

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 29.5.2009  
COM(2009) 247 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL  
CONSEJO**

**Evaluación final de la ejecución del programa IDABC**

# COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

## Evaluación final de la ejecución del programa IDABC

### 1. INTRODUCCIÓN

En virtud de una Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo (la «Decisión sobre IDABC»)<sup>1</sup>, el 1 de enero de 2005 se puso en marcha el programa quinquenal para la prestación interoperable de servicios paneuropeos de administración electrónica a las administraciones públicas, a las empresas y a los ciudadanos (el «programa IDABC»), continuador de los programas IDA e IDA II.

La finalidad de la presente Comunicación es exponer los resultados y recomendaciones de la evaluación final de la ejecución del programa IDABC. La necesidad de llevar a cabo dicha evaluación deriva del artículo 13, apartados 1, 3 y 4, de la Decisión sobre IDABC, que exige también que la Comisión Europea transmita los resultados de la evaluación al Parlamento Europeo y al Consejo.

La evaluación ha corrido a cargo de la Comisión, asistida por un consultor externo<sup>2</sup>. Representantes de los servicios de la Comisión y de los Estados miembros han hecho aportaciones a la metodología y las conclusiones a través de un grupo director de la Comisión y a través del Comité de gestión de IDABC (PEGSCO).

La versión íntegra del informe de evaluación del consultor se encontrará en <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/5707/3>.

El informe de evaluación es bastante positivo e indica que el programa IDABC está en consonancia con las prioridades políticas en materia de administración electrónica de la Comisión Europea, expresadas en la estrategia i2010<sup>3</sup> y el Plan de acción sobre administración electrónica conexas. El programa desempeña un papel singular a la hora de fomentar la integración de Europa a través de una administración pública interoperable y su ejecución sigue la trayectoria prevista. No obstante, el informe contiene también algunas sugerencias para mejorar la gestión del programa en el futuro que deberían tenerse en cuenta en la ejecución del programa continuador (ISA)<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> 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 30.4.2004 (Véase DO L 181 de 18.5.2004, p. 25. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/l\\_181/l\\_18120040518en00250035.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/l_181/l_18120040518en00250035.pdf).

<sup>2</sup> Deloitte Consulting.

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/i2010/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/index_en.htm)

<sup>4</sup> Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas europeas (ISA), COM(2008)583.

## 2. ANTECEDENTES

El objetivo del programa IDABC es definir, apoyar y promover el desarrollo y establecimiento de servicios paneuropeos de administración electrónica y de sus redes telemáticas interoperables subyacentes. Está pensado para contribuir al logro de los objetivos fijados en materia de administración electrónica

- manteniendo la promoción de la introducción de las tecnologías de la información en los ámbitos políticos, especialmente cuando la legislación lo facilita,
- construyendo una infraestructura común para los intercambios transfronterizos de información entre administraciones públicas a fin de garantizar la eficiencia de las comunicaciones,
- fomentando la aparición de servicios novedosos para empresas y ciudadanos.

A tal efecto, el programa IDABC financia acciones dentro de dos apartados, proyectos de interés común y medidas horizontales, que se enuncian en su programa de trabajo renovable<sup>5</sup>, que la Comisión modifica al menos una vez al año previa consulta con los Estados miembros a través del Comité de gestión de IDABC.

Los proyectos de interés común (PIC) son acciones que se enmarcan en las áreas políticas de la Unión Europea relativas al establecimiento o la mejora de los servicios paneuropeos de administración electrónica, en apoyo de administraciones públicas, empresas y ciudadanos. Estas acciones, que responden a necesidades de la política europea y mejoran la cooperación entre las administraciones de Europa, las ejecutan los sectores responsables de las diferentes áreas políticas de la UE, es decir, las Direcciones Generales, bajo el control de comités sectoriales. En el programa de trabajo de IDABC se describen detalladamente los PIC iniciados al amparo del programa.

Las medidas horizontales (MH) son acciones pensadas para apoyar los proyectos de interés común, pero también la administración electrónica en general. En primer lugar, aportan y mantienen servicios de infraestructura para los servicios públicos en la Comunidad. Estos servicios aportan y mantienen soluciones de tecnología y de software, comprendiendo los servicios de red, los servicios de seguridad y las directrices. En segundo lugar, inician, posibilitan y gestionan la prestación de servicios horizontales paneuropeos de administración electrónica a las empresas y los ciudadanos de Europa, incluidos los aspectos organizativos y de coordinación conexos. Las MH las ejecuta principalmente la Dirección General de Informática, en estrecha colaboración con los demás servicios de la Comisión y bajo el control del Comité de gestión de IDABC. En el programa de trabajo de IDABC se describen detalladamente las MH iniciadas al amparo del programa.

## 3. METODOLOGÍA

La evaluación ha utilizado múltiples métodos de investigación, tales como investigación documental, encuestas en línea, entrevistas, reunión de un grupo focal con los miembros del Comité de gestión de IDABC y estudios de caso, con

---

<sup>5</sup> C/2008/1881, véase <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/5101>.

participación de una gran variedad de partes interesadas, en total casi 300 representantes de los comités sectoriales, el Comité de gestión de IDABC y los servicios de la UE.

#### 4. ASPECTOS DE LA EVALUACIÓN Y PREGUNTAS PLANTEADAS

La evaluación se ha centrado en los siguientes aspectos:

- **Pertinencia:** ¿En qué medida han resultado pertinentes los objetivos y acciones del programa IDABC en relación con las necesidades y prioridades cambiantes tanto a nivel nacional como comunitario, y ante todo con las necesidades y prioridades relacionadas con i2010 y, más en general, las establecidas por los objetivos de Lisboa? ¿En qué medida contribuye el programa al logro de los objetivos políticos generales?
- **Eficiencia:** ¿Hasta qué punto es económica la conversión en productos y resultados de las distintas aportaciones y acciones? ¿Qué aspectos del programa son los más y los menos eficientes, especialmente en cuanto a recursos movilizados?
- **Eficacia:** ¿Hasta dónde se ha avanzado en el proceso de conseguir los objetivos específicos y generales del programa IDABC en virtud de sus resultados e impacto? ¿Existen aspectos que son más o menos eficaces que otros y, en caso afirmativo, qué enseñanzas cabe extraer de ello?
- **Utilidad:** ¿Qué relación guardan las acciones, resultados e impactos del programa IDABC, ya conseguidos o previstos, con las necesidades de las poblaciones diana?
- **Sostenibilidad:** ¿En qué medida se garantiza la sostenibilidad financiera y operativa de los servicios de infraestructura? ¿En qué medida se garantiza la sostenibilidad de los servicios paneuropeos de administración electrónica horizontales y de los proyectos de interés común?
- **Coherencia:** ¿En qué medida forman parte las acciones de un enfoque «holístico» dentro del marco del programa y se logran sinergias entre las acciones del programa y otras actividades comunitarias en el área de la administración electrónica y los servicios de infraestructura paneuropeos? Si procede, ¿en qué medida se constatan repercusiones sobre otras áreas de la política económica, social o de medio ambiente?

Aparte de las cuestiones específicas vinculadas a estos aspectos de la evaluación, se han planteado dos preguntas de carácter horizontal en relación con

- los progresos ya alcanzados por las acciones financiadas por el programa IDABC, y
- la coordinación con los Estados miembros y la participación de éstos.

## 5. CONSTATAIONES

### 5.1. Pertinencia

El informe de evaluación llega a la conclusión de que IDABC contribuye a la iniciativa i2010 de modernización del sector público europeo promoviendo el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) más avanzadas, desarrollando soluciones y servicios comunes y ofreciendo una plataforma para el intercambio de buenas prácticas entre las administraciones públicas. Además, se ha adaptado el programa a la evolución de las prioridades políticas europeas expresadas en las conferencias ministeriales de Manchester y Lisboa<sup>6</sup> al integrar sus acciones en el Plan de acción sobre administración electrónica<sup>7</sup> y poner en marcha varias acciones enmarcadas en dicho Plan, tales como las relativas a la contratación electrónica (incluidos pedidos y facturas) y la firma electrónica. IDABC se ha convertido en un interlocutor reconocido para la interoperabilidad transfronteriza. El programa ha contribuido al logro de nueve objetivos políticos sectoriales, principalmente en materia de salud y protección de los consumidores, estadística, empleo y asuntos sociales y agricultura<sup>8</sup>.

### 5.2. Eficiencia

Según las partes interesadas consultadas, el programa ha ido alcanzando sus objetivos con eficiencia creciente a lo largo del tiempo. Se ha señalado que el programa experimentó un retraso significativo en 2005, a causa del largo proceso de contratación de algunas de las acciones. Estos retrasos se han recuperado parcialmente, en parte gracias a la flexibilidad que aporta el programa de trabajo renovable, particularmente para la reafectación del presupuesto entre las acciones.

Además, el informe de evaluación considera un hecho importante la modificación del reparto de la financiación entre los PIC y las MH, que refleja directamente la disminución de la necesidad de financiar los primeros. Esta modificación era previsible, ya que actualmente la mayor parte de las iniciativas de la política comunitaria comportan algún tipo de uso de soluciones de TIC y, en consecuencia, deben hacer frente a los costes correspondientes<sup>9</sup>.

### 5.3. Eficacia

El equipo de evaluación llega a la conclusión de que las acciones financiadas por IDABC han contribuido globalmente a la construcción de servicios de infraestructura comunes para el intercambio transfronterizo de información entre las administraciones públicas y que los estudios financiados por IDABC han demostrado poseer un alto valor añadido. Según varias de las partes interesadas, la eficacia global del programa podría haber sido mayor de haberse establecido, desde el primer

---

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/egovernment/conferences](http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/conferences)  
<http://archive.cabinetoffice.gov.uk/egov2005conference/>  
<http://www.egov2007.gov.pt/>.

<sup>7</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0173:EN:NOT>.

<sup>8</sup> Además de competencia, educación y formación, empresa, medio ambiente y mercado interior.

<sup>9</sup> Es una de las razones principales por las que la Comisión ha propuesto centrarse solamente en las acciones horizontales en el programa continuador.

momento, una estrategia descendente<sup>10</sup>. No obstante, tal estrategia tendría que limitarse al ámbito de aplicación del programa como tal. Los diferentes sectores políticos que ejecutan los PIC actúan dentro de sus propios ámbitos de competencia y estrategia.

Además, se constata que los resultados y la asimilación de las acciones no son sistemáticamente notificados a las distintas partes interesadas.

#### **5.4. Utilidad**

Para los evaluadores, el programa responde a las necesidades de las administraciones públicas de la UE y ningún otro programa satisface la necesidad de elaborar herramientas comunes de interoperabilidad para los servicios transfronterizos de administración electrónica. Los miembros del Comité de gestión de IDABC han señalado que el programa puede actuar de acicate en el ámbito de la administración electrónica incluso a nivel nacional. En lo que se refiere a las empresas y los ciudadanos, los evaluadores consideran que IDABC ha respondido a sus necesidades de manera más indirecta, principalmente porque el principio de subsidiaridad obliga básicamente a que sean los Estados miembros los que presten los servicios pertinentes.

La Comisión Europea ha establecido mecanismos de interacción con las partes interesadas, incluidos reuniones, seminarios, foros y bitácoras, pero, según los evaluadores, todavía se podría hacer más para comprender mejor las demandas y necesidades de dichas partes.

#### **5.5. Sostenibilidad**

En tanto que la sostenibilidad financiera y operativa a largo plazo de los PCI queda garantizada en un contexto sectorial fundamentado en bases jurídicas específicas del sector, la sostenibilidad de las MH sólo puede garantizarse actualmente a través de un programa comunitario. Las decisiones al respecto dependen del uso real y de la utilidad de una medida. Por consiguiente, es este un elemento esencial que debe tenerse en cuenta en la ejecución de un programa continuador de IDABC.

Además, la evaluación ha señalado que la correcta distribución de los recursos disponibles entre el desarrollo de aplicaciones nuevas y el mantenimiento de las ya existentes constituye un aspecto importante por los Estados miembros, que análogamente debe tenerse en cuenta en el contexto del programa continuador.

#### **5.6. Coherencia**

La coherencia externa del programa con respecto a otras actividades comunitarias en materia de administración electrónica cada vez está mejor garantizada. La colaboración entre el programa IDABC y el programa de apoyo a las políticas de TIC del Programa Marco de Innovación y Competitividad<sup>11</sup> ha ido mejorando desde la evaluación a medio plazo. No obstante, muchas partes interesadas no están aún

---

<sup>10</sup> Los trabajos de elaboración de una estrategia europea en materia de interoperabilidad se incluyeron en la quinta revisión del programa de trabajo de IDABC en la primavera de 2008.

<sup>11</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/ict\\_psp/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/index_en.htm).

suficientemente familiarizadas con las sinergias y complementariedades entre los diferentes programas y acciones.

En lo que se refiere a la coherencia interna, la integración transectorial de las MH se considera adecuada, mientras que cabría mejorar la coherencia entre los PIC y las MH. Por otra parte, estas últimas se utilizan ampliamente fuera de los primeros en el ámbito más general del programa IDABC.

#### **5.7. Progresos conseguidos en las acciones financiadas por programa IDABC**

Según la quinta revisión del programa de trabajo, IDABC ha financiado 54 acciones, 22 PIC y 32 MH, con un total de 110 millones de euros (unos 20 millones para los proyectos y unos 90 para las medidas).

La evaluación llega a la conclusión de que las acciones se han desarrollado y ejecutado correctamente, sin que se hayan planteado problemas graves hasta el momento. No obstante, la ejecución de algunas de ellas va un poco retrasada con respecto a las previsiones. Los retrasos en algunas de las MH pueden explicarse en parte por las circunstancias que se mencionaron en el punto 5.2.

La mayoría de las acciones de IDABC estaban todavía en curso al terminarse el informe de evaluación, motivo por el cual no se ha podido evaluar cabalmente su utilización. Los evaluadores han encontrado claros indicios de que las acciones ejecutadas se utilizan ampliamente y documentado que las partes interesadas confían en que las demás se utilizarán también una vez finalizadas.

#### **5.8. Coordinación y participación de los Estados miembros**

Los Estados miembros desempeñan un papel importante tanto en la conducción del programa como a la hora de sugerir posibles orientaciones futuras. La representación de las administraciones públicas nacionales en el Comité de gestión de IDABC y en los numerosos grupos de expertos convierte también al programa en un foro para la coordinación de las políticas nacionales en materia de administración electrónica. Sin embargo, la coincidencia estratégica entre las prioridades nacionales y europeas no siempre es óptima, ya que la interoperabilidad transfronteriza no tiene actualmente una prioridad elevada en algunos Estados miembros.

A nivel de gestión operativa del programa, la evaluación considera que los Estados miembros han presentado en los últimos años numerosas sugerencias para la orientación futura del programa y que dicha sugerencias han sido aceptadas en la medida de lo posible, aunque el número de acciones iniciadas directamente por los Estados miembros sea limitado. Por otra parte, los Estados miembros consideran que cabría mejorar la manera de distribuir la información sobre el programa de trabajo renovable y las distintas acciones entre la Comisión y los Estados miembros.

### **6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

**En términos generales, la evaluación llega a la conclusión de que el programa se ajusta a las prioridades políticas en materia de administración electrónica de la Comisión Europea, desempeña un papel singular en el marco de los instrumentos europeos de fomento de la integración de Europa a través de la**



## **interoperabilidad de las administraciones públicas y va ejecutando adecuadamente sus acciones.**

Los esfuerzos para mejorar la eficiencia y eficacia del programa, algunos de los cuales están en curso, deben concentrarse en:

- el entorno estratégico en el que debe operar el programa<sup>12</sup>
- las herramientas de comunicación con las partes interesadas<sup>13</sup>
- el desarrollo de métodos de seguimiento<sup>14</sup>.

Además, la evaluación recomienda, para futuros programas, que se instauren a su debido momento los marcos conceptuales apropiados para evitar el riesgo de que las acciones se inicien con retraso<sup>15</sup>.

### **6.1. Entorno estratégico en el que debe operar el programa**

La evaluación sugiere realzar el perfil del programa a fin de que mejore su posición política y de se conozca más a nivel nacional<sup>16</sup>.

En el contexto de la propuesta del programa continuador de IDABC, ISA<sup>17</sup>, la Comisión ha sugerido a los Estados miembros que designen a los miembros del Comité de gestión al nivel de los responsables principales en materia de información de cada país. Esta sugerencia se ajusta a la evaluación, que propone reforzar el Comité de gestión de IDABC garantizando un compromiso de nivel más elevado por parte de la alta dirección política y organizativa.

La Comisión está desarrollando, en estrecha cooperación con los Estados miembros, una estrategia europea de interoperabilidad (EEI) que constituirá la base del programa ISA. Además de en esta estrategia, el programa ISA se basará en el marco europeo de interoperabilidad (MEI), que está a punto de concluirse. Todo ello se ajusta a la evaluación, que recomienda a la Comisión que elabore un marco estratégico basado en un análisis del problema de la interoperabilidad y del intercambio de datos en Europa, que incluya tanto un análisis de las partes interesadas como una visión y definición estratégica de las metas y objetivos<sup>18</sup>.

Las prioridades establecidas en la EEI se traducirán en acciones concretas que constituirán la base del programa de trabajo renovable de ISA, que cubrirá toda la duración del programa (seis años). En este programa de trabajo se especificará y acordará, en estrecha cooperación con los Estados miembros, la distribución de los

---

<sup>12</sup> Recomendaciones 1, 2 y 3.

<sup>13</sup> Recomendaciones 4, 5, 10, 11 y aspectos de la 1 y la 8.

<sup>14</sup> Recomendaciones 6, 7 y 8.

<sup>15</sup> Recomendación 9.

<sup>16</sup> Recomendación 1.

<sup>17</sup> Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas europeas (ISA), COM(2008)583.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008PC0583:EN:NOT>.

<sup>18</sup> Recomendación 2.

recursos entre las diversas prioridades, incluidas las actividades de desarrollo y operativas<sup>19</sup>.

## **6.2. Herramientas de comunicación con las partes interesadas**

La evaluación subraya la importancia de instaurar unos mecanismos adecuados de comunicación y consulta para interactuar con las partes interesadas, en particular con los sectores políticos y los Estados miembros, pero también con industria de las TIC. Estos mecanismos deberían utilizarse, por ejemplo, para debatir con los Estados miembros la sostenibilidad de las distintas acciones<sup>20</sup>.

La Comisión mantendrá e intensificará en el futuro programa ISA los esfuerzos de comunicación efectuados por el programa IDABC. En función de las prioridades y actividades del programa, se elaborará una estrategia de comunicación orientada a las distintas partes interesadas<sup>21</sup>, tales como las administraciones a sus distintos niveles, la industria, las organizaciones de normalización y las comunidades del software de fuente abierta. La Comisión procurará que estas partes participen en las actividades del programa ISA en función de los aspectos de que se trate, recurriendo a los mecanismos de comunicación y consulta más adecuados. A tal efecto, la Comisión organizará reuniones, seminarios y conferencias y proseguirá sus actividades de sensibilización. La Comisión utilizará asimismo plataformas en línea, que hacen posible la constitución de amplias comunidades y sirven de foro para los debates con las partes interesadas y entre éstas. La Comisión mantendrá, y reforzará cuando resulte necesario, el uso de las consultas públicas para garantizar un compromiso amplio y global por parte de los grupos de partes interesadas pertinentes<sup>22</sup>.

## **6.3. Desarrollo de métodos de seguimiento**

En la propuesta relativa a ISA<sup>23</sup>, la Comisión ha definido unos indicadores para los objetivos generales y específicos del programa y para los resultados previstos. Estos indicadores servirán de base para que la Comisión cuantifique el rendimiento del futuro programa ISA. Esto se ajusta a la recomendación de la evaluación de que la Comisión cree una herramienta de seguimiento del programa basada en las metas y objetivos estratégicos de las acciones que financia<sup>24</sup>.

Para el seguimiento de las acciones concretas, la Comisión prevé en el futuro programa ISA que las fases y los hitos de una acción se ajusten a la metodología interna de la Comisión utilizada para la gestión de los proyectos de TIC. Esta metodología facilitará el seguimiento y la cuantificación permanentes de los proyectos de ISA y permitirá que las partes interesadas conozcan sistemáticamente los progresos de las acciones, por ejemplo sobre la base de los indicadores de rendimiento enunciados al iniciarse las mismas. Se mantendrá la práctica de la notificación en línea utilizada actualmente en el programa IDABC, reforzándola mediante el establecimiento de una solución que permita el seguimiento permanente.

---

<sup>19</sup> Recomendación 3.

<sup>20</sup> Recomendación 8.

<sup>21</sup> Recomendación 4.

<sup>22</sup> Lo que precede tiene en cuenta las Recomendaciones 1, 5, 10 y 11.

<sup>23</sup> Anexo de COM(2008)583.

<sup>24</sup> Recomendación 6.

Estas actividades se ajustan a la recomendación de la evaluación de que las partes interesadas sean informadas periódicamente sobre la situación de las acciones en curso<sup>25</sup>, incluidos los aspectos relacionados con la sostenibilidad<sup>26</sup>. Por último, las acciones seguirán ejecutándose sobre la base de la normativa sobre contratación pública, en cuyo contexto la Comisión tratará de garantizar que los marcos contractuales necesarios estén listos en su debido momento para la puesta en marcha del programa ISA<sup>27</sup>.

Para la evaluación del futuro programa y de sus acciones, la Comisión seguirá utilizando su proceso y metodología de evaluación, bien establecidos y comprobados.

## **7. CONCLUSIONES**

Varias conclusiones y recomendaciones de la evaluación respaldan claramente las ideas adoptadas por la Comisión para la programa ISA.

Se trata, en particular, de las recomendaciones sobre el compromiso a un nivel superior de los representantes de los Estados miembros en la gestión del programa y sobre la elaboración de un marco estratégico, que están plenamente integradas en la propuesta del programa ISA de la Comisión.

Otras recomendaciones, como la definición de una estrategia de gestión y comunicación en relación con las partes interesadas y la de un sistema de seguimiento, son consideradas por la Comisión como requisitos previos para una correcta ejecución del programa ISA.

La Comisión tomara en consideración todas las recomendaciones en la ejecución del programa ISA, así como en las acciones todavía pendientes de ejecución en el periodo restante del programa IDABC, en la medida en que esto resulte posible en los actuales plazos.

---

<sup>25</sup> Recomendación 7.

<sup>26</sup> Recomendación 8.

<sup>27</sup> Recomendación 9.