología

La evaluación final del programa ISA se basó en datos cuantitativos y cualitativos recabados de diversas vías (investigación documental, encuestas en línea, entrevistas, solicitudes escritas de información complementaria y estudios de casos), con la participación de un amplio abanico de representantes de los Estados miembros y de los servicios de la UE y un número limitado de representantes de la sociedad civil y organizaciones privadas implicadas en el programa.

5. Aspectos y cuestiones de la evaluación

La evaluación final se sirvió del mismo conjunto de criterios que la evaluación intermedia,¹⁵ como punto de referencia para los resultados. Los resultados, las conclusiones y las recomendaciones de la evaluación final se basan en una amplia gama de datos que constituyen las pruebas sólidas exigidas para comprobar la validez de la lógica de intervención del programa y la consecución de sus objetivos. La evaluación final se centró en los siete criterios principales siguientes:

- **pertinencia** — ¿En qué medida han sido relevantes el/los objetivo(s) del programa para satisfacer las necesidades y prioridades cambiantes a nivel nacional y de la UE?
- **eficiencia** — Desde el punto de vista económico, ¿cómo se han transformado en resultados las distintas aportaciones y cuál será su impacto en términos de un uso óptimo de los recursos? ¿Qué aspectos del programa fueron los más (in)eficientes, en particular en lo referente a los recursos movilizados?
- **eficacia** — ¿En qué medida se lograron los objetivos del programa en lo que respecta a resultados y efectos deseados? ¿Existen aspectos que son más o menos eficaces que otros y, en caso afirmativo, qué enseñanzas cabe extraer de ello?

¹⁴ Véase el Marco Europeo de Interoperabilidad (MEI) para los servicios públicos europeos (COM(2010) 744 final, anexo 2), p. 21.

¹⁵ Evaluación intermedia del programa ISA, 2012, http://ec.europa.eu/isa/documents/interim_evaluation_of_the_isa_programme.pdf

- **utilidad** — ¿En qué medida respondieron los resultados y efectos previstos y reales del programa en lo que respecta a las necesidades empresariales que debían satisfacer? ¿Qué medidas podrían adoptarse para mejorar la utilidad de las acciones del siguiente programa?
- **sostenibilidad** — ¿En qué medida se garantiza la sostenibilidad financiera, técnica y operativa de las soluciones desarrolladas, mantenidas y gestionadas a través del programa?
- **coherencia** — ¿En qué medida son las acciones ISA parte de un planteamiento «holístico» (en términos de coherencia entre sí y con otras políticas e iniciativas de la UE)? ¿En qué medida se lograron sinergias entre las acciones del programa y otras actividades de la UE?
- **coordinación** — ¿En qué medida se coordinaron las actividades que implicaban a los Estados miembros (incluidas las del Comité ISA) con el fin de garantizar la participación de las partes implicadas en el programa ISA? ¿En qué medida se coordinaron o se correspondieron las actividades con las necesidades de otras partes implicadas con quienes la Comisión debía interactuar en el marco de ISA?

6. Constataciones

Consecución de los objetivos del programa

La evaluación final constató que el programa ISA fue efectivo en la consecución de sus objetivos y en la aportación de soluciones operativas para «contribuir a la cooperación entre las administraciones públicas europeas mediante la promoción de una interacción electrónica transfronteriza e intersectorial eficaz y efectiva entre dichas administraciones, [...] posibilitando la prestación de servicios públicos electrónicos que fomenten la aplicación de políticas y actividades comunitarias».³ Este es en particular el caso de los marcos comunes, las herramientas genéricas reutilizables, los servicios comunes y la evaluación de la nueva legislación de la UE en materia de TIC. En conjunto, los resultados e impactos previstos y obtenidos del programa ISA abordan en gran medida las necesidades empresariales que debían satisfacer, aunque algunas acciones tienen mayor utilidad que otras.

La evaluación identificó una serie de ámbitos clave en los que determinados cambios en el programa sucesor de ISA² podrían, de forma colectiva, aumentar la pertinencia respecto de las necesidades actuales en materia de interoperabilidad y aumentar su utilidad. También confirma que el programa ISA contribuyó a la puesta en común y la reutilización, a través de la creación de marcos comunes. Por último, el programa ISA tuvo la oportunidad de revisar las directrices destinadas a la mejora de la regulación¹⁶ con el fin de garantizar que la evaluación de acciones en materia de TIC forme parte inequívoca del proceso de evaluación de impacto de la Comisión Europea.

¹⁶ *Better Regulation guidelines*, documento de trabajo de los servicios de la Comisión (SWD(2015) 111 final); *Guidelines on impact assessment* (COM(2015) 215 final) (SWD(2015) 110 final), p. 18.

En términos generales, las conclusiones de la evaluación se resumen de la siguiente manera:

6.1. Pertinencia

El objetivo del programa ISA («contribuir a la cooperación entre las administraciones públicas europeas facilitando una interacción electrónica transfronteriza e intersectorial eficiente y eficaz entre dichas administraciones») sigue siendo pertinente para la satisfacción de las necesidades cambiantes tanto a nivel nacional como europeo. Esto quedó patente mediante la evaluación final del programa relativa al impacto de los resultados ISA, pero también gracias a las agendas políticas de los Estados miembros, que apuntan de forma inequívoca a la necesidad de una prestación de servicios públicos digitales eficientes y eficaces.¹² Asimismo, el programa ISA desarrolló, puso en marcha y supervisó el MEI (Marco Europeo de Interoperabilidad). Las recomendaciones y directrices del MEI señalan el camino a seguir para que los Estados miembros garanticen la interoperabilidad de las administraciones públicas y establecen los objetivos siguientes:

- a) promover y apoyar la prestación de servicios públicos europeos fomentando la interoperabilidad transfronteriza e intersectorial;
- b) orientar a las administraciones públicas europeas en su labor de prestar servicios a las empresas y a los ciudadanos; y
- c) complementar y vincular entre sí los diversos marcos nacionales de interoperabilidad a escala europea.

El MEI proporciona un planteamiento compartido de la interoperabilidad en la Unión. Ello cuenta con el reconocimiento de la estrategia para el mercado único digital, que incluye una acción sobre la interoperabilidad entre las administraciones públicas (acción 15: adopción de un plan prioritario de normas sobre TIC y ampliación del marco europeo de interoperabilidad para los servicios públicos).

La revisión en curso del MEI se basa en el trabajo realizado en los últimos años por el Observatorio de los Marcos Nacionales de Interoperabilidad (NIFO por sus siglas en inglés),¹⁷ que supervisa y contribuye a la aplicación del MEI en los Estados miembros.

El programa ISA contribuye también a otras acciones del mercado único digital en las que la interoperabilidad es un factor subyacente¹⁸. Los objetivos del programa se ajustan bien a la Agenda Digital para Europa y al Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica 2010-2015,

¹⁷ Desarrollado en el marco del programa IDABC, el NIFO contribuye a la puesta en práctica del MEI en los Estados miembros mediante la incorporación del MEI a los marcos nacionales de interoperabilidad.
http://ec.europa.eu/isa/actions/04-accompanying-measures/4-2-3action_en.htm

¹⁸ Ejemplos de ello son sus contribuciones a la interconexión de los registros mercantiles, a la aplicación del principio «solo una vez» (acción 16 del mercado único digital) gracias a sus actividades en el ámbito de los registros y al objetivo del «portal digital único» mediante el trabajo realizado en el campo de la semántica y del catálogo de servicios.

identificando ambos la interoperabilidad como condición para el éxito. Además, el programa se ajusta de forma adecuada al Mecanismo «Conectar Europa», que tiene por objeto desarrollar la conectividad e interoperabilidad de los servicios digitales europeos, ya que algunos de sus pilares fundamentales¹⁹ (como, por ejemplo, la facturación electrónica, la entrega electrónica y la traducción) dependen de los resultados ISA²⁰. El Mecanismo «Conectar Europa» puede prestar apoyo operativo a las soluciones desarrolladas en el marco del programa ISA.

El programa ISA contribuyó activamente a una serie de políticas de la UE que, como el mercado interior,²¹ la infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (INSPIRE),²² el entorno común de intercambio de información (CISE),²³ el portal paneuropeo de datos abiertos²⁴ o la legislación en materia de competencia,²⁵ se han beneficiado de esa ayuda en forma de acciones específicas y soluciones compartidas²⁶. Estas políticas han identificado metas y objetivos que dependen de la interoperabilidad para su aplicación.

Las necesidades de las administraciones públicas europeas —tales como la modernización de la prestación de los servicios públicos, la mejora de la coordinación entre las administraciones de los Estados miembros y los servicios de la Comisión, la adaptación organizativa de las administraciones públicas y la mayor reutilización de soluciones, identificadas en el momento de las evaluaciones ISA² *ex-ante*²⁷ e intermedia²⁸— siguen en vigor. Una prestación de servicios transfronteriza e intersectorial uniforme y eficiente desde el punto de vista de los recursos exige una mayor reutilización de las soluciones de interoperabilidad existentes y un aumento de la colaboración entre las administraciones de los Estados miembros y entre éstos y la Comisión. Los planteamientos comunes garantizan que los esfuerzos no se realicen por duplicado²⁹.

¹⁹ https://joinup.ec.europa.eu/community/cef/og_page/catalogue-building-blocks

²⁰ Evaluación final del programa ISA, cuadro 10: «Correspondencia entre el programa ISA y el Mecanismo "Conectar Europa"», p. 54

²¹ *Working together to create new growth* – «Acta del Mercado Único: Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza», Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (COM(2011) 206 final), p. 10.

²² Artículo 7 de la Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (INSPIRE).

²³ «Proyecto de hoja de ruta para la creación del entorno común de intercambio de información con fines de vigilancia del ámbito marítimo de la UE», Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo (COM(2010) 584 final), p. 3.

²⁴ «Datos abiertos: Un motor para la innovación, el crecimiento y la gobernanza transparente», Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (COM(2011) 882 final), p. 11.

²⁵ *Informe sobre la política de competencia 2012*, Informe de la Comisión (COM(2013) 257 final), p. 12.

²⁶ Evaluación final del programa ISA, cuadro 21: «Nivel de adopción de soluciones ISA por parte de los servicios de la Comisión», p. 131.

²⁷ Documento que acompaña a la propuesta de Decisión ISA² (COM(2014) 367 final).

²⁸ Evaluación intermedia del programa ISA 2012, p. 172

http://ec.europa.eu/isa/documents/interim_evaluation_of_the_isa_programme.pdf

²⁹ Evaluación final del programa ISA, «Pertinencia de los objetivos ISA para satisfacer las necesidades de las administraciones públicas de la UE», p. 45.

6.2.Eficiencia

En conjunto, el programa ISA puede considerarse eficiente. En primer lugar, la información derivada de las acciones de seguimiento y evaluación³⁰ constató que este aspecto se ha tomado en consideración «dentro de lo previsto» a lo largo del periodo 2010-2015, con un retraso medio inferior al 5 %³¹. En segundo lugar, el total del presupuesto ejecutado para programas de trabajo durante el periodo 2010-2014 ascendió a 128,2 millones de euros, aproximadamente un 2 % menos de media que el presupuesto acumulativo asignado para ese periodo³². Habida cuenta de estas constataciones, el programa puede considerarse eficiente desde el punto de vista del presupuesto.³⁰

Asimismo, el 90 % de los representantes de los Estados miembros y de los funcionarios de los servicios de la Comisión encuestados afirmó que el programa se había desarrollado dentro del calendario previsto y de su ámbito de aplicación inicial³³. Tal y como se señala en la evaluación final de ISA, la mayoría de estas partes implicadas se sintió plenamente, o en cierta medida, implicada en las revisiones anuales del programa³⁴.

El procedimiento de admisión de propuestas para nuevas acciones y el proceso de puesta a disposición de fondos pueden considerarse eficientes³⁵. La eficiencia de la asignación de recursos humanos se confirma por el hecho de que la asignación real fuera siempre inferior a la prevista en la propuesta legislativa inicial de ISA.

6.3.Eficacia

El programa ISA ha aportado soluciones operativas, a saber, marcos comunes, herramientas genéricas reutilizables y servicios comunes, que contribuyen a alcanzar el objetivo de facilitar una colaboración eficaz entre las administraciones públicas europeas. En conjunto, la mayoría de las personas entrevistadas y encuestadas en línea consideró que todas las soluciones ISA contribuían a la interoperabilidad entre esas administraciones³⁶.

El establecimiento de marcos comunes, como el MEI, también contribuyó a la puesta en común y la reutilización de soluciones gracias a sus recomendaciones específicas³⁷. El programa ISA puso en marcha el desarrollo de un marco para la puesta en común y la reutilización y, en la actualidad, ese marco se está ultimando dentro del programa ISA².

³⁰ <http://ec.europa.eu/isa/dashboard/isadashboard>

³¹ Evaluación final del programa ISA, «Eficiencia del programa ISA»: % de retraso, p. 82.

³² Evaluación final del programa ISA, «Asignación y ejecución del presupuesto» p. 67.

³³ Evaluación final del programa ISA, «Conclusión 4», p. 86.

³⁴ Evaluación final del programa ISA, «Proceso de revisión del programa de trabajo ISA», p. 59.

³⁵ Evaluación final del programa ISA, «Asignación de recursos financieros», p. 66.

³⁶ Evaluación final del programa ISA, «Conclusión 6», p. 111.

³⁷ Evaluación final del programa ISA, «Creación y mejora de los marcos comunes», p. 94.

El programa comenzó a trabajar en los dos niveles principales de interoperabilidad, la interoperabilidad jurídica y organizativa, que son ámbitos con un gran potencial para modernizar las administraciones públicas de los Estados miembros y que deben seguir desarrollándose y consolidándose.

La evaluación de la nueva legislación de la UE en materia de TIC, como por ejemplo de los efectos de la adopción de nuevas soluciones TIC o de la adaptación de soluciones TIC existentes, formó parte del proceso de evaluación de impacto llevado a cabo con arreglo a las *Better Regulation Guidelines* (directrices para la mejora de la regulación..¹⁶ El programa ISA ha ido un paso más allá al fomentar esas evaluaciones y prestar asistencia a las Direcciones Generales y servicios que las estaban llevando a cabo.

Los esfuerzos que el programa dedicó al ámbito de la interoperabilidad semántica y también al desarrollo de vínculos más estrechos con las organizaciones de normalización representan una aportación muy valiosa para una mayor interoperabilidad transfronteriza.

Aunque el programa ISA y los usuarios de sus resultados reutilicen los marcos comunes, servicios comunes y herramientas genéricas reutilizables existentes, el programa debe seguir promoviendo su reutilización tal y como señalan los representantes de los Estados miembros y los funcionarios de la Comisión encuestados³⁸.

6.4.Utilidad

Los resultados y los efectos del programa ISA que ya se han alcanzado o que se prevén satisfacen en gran medida las necesidades empresariales identificadas³⁹. El programa dio lugar a la creación de 23 soluciones, disponibles de forma gratuita a través de su sitio web⁴⁰ o facilitadas en forma de servicios compartidos. Estas soluciones van desde sistemas de apoyo para la aplicación de políticas de la UE, como por ejemplo el Sistema de Información del Mercado Interior (IMI), hasta especificaciones comunes, como el Perfil de Aplicaciones para Datos de Catálogos (DCAT-AP) que se utiliza en el Portal Paneuropeo de Datos Abiertos. De las 23 soluciones, 15 son utilizadas por algunos o por todos los Estados miembros, 14 se utilizan en varios servicios de la Comisión, y cinco son utilizadas por un número reducido de otras instituciones de la UE. Este éxito es aún más sorprendente si se tiene en cuenta que los Estados miembros no están obligados a reutilizar las soluciones.

El método desarrollado para la evaluación de la nueva legislación de la UE en materia de TIC, que se ha incluido entre las herramientas de la Comisión para la mejora de la regulación (*Better Regulation Toolbox*), se está reutilizando mucho en el contexto del proceso de evaluación de impacto.¹⁶

³⁸ Evaluación final del programa ISA, «Conclusiones 7 y 8, p. 112 y 140.

³⁹ Evaluación final del programa ISA, cuadro 18: «Puntuación de utilidad de las acciones», p. 116.

⁴⁰ http://ec.europa.eu/isa/ready-to-use-solutions/index_en.htm

Otras medidas han demostrado su utilidad mediante su utilización generalizada, tal y como demuestran las estadísticas recopiladas mediante la acción de seguimiento y evaluación⁴¹.

Los representantes de los Estados miembros y los funcionarios de la Comisión identificaron los cuatro siguientes beneficios principales del programa ISA para los Estados miembros:⁴²

- 1) la utilización de las soluciones ISA⁴³;
- 2) la existencia del propio programa para el aumento de la sensibilización respecto de la importancia de la interoperabilidad y para su mantenimiento en la agenda política⁴⁴;
- 3) la aportación de referencias respaldadas por el observatorio NIFO, como el MEI; y
- 4) los servicios prestados, como la red sTESTA y la plataforma CIRCABC.

La evaluación final pone de relieve el bajo nivel de conocimiento del programa entre las principales partes implicadas que se sometieron a las entrevistas y encuestas, entre los representantes de los Estados miembros y entre los funcionarios de la Comisión⁴⁵. Esto se ve confirmado por el hecho de que las medidas adicionales propuestas por los entrevistados y encuestados ya están en marcha o bien se encuentran en fase de desarrollo o ampliación⁴⁶.

La contribución del programa a otras políticas e iniciativas de la UE y a la modernización del sector público europeo aumentó su utilidad.³⁰ Por último, el uso real (incluyendo el número de usuarios) de cada solución ISA debe analizarse de forma sistemática, al igual que los beneficios de las soluciones adoptadas.

6.5.Sostenibilidad

La evaluación final puso de manifiesto que las soluciones desarrolladas, mantenidas y gestionadas en el marco del programa eran sostenibles desde el punto de vista financiero, técnico y operativo.

La sostenibilidad técnica y operativa de una solución de ISA se determina indirectamente a través de su explotación y uso, en función de los datos obtenidos en las acciones de seguimiento y evaluación.

En términos financieros, la sostenibilidad está garantizada principalmente por la continuación del programa ISA² u otras iniciativas y programas de la UE, como el Mecanismo «Conectar Europa». En

⁴¹ Evaluación final del programa ISA, «Contribución a la interacción eficaz entre las administraciones públicas europeas», p. 88 y 89.

⁴² Evaluación final del programa ISA, «Percepción de los resultados principales del programa ISA», p. 88.

⁴³ Evaluación final del programa ISA, «Percepción general de los beneficios derivados del programa», pp. 113 y 114.

⁴⁴ Evaluación final del programa ISA, figura 37, «Nivel de acuerdo del encuestado respecto del aumento de la sensibilización del programa ISA», p. 171.

⁴⁵ Evaluación final del programa ISA, «Conclusión 9», p. 141.

⁴⁶ Evaluación final del programa ISA, «Coherencia», p. 17.

algunos casos, podrían contemplarse opciones de financiación tales como el reparto de los gastos o el pago por uso como manera de garantizar la sostenibilidad financiera a largo plazo.

La sostenibilidad organizativa también es fundamental para la sostenibilidad general. La gobernanza de soluciones y servicios a largo plazo debe planificarse de forma sistemática para garantizar su continuidad⁴⁷. Es importante señalar que la información relativa a la gobernanza de las soluciones financiadas en el marco del programa se exige siempre como parte del proceso de solicitud anual.

6.6.Coherencia

La evaluación final puso de manifiesto que las acciones del programa ISA se integran en un enfoque holístico. Este enfoque, presentado al Comité ISA en enero de 2013,⁴⁸ reconoce que una verdadera interoperabilidad entre las administraciones públicas requiere abordar diversas líneas de trabajo: objetivos estratégicos, marcos y directrices arquitectónicas, desarrollo de especificaciones y puesta en marcha, explotación y difusión de soluciones. Asimismo, el seguimiento y la definición del panorama de la interoperabilidad en Europa y el aumento de la sensibilización son elementos importantes que contribuyen a la interoperabilidad. Un planteamiento holístico permite identificar las deficiencias y las actividades o proyectos relevantes que deben llevarse a cabo para subsanar dichas deficiencias.

Este planteamiento holístico no está claro para las partes implicadas en el programa ISA,⁴⁹ que están más familiarizadas con las acciones individuales que con el programa en sí mismo. También se confirmó un conocimiento escaso de las sinergias del programa por parte de los entrevistados y encuestados, aunque la evaluación final indicaba una mejora a este respecto desde la evaluación intermedia.

En las entrevistas y encuestas en línea, las partes implicadas solo mencionaron, significativamente por encima de las demás, una acción de ISA (EUSurvey)⁵⁰ como acción no coherente con los objetivos del programa.³⁶

La coherencia se fue reforzando en el curso del programa mediante un número considerable de sinergias que surgieron entre sus acciones y otras políticas e iniciativas de la UE en las que la interoperabilidad era un factor clave para su implantación. La necesidad de actuar de forma horizontal para garantizar la interoperabilidad en todos los ámbitos de políticas fue un aspecto que quedó claramente demostrado y abordado en el desarrollo del programa. Esta dimensión horizontal no está presente en las implantaciones específicas de cada ámbito. ISA creó sinergias con ámbitos como el del mercado interior, la legislación en materia de competencia, INSPIRE, CISE, el Portal Paneuropeo de

⁴⁷ Evaluación final del programa ISA, «Conclusión 10», p. 148.

⁴⁸ Reunión del Comité de ISA de 23 de enero de 2013: presentación de los resultados de la evaluación intermedia del programa ISA.

⁴⁹ Evaluación final del programa ISA, «Conclusión 11», p. 165.

⁵⁰ EUSurvey es una aplicación web gratuita de código abierto que facilita la respuesta a consultas por parte de los encuestados y el análisis de resultados por parte de los responsables de las encuestas.

Datos Abiertos o, más recientemente, el Mecanismo «Conectar Europa», que se basa, en parte, en los resultados del programa.

Un enfoque transversal de la interoperabilidad aporta beneficios tangibles que no pudieron obtenerse de otro modo con enfoques y soluciones sectoriales. Los ámbitos de la contratación pública, la información del sector público, la normalización de las TIC, la justicia y los asuntos de interior, así como la fiscalidad se beneficiarían de una mayor coherencia entre las soluciones de interoperabilidad intersectorial a nivel de la UE y la posible cooperación resultante.

En las últimas etapas del programa ISA, se desarrollaron sinergias con los servicios de la Comisión responsables de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE). En relación con el objetivo temático 11, que pretende reforzar la capacidad institucional y la eficiencia de las administraciones públicas, los Fondos EIE pueden ayudar a las administraciones nacionales, regionales y locales en sus esfuerzos por mejorar la interoperabilidad como medio de modernización de sus administraciones públicas⁵¹. Una cooperación más estrecha en el marco del programa ISA² podría aportar resultados beneficiosos tanto para el programa como para la ejecución de los Fondos EIE en los Estados miembros. Asimismo, la participación activa de la DG DIGIT en el reciente lanzamiento del Grupo Interservicios sobre la Calidad y la Innovación de la Administración Pública⁵² garantiza la cooperación entre el programa y los Fondos EIE.

Los esfuerzos realizados en el marco del programa y por la DG DIGIT consiguieron estrechar los lazos con la gobernanza de las TI de la Comisión.

6.7.Coordinación

Durante la ejecución del programa, se estableció una coordinación adecuada de las actividades formales con los Estados miembros y con los servicios de la Comisión, con arreglo a lo establecido en la Decisión ISA (artículos 12 y 14). Dos tercios de los representantes de los Estados miembros y más de la mitad de los funcionarios de la Comisión se mostraron total o parcialmente de acuerdo con que la interacción entre ISA y las partes implicadas fue eficaz a la hora de garantizar un intercambio coherente de información, puntos de vista y buenas prácticas⁵³.

Además, el programa estableció una coordinación adecuada de las actividades con partes implicadas ajenas a las administraciones públicas a fin de garantizar su participación en función de las necesidades. Entre esas partes figuraban —según la pertinencia y necesidad de cada caso— organizaciones de normalización, miembros del mundo académico, organizaciones del sector privado y organizaciones y países no pertenecientes a la UE, como por ejemplo, Estados Unidos, Japón y Australia.

⁵¹ Evaluación final del programa ISA, «Coordinación interna en la Comisión Europea», p. 167.

⁵² Grupo Interservicios sobre la Calidad y la Innovación de la Administración Pública (Ares (2015) 4431139, 20.10.2015).

⁵³ Evaluación final del programa ISA, «Grado de eficacia de la interacción entre ISA y las partes implicadas», p. 172.

La evaluación final reconoció los esfuerzos concertados que se han dedicado a la coordinación a nivel de la UE, con unos resultados indudablemente positivos⁵⁴. El Grupo Interservicios sobre la Calidad y la Innovación de la Administración Pública será fundamental para la mejora de la coordinación a nivel de la UE de todas las iniciativas que contribuyan a la modernización de las administraciones públicas en Europa.

La evaluación llegó a la conclusión de que existe margen para que los representantes de los Estados miembros del Comité ISA, el Grupo de Coordinación y el Grupo de Trabajo sigan mejorando la coordinación con sus homólogos nacionales en cuestiones de interoperabilidad a fin de contribuir al éxito del programa siguiente⁵⁵.

El programa ofrece una buena visión de conjunto de la evolución de la interoperabilidad a escala nacional gracias a la consolidación de las fichas de datos del observatorio NIFO y de las fichas de datos de las administraciones electrónicas de los Estados miembros en un mismo lugar: la plataforma JoinUp⁵⁶.

La mayoría de los representantes de los Estados miembros y funcionarios de la Comisión se mostró total o parcialmente de acuerdo con que las plataformas electrónicas utilizadas en el programa ISA habían sido adecuadas para lograr una interacción coherente entre las partes implicadas y la Comisión (por ejemplo, la plataforma Joinup, el sitio web y el panel ISA). No obstante, se constató la falta de conocimiento de las partes implicadas en lo que respecta a los resultados conseguidos a nivel nacional (por ejemplo, la reutilización del programa) y a nivel de la UE, así como en lo que respecta al uso de los resultados por parte los servicios de la Comisión⁵⁷.

7. Conclusiones de la evaluación final

La evaluación final arrojó conclusiones en gran medida positivas al considerar que el programa ISA se había ajustado a las prioridades políticas de la Unión y a las necesidades de los Estados miembros⁵⁸. La evaluación señaló que el el programa se había llevado a cabo de manera eficiente y coherente, generando resultados que tanto los servicios de la Comisión como los Estados miembros han reutilizado. El programa ISA ha sido eficaz en la consecución de sus objetivos y a la hora de proporcionar soluciones operativas que faciliten una colaboración eficaz entre las administraciones públicas europeas, incluida la evaluación de la nueva legislación de la UE en materia de TIC. En conjunto, los resultados y los efectos del programa ISA que ya se han alcanzado o que se esperan han

⁵⁴ Evaluación final del programa ISA, «Coordinación interna en la Comisión Europea», p. 167.

⁵⁵ Evaluación final del programa ISA, «Conclusión 13», p. 187.

⁵⁶ <https://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/home>

⁵⁷ Evaluación final del programa ISA, «Reutilización por parte de ISA de los resultados de otras iniciativas de la UE», p. 163.

⁵⁸ Evaluación final del programa ISA, «Conclusiones 1, 2 y 3», pp. 56, 57 y 58.

abordado en gran medida las necesidades empresariales que debían satisfacer, y las actividades se han coordinado de forma adecuada con las partes implicadas a fin de garantizar su compromiso.

Las conclusiones revelaron que es necesario centrarse en la mejora de la reutilización de soluciones ISA y hacer frente a nuevas necesidades en constante evolución. Por otra parte, hay que mejorar también la coordinación de iniciativas a nivel de la UE, en particular entre las direcciones generales, en el marco del Grupo Interservicios sobre la Calidad y la Innovación de la Administración Pública, y entre los Estados miembros y la Comisión, en aras de garantizar una mayor coherencia con otras iniciativas nacionales y de la UE y la coordinación con las partes implicadas.

El enfoque estratégico global adoptado por el programa desde 2013 pone de manifiesto la existencia de un enfoque holístico y coherente en el marco del programa ISA. Se han logrado sinergias entre las acciones del programa y otras actividades de la UE, pero aún queda margen para establecer nuevas sinergias.

8. Recomendaciones

Cabe señalar que la Decisión ISA centraba las actividades del programa en la consecución de la interoperabilidad entre administraciones públicas. Es probable que esto haya afectado a los niveles de utilidad, sensibilización y reutilización, ya que el ámbito de aplicación del programa no mencionaba vínculos de las administraciones públicas con empresas y ciudadanos. No obstante, en algunos casos, el programa amplió de forma pragmática su base de partes implicadas para incluir a ciudadanos y empresas en el desarrollo de soluciones interoperables, conformando así una visión más global de la que habría sido posible en otras circunstancias.

A la hora de desarrollar soluciones interoperables, resulta cada vez más evidente la necesidad de tener en cuenta el vínculo entre las administraciones públicas, por una parte, y los ciudadanos y las empresas y sus necesidades particulares, por la otra, dado que estos últimos son los usuarios finales de los servicios de la administración pública⁵⁹. La Decisión ISA no contemplaba medidas para abordar las necesidades de los usuarios finales, pero la experiencia obtenida del desarrollo del programa y de las consultas realizadas a los «propietarios» de las acciones y a los Estados miembros dejó claro que esas medidas eran necesarias. Esta limitación se aborda en la recomendación de ampliar el ámbito de aplicación del nuevo programa ISA² a empresas y ciudadanos.

La evaluación puso de manifiesto que el programa ISA² debía desarrollar un enfoque «empresarial» más sistemático que sirviese también para destacar aún más el papel que desempeña la interoperabilidad en la generación de beneficios económicos y sociales⁶⁰. Asimismo, con el fin de

⁵⁹ Evaluación final del programa ISA, «Valoración de los resultados obtenidos por parte de los Estados miembros en la implantación de soluciones ISA», p. 184.

⁶⁰ Evaluación final del programa ISA, «Recomendación 5», p. 200.

garantizar la plena eficacia del programa ISA², la Comisión debe esforzarse por respetar sus objetivos en materia de personal,⁶¹ máxime si se tiene en cuenta que la asignación real de recursos humanos fue siempre inferior a la inicialmente prevista en el programa.

En lo que respecta a las recomendaciones de la evaluación intermedia, el programa abordó suficientemente este aspecto al mejorar la interacción con las partes implicadas y la presencia en actos importantes, y llevó a cabo avances coherentes en lo referente al resto de las recomendaciones. Sin embargo, la evaluación concluyó que los ámbitos indicados a continuación requieren un esfuerzo continuo en el marco del nuevo programa ISA²:

- comunicación con las administraciones públicas y aumento de su concienciación en materia de interoperabilidad;
- mejora del enfoque holístico y transversal de la interoperabilidad; y
- cooperación con otras políticas e iniciativas de la UE.

Además, el equipo responsable de la evaluación final considera que dos de las once recomendaciones de la evaluación final del programa IDABC siguen siendo aplicables al programa ISA; a saber:⁶²

- debe elaborarse un documento común de «promoción» que se centre en la coherencia de las políticas y las sinergias entre los programas e iniciativas de la Unión (IDABC: recomendación 5); y
- la información sobre la sostenibilidad financiera y operativa de los proyectos debe ser más visible y explicarse mejor a las partes implicadas externas (IDABC: recomendación 8).

Las recomendaciones principales son las siguientes:

8.1 Comunicación con las administraciones públicas y aumento de su concienciación en materia de interoperabilidad.

Entre 2010 y 2015, aproximadamente dos tercios de los actos que el programa ISA organizó y celebró con representantes de los Estados miembros, y el 63 % (25) de los 40 actos organizados por los Estados miembros en los que participó el programa ISA se llevaron a cabo después de 2013, esto es, tras la evaluación intermedia. El programa reforzó su presencia en conferencias y otros actos; de los más de 60 actos en los que intervino, tres cuartas partes tuvieron lugar después de la evaluación intermedia⁶³.

El programa ISA² debe actualizar y aplicar una estrategia de comunicación, prestando especial atención a un tipo de implicación específica que incluya, entre otros, a participantes de sectores concretos. Esto

⁶¹ Evaluación final del programa ISA, «Recomendación 6», p. 201.

⁶² Evaluación final del programa ISA, «Recomendaciones de evaluaciones previas», p. 190.

⁶³ Evaluación final del programa ISA, «Conclusión 14 y aumento del nivel de conocimiento de las soluciones ISA», p. 188.

permitiría eliminar el desfase existente entre el rendimiento real del programa y la percepción que tienen del mismo las partes implicadas⁶⁴.

8.2 Refuerzo del enfoque holístico y transversal de la interoperabilidad.

El enfoque holístico adoptado desde 2013 debe continuar en el programa ISA², dado que la interoperabilidad organizativa y jurídica se encuentra todavía en sus fases iniciales. La Arquitectura de Referencia Europea de Interoperabilidad (EIRA)⁶⁵ y la Cartografía Europea de Interoperabilidad (EICart),⁶⁶ que documenta los servicios y herramientas existentes serán fundamentales a la hora de consolidar este enfoque holístico, ayudando a identificar y reutilizar soluciones existentes y a poner de manifiesto aquellos factores de interoperabilidad de los que se carezca⁶⁷. EIRA y EICart desempeñan un papel decisivo en la difusión de los resultados y contribuyen a una mejor identificación de las necesidades. Permiten una mayor sensibilización, mejoran la coordinación y posibilitan la aparición de mayores sinergias.

Ahora que la evaluación de la nueva legislación de la UE en materia de TIC se ha incluido en el proceso de evaluación de impacto, el programa ISA² debe seguir desempeñando su papel en este sentido y utilizar sus conocimientos para fomentar este ejercicio y prestar apoyo a las DG y los servicios que lleven a cabo este tipo de evaluaciones⁶⁸.

Por último, el programa ISA² debe desarrollar un enfoque más sistemático para apoyar y supervisar el uso de servicios comunes y herramientas genéricas, además de la aplicación y puesta en práctica de marcos comunes⁶⁹.

8.3 Cooperación con otras políticas e iniciativas de la UE.

Deben seguir realizándose esfuerzos por adaptar el programa ISA/ISA² a otras políticas pertinentes de la UE, tomando como ejemplo el Mecanismo «Conectar Europa», que realiza un seguimiento de sus resultados. Asimismo, a partir de 2016, debería tenerse en cuenta la revisión del MEI, en el que se implantan soluciones en apoyo de otras políticas de la UE.

El programa ISA² debe basarse en una mejora clara de la coordinación en toda la Comisión de las actividades relacionadas con la interoperabilidad y la administración electrónica que el programa ISA ha

⁶⁴ Evaluación final del programa ISA, «Recomendación 4», p. 199, y «Percepción del rendimiento del programa ISA», p. 83.

⁶⁵ EIRA es una arquitectura de referencia para ofrecer servicios públicos digitales interoperables transfronterizos e intersectoriales.

⁶⁶ La herramienta EICart es una herramienta que puede utilizarse para describir y catalogar las unidades estructurales de las soluciones (*Solution Building Blocks* o SBB) de las arquitecturas de empresas en consonancia con EIRA.

⁶⁷ Evaluación final del programa ISA, «Recomendación 8 de 9», p. 202.

⁶⁸ Evaluación final del programa ISA, «Recomendación 3 de 9», p. 198.

⁶⁹ Evaluación final del programa ISA, «Recomendación 9 de 9», p. 202.

ido desarrollando desde la evaluación intermedia⁷⁰. Esto incluye la cooperación actual con la DG CNECT en torno al Mecanismo «Conectar Europa» y al nuevo Plan de Acción de Administración Electrónica 2016-2020. Asimismo, existen planes para cooperar con la DG EMPL y la DG REGIO a fin de identificar acciones del programa ISA/ISA² nuevas o ya existentes que puedan contribuir a los objetivos temáticos 2 («mejorar el acceso, el uso y la calidad de las TIC») y 11 («mejorar la capacidad institucional de las autoridades públicas y las partes implicadas y la eficiencia de la administración pública») de los Fondos EIE. Estas iniciativas se suman a la labor de evaluación de los programas operativos nacionales y de identificación de las condiciones. Por último, el programa ISA ha mostrado un gran potencial para aumentar la cooperación, entre otros, con la DG HOME, la DG JUST, la DG MARE, la DG FISMA, la DG GROW y el JRC.

La evaluación final considera que el nuevo Grupo Interservicios sobre la Calidad y la Innovación de la Administración Pública constituye el factor principal para conseguir una cooperación coherente entre todas las políticas e iniciativas de la UE que contribuyan a la modernización del sector público⁷¹.

9. Próximos pasos

Con el desarrollo del programa de continuación ISA², la Comisión prestará la máxima atención a las recomendaciones y conclusiones arriba indicadas y, en su caso, en estrecha colaboración con los Estados miembros y otras partes implicadas, empresas y ciudadanos incluidos, procederá a analizarlas para verificar y abordar las cuestiones en ellas planteadas.

⁷⁰ Evaluación final del programa ISA, «Recomendación 7 de 9», p. 201.

⁷¹ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2014» (COM(2013) 800 final); Véase DO C 214 de 8.7.2014, p. 46-54.