

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa relativo a las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos europeos (ISA²): La interoperabilidad como medio de modernización del sector público

[COM(2014) 367 final — 2014/0185 (COD)]

(2015/C 012/16)

Ponente único: **Sr. Etherington**

El 3 de julio de 2014 y el 17 de julio de 2014, respectivamente, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron, de conformidad con los artículos 172 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa relativo a las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos europeos (ISA²): La interoperabilidad como medio de modernización del sector público

COM(2014) 367 final — 2014/0185 (COD).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de octubre de 2014.

En su 502º Pleno de los días 15 y 16 de octubre de 2014 (sesión del 15 de octubre) el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 151 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Conclusiones

1.1.1 El Comité acoge con satisfacción la propuesta de un nuevo programa relativo a las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas europeas, la sociedad civil y los ciudadanos («ISA²»). Se trata de una propuesta correctamente argumentada que puede contribuir a la Agenda Digital para Europa garantizando la posibilidad de que las administraciones públicas compartan datos de forma eficaz y eficiente sobre la base de unas normas e instrumentos comunes.

1.1.2 Aun cuando ISA² se centra en las administraciones públicas, el CESE considera que este programa entraña también un posible beneficio para la sociedad civil que espera pueda materializarse plenamente.

1.1.3 No obstante, existen dos cuestiones principales que, una vez gestionadas, podrían reforzar ISA².

1.1.4 En primer lugar, los ciudadanos son cada vez más conscientes y muestran una preocupación mayor por la recopilación y el uso de datos personales –o de datos en general– que hacen las administraciones. Del mismo modo, saben que una mayor interoperabilidad incide en la manera en que se pueden compartir y utilizar los datos. La propuesta no hace ninguna referencia a estos riesgos y preocupaciones, ni de cara a los ciudadanos ni al éxito en la aplicación del programa ISA². El CESE desearía también remitir a uno de sus dictámenes precedentes acerca de la protección de datos –y el parecer del Supervisor Europeo de Protección de Datos–, y destacar la necesidad de reforzar las garantías de los ciudadanos⁽¹⁾ (véase la carta del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la propuesta de Reglamento general de protección de datos: https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultatio/Comments/2014/14-02-14_letter_Council_reform_package_EN.pdf)

1.1.5 En segundo lugar, las ISA² podrían llegar a falsear el mercado actual de las soluciones de interoperabilidad a través, en particular, de las actividades de los «viveros».

1.2 Recomendaciones

1.2.1 El CESE valora positivamente el programa ISA² sobre interoperabilidad y apoya esta propuesta.

⁽¹⁾ DO C 229, 31.7.2012, pp. 90-97.

1.2.2 El Comité recomienda que el programa se fundamente en el actual programa ISA, entre otros programas, para contribuir a la ejecución de la Agenda Digital para Europa.

1.2.3 El CESE desearía que se le mantuviera informado acerca de los progresos realizados por el programa ISA².

1.2.4 La confianza de los ciudadanos y la confianza en las administraciones públicas y en su capacidad para gestionar la información personal y respetar la privacidad suscitan preocupación. La propuesta no menciona la confianza de la ciudadanía como un riesgo, como tampoco señala ningún otro peligro o desventaja para la interoperabilidad. También ha de tenerse presente cualquier preocupación que el Supervisor Europeo de Protección de Datos pueda albergar sobre el procesamiento de los datos personales en más de un Estado miembro. Se trata de circunstancias que deberán abordarse con mayor claridad en las actividades del programa.

1.2.5 El Resumen para el ciudadano debe redactarse de modo que se aborden con solidez las preocupaciones sobre la relación calidad-precio y se justifiquen las prestaciones sociales contempladas en el programa.

1.2.6 Además, se debe hacer un mayor uso de los casos prácticos a fin de demostrar la necesidad práctica, a efectos de los ciudadanos, de una interoperabilidad entre las administraciones públicas nacionales.

1.2.7 El Comité recomienda que se haga un esfuerzo especial para dar a conocer la labor que desempeña ISA² entre la sociedad civil, toda vez que las organizaciones podrían beneficiarse de las actividades en materia de interoperabilidad o contribuir al éxito del programa.

1.2.8 El funcionamiento de los «viveros» y los «puentes de soluciones» puede llegar a dar lugar a un falseamiento del mercado. Habida cuenta de lo anterior:

- la Comisión debería cerciorarse de que estas actividades no constituyen un factor de distorsión para el mercado ni se traducen en una menor oferta comercial de soluciones de interoperabilidad en el ámbito de las TIC;
- la selección de nuevas soluciones y la elección de soluciones de apoyo a largo plazo en pos de la sostenibilidad deben someterse a un ensayo y una evaluación rigurosas en el marco de un procedimiento en el que las partes interesadas puedan depositar su confianza, y
- aun cuando la distorsión del mercado es una preocupación legítima, los viveros deberían pasar a centrarse en el desarrollo o la adopción de normas y bibliotecas de servicios, en lugar de proporcionar soluciones «llave en mano».

1.2.9 Restringir los fines no comerciales puede limitar la repercusión de ISA²: si la sociedad civil no puede aprovechar los trabajos de las ISA² con una finalidad comercial, será menos proclive a implicarse en el programa.

1.2.10 Por razones de multilingüismo, todas las soluciones informáticas deben ser compatibles con el conjunto universal de caracteres (*Universal Character Set* o UCS) Unicode, ISO/IEC 10646, tal como se reivindica en el informe final del Grupo de alto nivel sobre multilingüismo (2007). Si se estableciera, bien en la actualidad bien en un futuro hipotético, un requisito legal para la interoperabilidad a nivel europeo, sería necesario determinar también un subconjunto del UCS a fin de facilitar la gestión.

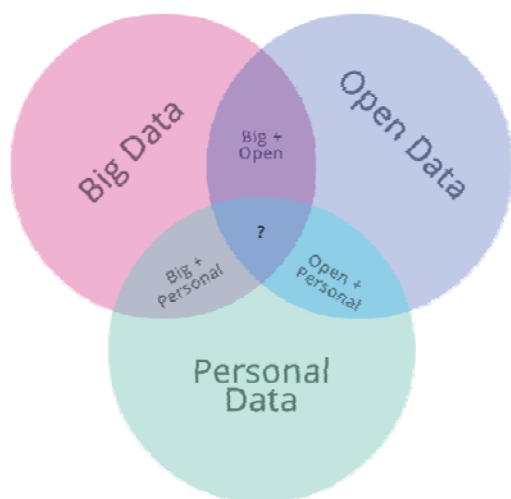
2. Introducción

2.1 Según una opinión generalizada, la información es capaz de transformar los servicios al ciudadano, así como las organizaciones que prestan dichos servicios, en los sectores público y privado y en el conjunto de la sociedad civil. La información puede asimismo impulsar la investigación y el desarrollo e incrementar la productividad y la innovación. No en vano ha cobrado amplia vigencia la expresión «la información es el nuevo recurso natural» Por ejemplo, véase el artículo <http://www.forbes.com/sites/ibm/2014/06/30/why-big-data-is-the-new-natural-resource>

2.2 La información se genera y recopila cada vez más atendiendo a todos los aspectos de nuestras vidas: desde trámites administrativos, como las declaraciones de hacienda por vía electrónica, hasta la recogida de datos médicos por medio de un reloj inteligente. Los denominados «macrodatos» (*big data* en inglés), como la información procedente de los usuarios de los sistemas de transporte público, tienen la capacidad de revolucionar el modo en que diseñamos y planificamos los servicios públicos. Así pues, las iniciativas políticas o los servicios públicos dependen cada vez más de las capacidades digitales. Un ejemplo de ello es la interoperabilidad fiscal a los vehículos del Reino Unido: la sustitución de la viñeta fiscal en papel del vehículo depende de la interoperabilidad de la compañía aseguradora, del titular y de las bases de datos —la supervisión — del Ministerio de Transportes (para una definición de interoperabilidad, véase <http://www.ariadne.ac.uk/issue24/interoperability>). Todo ello hace más fácil la presentación de las solicitudes por parte de los ciudadanos y, según los informes, mejora el cumplimiento de las normas. En resumidas cuentas, vivimos en una sociedad digital en la que es posible mejorar significativamente nuestra capacidad de ofrecer servicios compartidos de acceso digital. La UE cuenta con toda una serie de programas y «una Agenda Digital para Europa» más amplia que respaldan la puesta en práctica de una economía y una sociedad digitales (véase <http://ec.europa.eu/digital-agenda>).

2.3 Podemos materializar las ventajas de la sociedad digital y, más concretamente, de la administración electrónica facilitando el acceso a los datos o, en algunos casos, su reutilización, siempre y cuando los titulares de los derechos de autor permitan esta reutilización sin restricciones (datos abiertos) (para una definición de datos abiertos, véase <http://theodi.org/guides/what-open-data>). Cuando se dispone de datos, es posible establecer unas normas de *interoperabilidad*, es decir, facilitar el intercambio y la reutilización de los datos. Esto puede ser tan simple como conseguir que los datos sean «legibles mecánicamente» (y no datos bloqueados mediante el uso de formatos propietarios como PDF), o desarrollar formatos comunes para la presentación y la recogida de los datos (tales como iXBRL para contabilidad empresarial; véase <http://en.wikipedia.org/wiki/ XBRL>). A efectos del presente documento, también cabe señalar que una gran parte de los datos recogidos por las administraciones públicas es personal y de naturaleza privada (véase el diagrama). Esto es importante puesto que la cuestión de los datos personales influye en la visión que los ciudadanos tienen de la interoperabilidad y su aplicación.

Cuadro 1: Macrodatos, datos abiertos y datos personales



2.4 La Comisión alega que la interoperabilidad de los Estados nación constituye particularmente un «obstáculo electrónico» para que la ciudadanía pueda hacer un uso más eficaz de servicios públicos que, como la sanidad, dependen ampliamente en la actualidad de los datos y las capacidades de las TIC. Asimismo, se argumenta que la falta de interoperabilidad también es una barrera para aplicar medidas a escala de la UE. Por el contrario, las iniciativas políticas como el mercado interior dependen de la interoperabilidad de los registros mercantiles nacionales. En definitiva, la interoperabilidad es clave para lograr una Europa moderna e integrada.

3. Propuesta de programa relativo a las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos europeos (ISA²)

3.1 La Comisión viene ejecutando este programa desde 1995 con miras a desarrollar la interoperabilidad. Entre sus objetivos se incluye el desarrollo de un marco y una estrategia de interoperabilidad (véase http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_iop_communication_en.pdf para hacerse una excelente idea de conjunto). La Comisión alega que el apoyo a la interoperabilidad se ha saldado con éxito: ha permitido la «interacción electrónica transfronteriza e intersectorial eficaz y efectiva entre [...] administraciones, [...] para posibilitar la prestación de servicios públicos electrónicos que fomenten la aplicación de políticas y actividades comunitarias» (Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa relativo a las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos europeos (ISA²), pág. 3).

3.2 El programa en vigor — «Soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas europeas (ISA)»— expira el 31 de diciembre de 2015. Sin embargo, aún queda mucho por hacer: el concepto de lo «digital por defecto» está aún en ciernes en algunas regiones. Y si, cuando se propone legislación nueva, no se tiene en cuenta ni se apoya la necesidad de la interoperabilidad, es probable que las administraciones públicas no consigan aprovechar los beneficios que brinda la interoperabilidad.

3.3 Se propone un nuevo programa ISA² (http://ec.europa.eu/isa/isa2/index_en.htm) para:

- cartografiar el entorno de la interoperabilidad,
- promover y apoyar las soluciones de interoperabilidad,

- respaldar y propugnar las implicaciones de la nueva legislación en el ámbito de las TIC a fin de fomentar la interoperabilidad, y
- alentar el intercambio y la reutilización de los datos con carácter intersectorial y transfronterizo, especialmente cuando apoyen la interacción de las administraciones públicas europeas y de dichos organismos con los ciudadanos y la sociedad civil.

3.4 El nuevo programa ISA² ha sido objeto de una amplia consulta previa. Las fuentes consultadas han respondido que las administraciones públicas deben seguir siendo el punto central de ISA. La respuesta más generalizada apuntaba que ISA ha de contribuir a reducir la duplicación de esfuerzos y centrarse en su coordinación con otros programas de la UE.

3.5 El programa propuesto se ha diseñado a la luz de las evaluaciones de los programas precedentes. En particular, el programa ISA propuesto se centrará en proporcionar soluciones de interoperabilidad para, posteriormente, ofrecer esas mismas soluciones a las administraciones públicas.

3.6 El gasto que se propone asignar al programa ISA² se eleva a 131 millones de euros para el período 2014-2020.

3.7 Se ha alegado que, en caso de que se suprimiera el programa ISA², un menor apoyo a la interoperabilidad llevaría a una fragmentación de las normas y los sistemas y a la duplicación innecesaria de los esfuerzos a la hora de desarrollar nuevas soluciones o sistemas. Todo ello se traduciría probablemente en una caída de la eficiencia a medida que las administraciones públicas encontrarán más y más dificultades para negociar entre sí.

4. Observaciones generales

4.1 El apoyo continuo y la inversión en la interoperabilidad constituyen dos aspectos favorables y necesarios. El programa ISA² es imprescindible para que la UE haga realidad la Agenda Digital para Europa. Este programa será necesario para garantizar que las partes interesadas comprendan los vínculos existentes entre los diferentes programas a fin de evitar confusiones (véase por ejemplo: http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_the_difference_between_the_digital_agenda_ia_sa_egov_action_plan_eis_eif_en.pdf donde se explica la relación entre ISA y la Agenda Digital para Europa).

4.2 Si se acepta como válida, la experiencia del Reino Unido aporta pruebas de que los administradores públicos continúan necesitando apoyo y asistencia para acceder y reutilizar los datos (véase <http://theodi.org/blog/guest-blog-how-make-open-data-more-open-close-gaps>). En este punto se incluye la necesidad de competencias técnicas, algo en lo que el programa ISA² puede servir de ayuda.

4.3 A medida que crezca el número de servicios públicos que pasen a ser «digitales por defecto», será importante maximizar también la eficiencia del gasto público en soluciones de TIC. Esta circunstancia debería facilitarse garantizando que su prestación se planifica en una fase lo suficientemente temprana y, cuando sea posible, recurriendo a la puesta en común y la reutilización de soluciones para optimizar el valor del gasto público. El programa ISA² aporta una contribución meritoria a este objetivo.

4.4 Aunque el programa propuesto se centre en las administraciones públicas, cabe señalar que las organizaciones de la sociedad civil también podrían beneficiarse de las actividades de interoperabilidad. En el caso de la sociedad civil, se hace un hincapié cada vez mayor en la coproducción, y algunas de las novedades más innovadoras de la sociedad civil pasan por la aplicación de las soluciones tecnológicas y de coproducción en sectores de los servicios públicos como la sanidad o la asistencia social. Es previsible que la Arquitectura de Referencia Europea de Interoperabilidad beneficie este nuevo escenario.

4.5 La confianza de los ciudadanos y la confianza en las administraciones públicas y en su capacidad para gestionar la información personal y respetar la privacidad suscitan preocupación. La propuesta no menciona la confianza de la ciudadanía como un riesgo, como tampoco señala ningún otro peligro o desventaja para la interoperabilidad.

5. Observaciones específicas sobre el programa propuesto

5.1 El Comité valora positivamente que en el diseño de ISA² se hayan tenido en cuenta los puntos de vista de las partes interesadas y las enseñanzas extraídas de anteriores programas. Igualmente, se considera positivo que el programa se base en los trabajos existentes y no se pretenda recomenzar partiendo desde posiciones completamente nuevas.

5.2 Se acoge favorablemente el hincapié que se hace en defensa de la interoperabilidad y en favor de un asesoramiento y apoyo de carácter más práctico. Habida cuenta del largo historial de problemas relacionados con las TIC en la administración pública del Reino Unido, hay que valorar especialmente el énfasis que se hace durante las fases iniciales de la planificación en las repercusiones de los cambios legislativos en el ámbito de las TIC.

5.3 La propuesta se vería reforzada si se hiciera un mayor uso de los casos prácticos para demostrar la necesidad práctica, desde el punto de vista de los ciudadanos, de la interoperabilidad entre las naciones. Por el momento, podría parecer a las partes interesadas que las ventajas únicamente benefician a los administradores públicos con interés en la armonización transfronteriza, y no a los ciudadanos que utilizan los servicios públicos tradicionales. El Resumen para el ciudadano (puede consultarse en http://ec.europa.eu/isa/documents/isa_20101216_citizens_summary_en.pdf) debe redactarse de modo que se aborden con solidez las preocupaciones sobre la relación calidad-precio y se justifiquen las prestaciones sociales contempladas en el programa.

5.4 Ya se ha señalado que las fuentes consultadas durante el desarrollo del programa ISA² respondieron que las administraciones públicas han de seguir siendo el punto central de las ISA. Del mismo modo, el CESE también ha apuntado que la sociedad civil se beneficiará de la interoperabilidad. Podría haberse dado el caso de que las partes interesadas de la sociedad civil no estuvieran estado suficientemente al tanto de la consulta, lo que se habría traducido en una mayor atención de las ISA por las administraciones públicas. También es posible que sea necesario hacer en las ISA un mayor énfasis en la comunicación con la sociedad civil para garantizar la repercusión del gasto del programa.

5.5 La propuesta sugiere que el programa ISA² debería desarrollar y consolidar soluciones de interoperabilidad («viveros»). Además, afirma que este programa debe servir de «puente de soluciones» para garantizar la sostenibilidad de las soluciones en materia de TIC. La selección de nuevas soluciones y la elección de soluciones de apoyo a largo plazo en pos de la sostenibilidad deben someterse a un ensayo y a una evaluación rigurosas en el marco de un procedimiento en el que las partes interesadas puedan depositar su confianza.

5.6 El funcionamiento de los «viveros» y los «puentes de soluciones» puede llegar a dar lugar a falseamientos del mercado. La Comisión debería cerciorarse de que estas actividades no constituyen un factor de distorsión para el mercado ni se traducen en una menor oferta comercial de las soluciones de interoperabilidad en el ámbito de las TIC.

5.7 Aun cuando el falseamiento del mercado es una preocupación legítima, los viveros deberían pasar a centrarse en el desarrollo o la adopción de normas y bibliotecas de servicios, en lugar de proporcionar soluciones «llave en mano». Todo ello reducirá las distorsiones del mercado y, al mismo tiempo, facilitará la difusión de las normas.

5.8 El artículo 13 establece la posibilidad de que las soluciones que se creen y apliquen en el programa ISA² sean utilizadas en iniciativas fuera de la Unión con fines no comerciales. Restringir los fines no comerciales puede limitar la repercusión de ISA²: si la sociedad civil no puede basarse en los trabajos del programa ISA² con una finalidad comercial, será menos proclive a implicarse en el programa.

5.9 El estado de ánimo de la ciudadanía en relación con las capacidades digitales del Estado supone un peligro para el éxito de las propuestas de interoperabilidad. A medida que los ciudadanos han adquirido mayores conocimientos acerca del alcance, la naturaleza y el poder del «Estado vigilante», también ha aumentado su preocupación acerca de las garantías que se precisan (véase <https://www.privacyinternational.org/blog/defining-the-surveillance-state>). Los ciudadanos están cada vez más preocupados por su derecho a la privacidad y por las implicaciones éticas de unos datos conectados y compartidos, a pesar de lo cual en la propuesta no se dice prácticamente nada de la posición de los ciudadanos por lo que respecta a la conexión de los datos o a la interoperabilidad. De manera similar, el Supervisor Europeo de Protección de Datos alberga preocupaciones sobre el procesamiento de los datos personales en más de un Estado miembro, una actividad que se verá probablemente facilitada por la interoperabilidad. El CESE desearía también remitir a uno de sus dictámenes precedentes acerca de la protección de datos — y el parecer del Supervisor Europeo de Protección de Datos —, y destacar la necesidad de reforzar las garantías de los ciudadanos en relación con sus datos personales ⁽²⁾ (véase la carta del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la propuesta de Reglamento general de protección de datos:

https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2014/14-02-14_letter_Council_reform_package_EN.pdf

⁽²⁾ DO C 229, 31.7.2012, pp. 90-97.

5.10 Si se hiciera eco de estas inquietudes y las mencionara, la propuesta se vería reforzada. Por otra parte, el diseño del programa también se vería favorecido si se mencionara de manera más explícita la cooperación con las organizaciones de la sociedad civil y el mundo académico, a fin de abordar y comprender la visión de los ciudadanos y reforzar así unas garantías éticas cada vez más importantes para la reputación y la confianza en las administraciones públicas por parte de la ciudadanía.

5.11 La pormenorizada observación final es de carácter técnico. El conjunto universal de caracteres es fundamental para la aplicación del multilingüismo a la lengua escrita. El Grupo de alto nivel sobre multilingüismo instituido por el Comisario europeo de Educación Ján Figel en otoño de 2006 publicó su informe final coincidiendo con el Día Europeo de las Lenguas 2007 (véase <http://www.lt-innovate.eu/resources/document/ec-high-level-group-multilingualism-final-report-2007>). En dicho documento se recoge la siguiente recomendación: «(...) tanto las bases de datos para la gestión interna de documentos como las interfaces de las aplicaciones de software y los equipos de hardware se han construido en torno a Unicode, que permite representar los alfabetos de todos los idiomas. El Grupo insta a aquellas autoridades nacionales y proveedores de mensajería electrónica que no hayan adoptado todavía Unicode a que lo hagan para evitar seguir discriminando a ciudadanos de la UE por motivos de nacionalidad o lengua. Se deberá establecer un subconjunto de UCS para facilitar la gestión, posiblemente recurriendo a una selección del alfabeto latino o de los alfabetos latino, griego y cirílico (UCS permite la inclusión de más de 90 000 caracteres)».

5.12 Por razones de multilingüismo, todas las soluciones informáticas deben ser compatibles con el conjunto universal de caracteres (*Universal Character Set* Unicode, ISO/IEC 10646), tal como se reivindica en el informe final del Grupo de alto nivel sobre multilingüismo (2007). Así pues, si se estableciera, bien en la actualidad bien en un futuro hipotético, un requisito legal para la interoperabilidad a nivel europeo, sería necesario establecer también un subconjunto del UCS a fin de facilitar la gestión.

Bruselas, 15 de octubre de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE
