

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Mejora de los modelos de “asociaciones público-privadas participativas” en el despliegue de los servicios electrónicos para todos en la UE-27» (Dictamen de iniciativa)

(2011/C 48/13)

Ponente: **Claudio CAPPELLINI**

El 16 de julio de 2009, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Mejora de los modelos de “asociaciones público-privadas participativas» en el despliegue de los servicios electrónicos para todos en la UE-27»

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de septiembre de 2010.

En su 465º Pleno de los días 15 y 16 de septiembre de 2010 (sesión del 16 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 102 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente la Agenda Digital de la Comisión Europea (CE) y las propuestas del Informe sobre el Mercado Interior para obtener beneficios económicos y sociales sostenibles de un mercado único digital y de conexiones ultrarrápidas a Internet que llevarán las aplicaciones a los ciudadanos y a las pymes en las zonas rurales y remotas. Además, el CESE está de acuerdo con la CE, el Parlamento Europeo (PE) y el Comité de las Regiones (CDR) en que son necesarias más actividades de supervisión para garantizar que todos se beneficien de la banda ancha inalámbrica y de línea fija para 2013. Son necesarias más inversiones en todos los niveles y debería explorarse asimismo la posibilidad de asociaciones público-privadas (APP) para las zonas rurales y remotas y para actualizar las redes.

1.2 El CESE apoya el marco común para las políticas nacionales y las de la UE a fin de alcanzar los objetivos de Europa 2020 y, por consiguiente, pide a la CE que cree un grupo consultivo ad hoc que pueda ayudar a los Estados miembros, los países candidatos y los operadores privados interesados a supervisar mejor el acceso de las zonas rurales y remotas a la cobertura de banda ancha.

1.3 Existen importantes carencias del mercado a la hora de proporcionar redes de banda ancha de alta velocidad a precios asequibles en las zonas remotas. Por lo tanto, la CE debe fomentar todo el espectro de políticas que faciliten el desarrollo de redes abiertas por parte del Estado y del sector privado. La UE debe aprovechar plenamente el desarrollo de los servicios electrónicos en los sectores público y privado para ayudar a mejorar los servicios locales y regionales de salud y educación, los servicios de urgencias de interés general, los servicios de seguridad y los servicios sociales. La adopción de APP por todos los entes puede ofrecer un apoyo estratégico a las pymes especializadas en servicios públicos de tecnologías de la información

y la comunicación (TIC), así como a las cualificaciones de TIC de los jóvenes empresarios.

1.4 Deberían fomentarse la inversión privada y las APP en las zonas rurales, remotas y de escasa renta a través de los Fondos Estructurales, junto con los instrumentos del BEI (Banco Europeo de Inversiones) y del FEI, a fin de proporcionar conexiones a Internet a un precio justo para los ciudadanos vulnerables y las pymes. Los programas y las medidas de la CE deberían dirigirse a fomentar y multiplicar las APP locales en proyectos piloto interregionales y transfronterizos, y debería promoverse la celebración de un «Día europeo de los servicios electrónicos para todos».

1.5 El CESE otorga gran importancia al establecimiento de asociaciones reforzadas entre los proveedores públicos y privados de servicios públicos en línea que presten un servicio mejor y más eficaz. Son necesarias una mayor transparencia y una participación ciudadana activa, al mismo tiempo que se mantiene la propiedad de las inversiones en infraestructuras públicas y la supervisión de los resultados. Los servicios públicos se prestan a menudo en los niveles local y regional, donde las pymes y sus asociaciones podrían participar en colaboraciones con el sector público, ya sea como proveedores directos o, si se requieren recursos financieros importantes o una experiencia más global, a través de un consorcio. Esto ya se ha puesto en práctica en algunas regiones de Francia (Auvergne), Italia (Trentino, Alto-Adige, Lombardía) y en otros Estados miembros.

1.6 El acceso a una banda ancha inalámbrica de alta calidad a precios razonables puede aumentar la accesibilidad y la calidad de los servicios prestados por las autoridades y permitir a las pymes ser más competitivas en el mercado. Las regiones y comunidades remotas serán las más beneficiadas del acceso a unos servicios más rápidos de banda ancha.

1.7 El CESE destaca la necesidad de realizar inversiones extraordinarias para desarrollar el acceso universal y de alta velocidad a la banda ancha fija y móvil para todos los ciudadanos y consumidores. También es necesario un marco de ayudas estatales de la Unión Europea que sea compatible con la legislación comunitaria sobre competencia, así como una mejor coordinación entre los diferentes programas y políticas de la UE, de modo que la elección de los consumidores contribuya a lograr todas las metas previstas en relación con el acceso a los servicios electrónicos de todos los ciudadanos y lugares.

1.8 El CESE está de acuerdo en que todos los hogares deberían tener acceso a la Internet de banda ancha a un precio competitivo antes de 2013. Debería promoverse el dividendo digital y utilizarse para aumentar la cobertura de la banda ancha móvil y la calidad de los servicios. Los Estados miembros deberán actualizar sus objetivos nacionales para la banda ancha y la cobertura de alta velocidad a fin de ayudar a los entes regionales y los agentes privados a apoyar de manera coherente una estrategia europea de banda ancha de alta velocidad. En particular, los entes regionales, las instituciones consultivas de carácter nacional y comunitario, las pymes, las organizaciones y otros agentes privados deberían participar desde la etapa más temprana en la iniciativa «Internet del Futuro».

1.9 El CESE respalda la solución de las APP, cuyos modelos de financiación pueden proporcionar una banda ancha con una buena relación coste-eficacia y en el momento oportuno a los ciudadanos de las zonas rurales y regiones transfronterizas. En este orden de cosas, el CESE subraya que las cualificaciones digitales -en particular de las pymes y de los jóvenes empresarios en las zonas rurales y remotas- son vitales para una sociedad digital incluyente, sobre todo allí donde el acceso a los servicios electrónicos crea una brecha digital para las personas mayores, los grupos desfavorecidos y los hogares de baja renta. También deben abordarse los problemas de acceso existentes.

1.10 Las instituciones de la UE deberían aprovechar plenamente el desarrollo de los servicios electrónicos en los sectores público y privado para ayudar a mejorar los servicios locales y regionales de salud y educación, los servicios de urgencias y de seguridad, y otros servicios más amplios de interés general, así como los servicios sociales.

2. Antecedentes – Contexto general

2.1 Internet se ha convertido en una de las infraestructuras más importantes del siglo XXI desde el punto de vista estratégico y es una obligación fundamental para que la UE garantice el cumplimiento del servicio universal previsto en el Tratado de Lisboa. Sin embargo, la situación apenas ha mejorado en las

regiones rurales y remotas, por lo que difícilmente se puede hablar de un mercado de servicios electrónicos europeos ⁽¹⁾. Como quiera que el sector privado no parece interesado en satisfacer la demanda de servicios y que los gobiernos no pueden afrontar por sí solos este desafío, una solución adecuada sería lograr que ambas partes –pública y privada– compartieran beneficios y riesgos recurriendo a APP en este ámbito. La participación activa y la intervención de la sociedad civil organizada en las APP para desplegar servicios electrónicos podrían resultar claves en este proceso.

2.2 El presente dictamen de iniciativa se propone estudiar esta cuestión y lanzar un debate sobre la necesidad de encontrar soluciones sostenibles para el despliegue de los servicios electrónicos en todas partes y para todos en Europa, especialmente por lo que respecta a las regiones menos accesibles y a los colectivos más vulnerables.

2.3 En este contexto, los objetivos generales de este dictamen son los siguientes:

- analizar, con ayuda del CESE y de organizaciones de interés privadas y públicas, el modo de adoptar APP a la hora de promover los servicios electrónicos para todos, ya sean particulares, empresas o gobiernos locales o regionales;
- destacar el potencial que la adopción de APP sostenibles y eficaces para el despliegue de los servicios electrónicos en Europa podría tener para fomentar la inclusión social de los grupos vulnerables y la integración económica de las regiones remotas ⁽²⁾, y
- ayudar a las instituciones y a los responsables políticos de la UE, así como a las partes interesadas públicas y privadas que desean establecer APP en el ámbito de los servicios electrónicos, detectando problemas y buscando posibles soluciones, realizando análisis de impacto de la oferta y la demanda de servicios electrónicos teniendo en cuenta las necesidades de la sociedad civil y explorando los criterios relevantes para el empleo y las cualificaciones, así como buenas prácticas en materia de programas y políticas en el ámbito de la UE que puedan trasladarse a los niveles nacional y regional.

2.4 Las TIC afectan a nuestra sociedad en la mayor parte de sus facetas. Al igual que ocurre con la línea divisoria entre el teléfono, internet, las emisiones televisivas, la telefonía móvil y otros servicios de comunicación, cada vez son más difusos los límites entre la industria y el sector público y entre las políticas nacionales y las de la UE. De hecho, las políticas nacionales y regionales no han sido capaces de lograr el acceso efectivo de todos a estos servicios.

⁽¹⁾ COM(2009) 479 final, «Una asociación público-privada para la Internet del Futuro».

⁽²⁾ El principal problema de los servicios electrónicos en la UE es que no existe una definición común del término. Por lo general, los servicios electrónicos (*e-services*) se entienden en el sentido estricto de TIC, donde se incluyen servicios como la administración electrónica, el negocio electrónico, la salud electrónica, la información pública electrónica, el aprendizaje electrónico, la inclusión digital o la contratación electrónica.

2.5 En este contexto, Neelie Kroes, la nueva Comisaria responsable de la Agenda Digital, ha iniciado un debate sobre una consulta pública para determinar la necesidad de «actualizar las normas para tener la seguridad de que todos los ciudadanos de la UE pueden acceder a los servicios esenciales de telecomunicaciones, incluida la conexión rápida a Internet. Tenemos que velar por que nadie quede excluido de la sociedad digital». Además, la reciente Comunicación «Europa 2020» viene a confirmar el objetivo de que el mercado digital único reporte unos beneficios económicos y sociales sostenibles –basados en una internet rápida y ultrarrápida, y en aplicaciones interoperables–, con acceso a la banda ancha para todos de aquí al 2013.

2.6 La Estrategia de Lisboa ya constató la necesidad que tenemos de acceder a unos servicios digitales modernos (internet, GPS, etc.) y a los denominados servicios electrónicos. Teniendo esto en cuenta, la modernización de los servicios públicos deberá:

- asegurar la prestación de servicios de mejor calidad y mayor seguridad a la población en general;
- dar respuesta a las necesidades de las empresas y, en particular, de las pymes, que requieren una menor carga burocrática y una mayor eficiencia;
- garantizar la continuidad transfronteriza de los servicios de interés general, incluida la protección civil, algo que resulta crucial con miras a apoyar la movilidad en Europa y la cohesión social en los Estados miembros.

2.7 De conformidad con la Directiva de servicios universales⁽³⁾ de 2002, el actual marco regulador vigente en la Unión exige que los Estados miembros velen por que los ciudadanos puedan conectarse a la red telefónica pública en una ubicación fija y acceder a los servicios telefónicos públicos para efectuar comunicaciones de voz y de datos que tengan un acceso funcional a Internet. Los consumidores deben tener acceso a servicios de guía telefónica y consultas sobre la misma, teléfonos públicos de pago y medidas especiales en caso de discapacidad.

2.8 Por otro lado, una reciente Comunicación de la CE ha establecido que las APP representan una opción para «acelerar» el uso de Internet en Europa y proporcionar servicios electrónicos a los ciudadanos de la UE. Las APP se perciben como una manera de permitir a los ciudadanos europeos hacer un mejor uso de las tecnologías –tanto de las ya conocidas como de las emergentes– desde una perspectiva más holística. Además, las APP también podrían ser de ayuda a la hora de detectar los obstáculos ocasionados por aspectos no técnicos y de emprender una estrategia para hacerles frente⁽⁴⁾. El término APP abarca una amplia gama de situaciones y, por consiguiente, existen

varias definiciones en la literatura especializada, por ejemplo las directrices de las Naciones Unidas⁽⁵⁾, así como en las prácticas del BEI.

2.9 La CE ha llevado a cabo una serie de consultas públicas, en las que ha participado el CESE, sobre cuestiones como:

- las redes de acceso de nueva generación (NGA);
- la transformación de la oportunidad del dividendo digital en beneficios sociales y crecimiento económico en Europa, y
- los principios del servicio universal en las comunicaciones electrónicas.

2.10 Con su Comunicación titulada «Una asociación público-privada para la Internet del Futuro» (COM(2009) 479 final), la Comisión Europea pretende ofrecer un marco que permita prepararse para una sociedad «inteligente» y aumentar al mismo tiempo la competitividad del sector europeo de las TIC. La preparación del lanzamiento de una iniciativa de asociación público-privada (APP) para la Internet del Futuro, impulsada también por los Estados miembros y la industria, requerirá una mayor participación de la sociedad civil y los entes regionales.

3. Observaciones generales: APP y despliegue de los servicios electrónicos

3.1 Del mismo modo que en nuestra sociedad se garantiza el suministro y el acceso a los alimentos, el agua, la educación, la asistencia sanitaria, la libre circulación y los entes públicos, es importante encontrar y adoptar las soluciones más sostenibles y las políticas más eficaces para garantizar a los ciudadanos y empresas de la UE la igualdad de trato en la sociedad de la información, especialmente en las zonas rurales y remotas de la UE.

3.2 Sin embargo, por ahora no se ha logrado este objetivo en toda la UE, donde siguen existiendo regiones geográficas y grupos sociales en peligro de «exclusión digital». La exclusión digital podría relacionarse con factores demográficos (edad, sexo, tipo de hogar, etc.), socioeconómicos (educación, empleo, estatus, renta, etc.) y geográficos (vivienda, situación, características regionales o locales específicas, factores geopolíticos, etc.). Los motivos que explican el fracaso del mercado de los servicios electrónicos dependen de cada caso y, entre otros, pueden citarse unas condiciones geográficas desfavorables, niveles de población reducidos, sistemas tributarios elevados, o la combinación de todos ellos. Al ser a menudo insuficientes la demanda y las transacciones, es frecuente que los operadores privados opten por no invertir en dichas regiones.

⁽³⁾ DO L 108, 24.4.2002, p. 51-77.

⁽⁴⁾ «Libro Blanco sobre una asociación público-privada para la Internet del Futuro», enero de 2010.

⁽⁵⁾ «Guide book on promoting good governance in Public-Private Partnership» (Guía sobre el fomento de la buena gobernanza en las asociaciones público-privadas) – Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2008.

3.3 Sin embargo, no debe hacerse hincapié solamente en la exclusión geográfica, sino también en la exclusión social que acompaña la falta de poder adquisitivo o las limitadas competencias de determinados grupos de usuarios ⁽⁶⁾. Así pues, los servicios electrónicos deben ampliarse de manera que garanticen el acceso de todos los usuarios, independientemente de su situación geográfica, económica o social.

3.4 Es necesario realizar esfuerzos políticos extraordinarios y adoptar medidas con objeto de lograr resultados para los grupos vulnerables y, sobre todo, para las regiones no urbanas.

3.5 El CESE ha elaborado diversos dictámenes y ha formulado recomendaciones fundamentales sobre distintos temas relacionados con los servicios electrónicos, su interoperabilidad y las infraestructuras de las TIC ⁽⁷⁾.

3.6 El CESE cree que las APP podrían ser un instrumento para el despliegue de los servicios electrónicos en la UE, un nuevo ámbito prometedor que presenta aspectos operativos de crucial importancia.

3.7 Según los distintos análisis realizados, los principales argumentos en favor de este planteamiento se traducen en:

- mejoras en la calidad de los servicios electrónicos para los grupos vulnerables;
- mejoras en términos de coste-eficacia, aprovechando la innovación, experiencia y flexibilidad del sector privado;
- aumento de la inversión en infraestructuras públicas para ampliar la prestación de los servicios electrónicos;
- carácter sostenible de una mayor flexibilidad y acceso a los recursos por parte de los socios privados;
- mejoras en la calidad del gasto público, y
- mayor eficiencia y convergencia de los servicios de interés general.

⁽⁶⁾ DO C 139, 11.5.2001, p. 15; DO C 123, 25.4.2001, p. 53; DO C 108, 30.4.2004, p. 86.

⁽⁷⁾ DO C 77, 31.3.2009, p. 60; DO C 175, 28.7.2009, p. 92; DO C 175, 28.7.2009, p. 8; DO C 317, 23.12.2009, p. 84; DO C 218, 11.9.2009, p. 36; DO C 224, 30.8.2008, p. 50; dictamen del CESE sobre el tema «Transformar el dividendo digital en beneficios sociales y crecimiento económico», ponente: Sra. Darmanin (TEN/417).

3.8 Además, la inversión en los proyectos de infraestructuras urgentes constituye un importante instrumento para mantener la actividad económica, especialmente en el actual período de crisis, y podría ayudar a retomar rápidamente un crecimiento económico sostenido. En este contexto, las APP podrían ofrecer un modo eficaz de llevar a cabo los proyectos de infraestructuras y prestar unos servicios de interés general y servicios de apoyo a las empresas que garanticen el desarrollo local y la recuperación económica en algunas regiones de la UE ⁽⁸⁾.

3.9 Por otra parte, las APP implican riesgos en relación con los servicios electrónicos, como el de que la provisión no llegue a las zonas remotas, que con frecuencia suponen pérdidas para los proveedores privados de servicios. Por este motivo, todas las APP deberían incluir la obligación de proveer de estos servicios también a estas zonas remotas.

4. Cuestiones cruciales para el despliegue de los servicios electrónicos

4.1 En el presente dictamen también abordamos el despliegue de los servicios electrónicos, esto es, expandir los dispositivos y garantizar la igualdad de acceso a ellos en toda la UE. Aquí se incluye bien la creación de una nueva infraestructura «inteligente» cuando resulte necesario, bien la mejora de la infraestructura ya existente. Esta cuestión plantea algunos aspectos de crucial importancia:

- **Eficiencia.** El que exista una infraestructura no siempre significa que su funcionamiento sea eficaz, o que sea accesible por igual al conjunto de los correspondientes grupos sociales. El ejemplo más reciente lo ofrece la encuesta realizada por el Eurobarómetro acerca del número 112 de los servicios de urgencias. A pesar de que este servicio ya existe y está en funcionamiento en veinte países de la UE, el porcentaje de ciudadanos que lo conoce es extremadamente bajo, apenas un 32 % de los encuestados ⁽⁹⁾. Es posible lograr mejoras informando mejor a los ciudadanos y permitiéndoles participar en mayor medida, así como aplicando mejor las tecnologías de aprendizaje electrónico.
- **Zonas rurales.** Siguen existiendo disparidades en toda la UE en lo que respecta al acceso a los servicios electrónicos ⁽¹⁰⁾. Las regiones rurales continúan sufriendo la falta de acceso a las TIC, y un 23 % de su población carece de acceso a una red fija de banda ancha ⁽¹¹⁾.

⁽⁸⁾ COM(2009) 615 final, «Movilizar las inversiones públicas y privadas con vistas a la recuperación y el cambio estructural a largo plazo: desarrollo de la colaboración público-privada (CPP)».

⁽⁹⁾ Flash Eurobarómetro 285 – «The European Emergency Number 112», Informe de análisis, fase 3, febrero de 2010.

⁽¹⁰⁾ «Telecomunicaciones: consulta sobre el futuro servicio universal en la era digital», IP/10/218, Bruselas, 2 de marzo de 2010 (véase http://ec.europa.eu/information_society/policy/ecomms/doc/library/public_consult/universal_service2010/index_es.htm).

⁽¹¹⁾ COM (2009) 103 final, «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Mejorar el acceso de las zonas rurales a las modernas tecnologías de la información y la comunicación (TIC)».

4.2 En el marco de un verdadero planteamiento de «mercado abierto», deberían establecerse APP desde las etapas iniciales, contando con la participación eficaz de los entes regionales, nacionales y de la UE a todos sus niveles, de los interlocutores sociales, los agentes de la sociedad civil organizada, las organizaciones de PYME, las asociaciones de consumidores, así como otros protagonistas (operadores, vendedores, proveedores informáticos, mercados verticales y de aplicación, etc.).

4.3 Un punto de partida adecuado podrían ser los Fondos Estructurales de la UE, el BEI/FEI y algunos programas específicos como los mecanismos que ofrece en la actualidad el programa marco para los futuros programas de trabajo en materia de TIC (para 2011-2013), con un presupuesto aproximado de 300 millones de euros.

4.4 En este contexto, las APP podrían beneficiarse del trabajo de las cinco plataformas tecnológicas europeas, compartiendo ideas en todo lo relacionado con Internet y poniendo en común sus respectivas investigaciones estratégicas. Una característica esencial de este tipo de APP sería el desarrollo de plataformas de servicios abiertas, normalizadas y transectoriales.

4.5 Desde una perspectiva de política europea, sectores como la asistencia sanitaria, la movilidad, el medio ambiente o la gestión energética son los candidatos ideales para beneficiarse de las nuevas infraestructuras «inteligentes» que, basadas en internet, facilitarán la rápida aceptación y adopción de estos servicios por millones de usuarios y consumidores.

Bruselas, 16 de septiembre de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI
