

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas europeas (ISA)»**

COM(2008) 583 final — 2008/0185 (COD)

(2009/C 218/07)

Mediante carta de 14 de octubre de 2008, de conformidad con el artículo 156 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas europeas (ISA)»

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de enero de 2009 (ponente: Antonello PEZZINI).

En su 451º Pleno de los días 25 y 26 de febrero de 2009 (sesión del 25 de febrero de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 130 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité apoya la iniciativa de la Comisión de poner en marcha el programa ISA, expresando su convencimiento de que el programa seguirá garantizando y reforzando con eficacia y eficiencia la interoperabilidad entre los nuevos y complejos sistemas del mercado único europeo.

1.2. El CESE considera esencial, para garantizar el ejercicio concreto de las libertades previstas por el Tratado, la puesta en funcionamiento integral de mecanismos de interoperabilidad, en beneficio no sólo de las administraciones e instituciones, sino también de los ciudadanos, las empresas y, en general, la sociedad civil organizada.

1.3. Sin duda alguna, se requiere una estrategia específica centrada en la seguridad de los datos personales y económicos. Además, tal como ha venido reiterando el CESE en sus dictámenes <sup>(1)</sup> «... el aspecto de la seguridad de la información no puede, de ningún modo, disociarse del refuerzo de la protección de los datos personales y de la salvaguardia de la libertad, derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales».

1.4. El Comité subraya que es necesario que los usuarios puedan disponer de sistemas interconectados que sólo puedan adquirirse con una garantía de protección de datos, tanto personales como industriales o administrativos. Por otra parte, es preciso establecer cuanto antes, a nivel jurídico, un sistema europeo de inculpaciones/sanciones aplicables al uso abusivo de redes y datos, contribuyendo al mismo tiempo a la interoperabilidad de los procedimientos jurídicos de la Unión.

1.5. El Comité estima que siguen siendo insuficientes las medidas tomadas para evitar la fragmentación del mercado y garantizar una dimensión paneuropea efectiva a un sistema de administraciones públicas interconectadas, interactivas y accesibles.

1.6. El Comité pide que la propuesta de programa ISA vaya acompañada de una iniciativa comunitaria consistente, que comprometa a los Estados miembros y a la Comisión con instrumentos vinculantes que aporten certidumbre y vigor renovados a un marco común de interoperabilidad reforzado.

1.7. Es imprescindible que la nueva Estrategia Europea de Interoperabilidad defina, junto con el marco común, las prioridades en materia de políticas comunitarias, que exijan una intensificación de los esfuerzos a favor de la creación de instrumentos, estructuras y servicios comunes, además de previsiones presupuestarias claras.

1.8. EL CESE estima que es necesario lograr una convergencia digital que garantice:

- la plena interoperabilidad de los equipos, de las plataformas y de los servicios;
- normas de seguridad y fiabilidad;
- la gestión de las denominaciones y los derechos;
- la accesibilidad y la facilidad de uso;
- la utilización de sistemas informáticos y arquitecturas técnicas neutras desde el punto de vista lingüístico;

<sup>(1)</sup> Véase el Dictamen CESE sobre el tema *Una estrategia para una sociedad de la información segura*, ponente: Sr. Pezzini, DO C 97 de 18.4.2007, p. 21.

— importantes iniciativas locales de asistencia y formación permanente destinadas a los usuarios, especialmente los que hacen un uso menor <sup>(1)</sup>;

para evitar la «exclusión digital» y garantizar un alto nivel de fiabilidad y confianza entre los usuarios y los proveedores de servicios.

1.9. El CESE considera necesaria una mayor coordinación y cooperación con los otros programas comunitarios, que contribuyen a aportar nuevas ideas y soluciones en materia de interoperabilidad paneuropea.

1.10. El Comité reafirma la importancia de los programas informáticos abiertos, sobre todo en el ámbito de la administración electrónica, para garantizar no sólo la seguridad y la perennidad, sino también la confidencialidad de las informaciones o de los pagos, así como la conveniencia de conocer el «código fuente», y considera que debe fomentarse el uso de programas informáticos de código fuente abierto que permiten estudiar, modificar, redistribuir y reutilizar soluciones informáticas de gran valor para las administraciones públicas.

1.11. El Comité considera que debería reforzarse el marco de referencia europeo en materia de interoperabilidad, desde una perspectiva multidimensional que incluya los aspectos políticos de una visión común sobre las prioridades compartidas, los aspectos jurídicos de sincronización legislativa y los aspectos técnicos, semánticos y organizativos.

1.12. El Comité estima que sería conveniente concebir un método europeo para el cálculo de la relación calidad-precio de los servicios interoperables SPAE creados por las administraciones públicas.

1.13. El Comité considera que una campaña de información y formación en la materia es una condición *sine qua non* para el éxito de la iniciativa. Asimismo, resulta esencial organizar un diálogo social y civil, a nivel europeo, así como conferencias paneuropeas periódicas de los servicios en línea para dar a conocer, respaldar y orientar los trabajos de las administraciones, en los diferentes países, en un marco común de desarrollo.

## 2. Introducción

2.1. Los rápidos avances realizados desde principios de los años noventa en el sector de las tecnologías de la información y de la comunicación han transformado profundamente el contexto interactivo en el que operan las administraciones públicas,

el mundo empresarial y laboral y los ciudadanos. Los niveles de integración alcanzados en el mercado interior europeo han dado un espaldarazo sin precedentes a la dimensión transfronteriza de los servicios de administración electrónica.

2.2. El Comité ya tuvo ocasión de subrayar recientemente que «la adaptación de las administraciones públicas a los servicios digitales comportará su modernización, en términos de mejora de calidad, agilidad y rendimiento de los servicios a los ciudadanos, eficiencia en el uso de los recursos públicos, reducción de costes, satisfacción de los usuarios, integración entre administraciones públicas y simplificación administrativa» <sup>(2)</sup>.

2.3. Los temas de la convergencia y la interoperabilidad constituyen uno de los principales aspectos de una estrategia europea de administración electrónica, tal como subrayó la Declaración de Manchester de 2005 <sup>(3)</sup>.

2.4. El Comité ha podido pronunciarse en reiteradas ocasiones a este respecto <sup>(4)</sup>, así como sobre numerosas iniciativas legislativas que requerían estructuras de interoperabilidad, como la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios, la Directiva 2004/18/CE sobre los contratos públicos, la Directiva 2007/2/CE INSPIRE y la Directiva 2003/98/CE relativa a la reutilización de la información del sector público.

2.5. Asimismo, el Comité ha respaldado, en diversas ocasiones <sup>(5)</sup>, las iniciativas concretas a través de las cuales la Comisión ha puesto en marcha los programas relativos al intercambio electrónico de datos entre administraciones: IDA I (1995-1999), IDA II (1999-2004) e IDABC (2005-2009), que constituyen las fases anteriores a la actual propuesta de Decisión relativa al nuevo programa ISA - *soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas europeas* (2010-2015).

<sup>(2)</sup> Véase el Dictamen CESE sobre el tema *Plan de acción sobre administración electrónica i2010*, ponente: Sr. Hernández Bataller, DO C 325 de 30.12.2006, p.78.

<sup>(3)</sup> Véase: <http://archive.Cabinetoffice.gov.uk/egov2005conference/documents/proceedings/pdf/051124declaration.pdf>

<sup>(4)</sup> Véase, entre otros, el Dictamen CESE sobre el tema MODINIS, ponente: Sr. Retureau, DO C 61 de 14.3.2003, p. 184; Dictamen CESE sobre el tema *Prórroga del programa MODINIS - TIC*, ponente: Sr. Retureau, DO C 28 de 3.2.2006, p. 89; Dictamen CESE sobre el *Informe final eEurope 2002*, ponente: Sr. Koryfidis, DO C 220 de 16.9.2003, p. 36; Dictamen CESE sobre el tema *Creación de la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información*, ponente: Sr. Lagerholm, DO C 220 de 16.9.2003, p. 33; Dictamen CESE sobre el tema *i2010 - Una sociedad de la información para el crecimiento y el empleo*, ponente: Sr. Lagerholm, DO C 110 de 9.5.2006, p. 83; Dictamen CESE sobre el tema *Accesibilidad electrónica*, ponente: Sr. Cabra de Luna, DO C 110 9.5.2006, p. 26; Dictamen CESE sobre el tema *Negocio electrónico y entorno en mutación/GoDigital*, ponente: Sr. McDonogh, DO C 108 de 30.4.2004, p. 23; Dictamen CESE sobre el tema *Revisión del marco regulador - Redes de comunicaciones electrónicas*, ponente: Sr. McDonogh, DO C 97 de 28.4.2007, p. 27.

<sup>(5)</sup> Véase el Dictamen CESE sobre el tema *Intercambio de datos (IDA)*, ponente: Sr. Bento Gonçalves, DO C 214 de 10.7.1998, p. 33; Dictamen CESE sobre el tema *Modificación del programa IDA*, ponente: Sr. Bernabei, DO C 80 de 3.4.2002, p. 21; Dictamen CESE sobre el tema *Servicios paneuropeos de administración electrónica*, ponente: Sr. Pezzini, DO C 80 de 30.3.2004, p. 83.

<sup>(1)</sup> Es decir, los usuarios jóvenes o ancianos que no pueden acceder a la red por falta de preparación o de medios económicos.

2.6. El Comité ha recordado que «la interoperabilidad de los sistemas de información, el acceso compartido a la información y su reutilización, y el ensamblaje de los procesos administrativos son esenciales para prestar servicios interactivos de administración electrónica de gran y constante calidad, centrados en el usuario»<sup>(1)</sup>, haciendo especial hincapié en los siguientes elementos:

- la importancia de consolidar las iniciativas europeas de forma que repercutan en beneficio no sólo de las administraciones e instituciones, sino también de los ciudadanos, las empresas y, en general, de la sociedad civil organizada;
- la necesidad de contar con una autoridad de certificación eficaz a nivel europeo que permita garantizar unos niveles adecuados de seguridad en el acceso a la información y su intercambio;
- la importancia de conseguir la máxima visibilidad, accesibilidad e interoperabilidad de las redes para el usuario final;
- la necesidad de promover iniciativas en los distintos niveles para garantizar la formación continua de los usuarios y permitir que las infraestructuras de redes se utilicen también para actividades de formación permanente;
- la exigencia, habida cuenta de lo delicados que pueden ser los datos procesados, de garantizar un alto nivel de seguridad de las redes mediante instrumentos adecuados de protección y, en su caso, protocolos de transmisión asegurada en el ámbito central y periférico.

2.7. Por otra parte, los documentos de trabajo adjuntos a la Comunicación de la Comisión «Un mercado único para la Europa del siglo XXI» de 20 de noviembre de 2007 –sobre la cual se pronunció el Comité<sup>(2)</sup>– contienen numerosas referencias a los instrumentos de interoperabilidad en el intercambio electrónico de datos: la red en línea SOLVIT; el Sistema de Información del Mercado Interior (IMI); el sistema de alerta sobre productos peligrosos (RAPEX); el sistema TRACES que garantiza la trazabilidad de animales vivos y una alerta rápida en caso de enfermedad.

2.8. No obstante, en varios estudios<sup>(3)</sup>, se ha mostrado la existencia de numerosos obstáculos a la realización de una plena interoperabilidad transfronteriza e intersectorial para las administraciones públicas, como falta de coordinación, escasa flexibilidad organizativa, diferencias entre las competencias institucionales, marcos jurídicos desiguales, planteamientos culturales y políticos divergentes, insuficiente diálogo con la industria, valorización insuficiente de los resultados obtenidos y los obstáculos interpuestos por el multilingüismo.

2.8.1. A estos obstáculos se añaden problemas relacionados con la seguridad y el respeto del derecho a la intimidad, así como una integración insuficiente de los procedimientos administrativos de los Estados miembros. Asimismo, debería mejorarse la puesta en red del sistema aduanero, tal como ha solicitado el Comité en varias ocasiones.

2.9. El Comité considera, por lo tanto, que aún debe realizarse un mayor esfuerzo de coordinación a fin de promover la interconectividad, la interoperabilidad y la accesibilidad, para poder aprovechar plenamente el espacio económico europeo sin fronteras, con un mínimo común denominador de particularidades y soluciones comunes y la utilización eficaz de normas abiertas.

### 3. La propuesta de la Comisión

3.1. La propuesta de la Comisión tiene por objeto promover –gracias a la puesta en marcha del programa ISA (*soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas europeas*)– una eficiente y eficaz interacción electrónica, transfronteriza e intersectorial, para posibilitar la prestación de servicios públicos electrónicos que fomenten la aplicación de las políticas y actividades comunitarias, prestando especial atención al mercado único e impidiendo la interposición de diversos obstáculos electrónicos en los Estados miembros.

3.2. El programa ISA está destinado a apoyar y promover:

- la constitución y el perfeccionamiento de marcos comunes de apoyo a la interoperabilidad transfronteriza e intersectorial;
- la evaluación de las consecuencias para las TIC de los instrumentos legislativos comunitarios propuestos o adoptados, así como la planificación de la puesta en práctica de sistemas de TIC destinados a facilitar la aplicación de tales instrumentos legislativos;
- el funcionamiento y el perfeccionamiento de los servicios comunes existentes, así como el establecimiento, la industrialización, el funcionamiento y el perfeccionamiento de nuevos servicios comunes;
- la mejora de los actuales instrumentos genéricos reutilizables, así como la creación, provisión y perfeccionamiento de nuevos instrumentos genéricos reutilizables.

3.3. La dotación financiera propuesta para la ejecución del programa ISA durante el período comprendido entre 2010 y 2015 queda fijada en 164,1 millones de euros, de los que 103,5 millones se asignan para el período que acaba el 31 de diciembre de 2013, conforme a la programación financiera para el período 2007-2013, y 60,6 millones para el bienio 2014-2015.

<sup>(1)</sup> Véase el Dictamen CESE sobre el tema *Servicios paneuropeos de administración electrónica*, ponente: Sr. Pezzini, DO C 80 de 30.3.2004, p. 83.

<sup>(2)</sup> Véase el Dictamen CESE sobre el tema *Un mercado único para la Europa del siglo XXI*, ponente: Sr. Cassidy, coponentes: Sres. Hencks y Cappellini, pendiente de publicación en el Diario Oficial.

<sup>(3)</sup> Véase, [www.egovbarriers.org](http://www.egovbarriers.org)

#### 4. Observaciones generales

4.1. El Comité apoya decididamente las iniciativas destinadas a garantizar un funcionamiento pleno y eficaz del mercado único europeo ampliado y considera fundamental, para garantizar el ejercicio concreto de las libertades previstas en el Tratado, la puesta en práctica integral de mecanismos de interoperabilidad, que redunden en beneficio no sólo de las administraciones e instituciones, sino también de los ciudadanos, las empresas y, en general, la sociedad civil organizada.

4.2. El Comité estima que, a pesar de la realización de tres programas plurianuales sucesivos (IDA I, IDA II e IDABC), las medidas tomadas siguen siendo insuficientes para evitar la fragmentación del mercado y garantizar una dimensión paneuropea efectiva a las administraciones públicas interconectadas, que permita prestar servicios sin obstáculos y discriminaciones a fin de preservar la unidad del mercado y el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos y de las empresas comunitarias en toda la Unión.

4.3. El Comité apoya la iniciativa de la puesta en marcha del programa ISA, siempre y cuando este último no represente una mera prolongación y refinanciación de los programas que se han ido sucediendo desde 1993 hasta la fecha, y garantice una «Estrategia Europea de Interoperabilidad» eficiente y eficaz y un «Marco Europeo de Interoperabilidad»<sup>(1)</sup>, que constituyen dos aspectos esenciales de un mercado único integrado, y de una economía europea competitiva y sostenible, en el marco de la Estrategia de Lisboa renovada.

4.4. El Comité pide que la propuesta de programa ISA vaya acompañada de una iniciativa comunitaria sólida, que comprometa a los Estados miembros y a la Comisión con instrumentos vinculantes que aporten certidumbre y vigor renovados a una estrategia europea y un marco común de interoperabilidad que, a su vez, garanticen pistas comunes seguras y transparentes tanto a los operadores públicos y privados como a los usuarios nacionales y transnacionales.

4.5. A juicio del Comité, es imprescindible que la nueva Estrategia Europea de Interoperabilidad defina, junto con el marco común, las prioridades en materia de políticas comunitarias, al objeto de garantizar la aplicación eficaz de las propuestas de directiva y de reglamento previstas.

4.6. El Comité considera que siguen siendo insuficientes los esfuerzos de coordinación y cooperación con otros programas comunitarios que contribuyen a la aportación de nuevas ideas y soluciones en materia de interoperabilidad paneuropea -en particular, el programa marco para la innovación y la competitividad (programa de apoyo a la política en materia de TIC) y el Séptimo Programa Marco Comunitario de IDT+D-, y

recomienda la creación de un comité interprogramas encargado de la interoperabilidad, compuesto por los responsables de la gestión de todos los programas interesados, para preparar convocatorias de propuestas en sinergia.

4.7. El Comité estima que en cuanto se conciban nuevas estructuras operativas para las administraciones públicas, debería verificarse la plena compatibilidad de estas últimas con los principios de interoperabilidad paneuropea, mediante mecanismos de notificación previa, tales como los adoptados para la elaboración de nuevos criterios técnicos normativos<sup>(2)</sup>. El principal obstáculo sigue siendo de orden cultural, pues quedan administraciones que aún no están ni preparadas ni convencidas de la necesidad de aceptar soluciones tecnológicas e innovadoras abiertas, en una estructura europea de interoperabilidad.

4.8. El Comité considera que una campaña de información y formación en la materia es una condición *sine qua non* para el éxito de la iniciativa, al igual que la organización de conferencias paneuropeas periódicas de los servicios en línea para garantizar, en particular sobre la base de evaluaciones comparativas del rendimiento de las administraciones, a diferentes niveles, una verificación y reorientación constantes del programa de trabajo.

4.9. La convergencia digital requiere la interoperabilidad de los equipos, de las plataformas y de los servicios, la seguridad y la fiabilidad, la gestión de las denominaciones y los derechos<sup>(3)</sup>, la accesibilidad y la facilidad de uso, y la utilización de sistemas informáticos y arquitecturas técnicas neutras desde el punto de vista lingüístico, así como importantes iniciativas locales de formación permanente destinadas a los usuarios, especialmente los más vulnerables, para evitar la exclusión social.

4.10. El Comité reafirma la importancia de los programas informáticos públicos, sobre todo en el ámbito de la administración electrónica, para «garantizar la seguridad y la perennidad de los programas informáticos, la confidencialidad de las informaciones o de los pagos», así como la conveniencia de «conocer el código fuente con el fin de garantizar el mantenimiento del código, su estabilidad y su seguridad, incluso en caso de desaparición del editor»<sup>(4)</sup>.

4.11. El Comité estima que sería conveniente concebir un método europeo de cálculo de la relación calidad-precio de los servicios interoperables SPAE<sup>(5)</sup>, creados por las administraciones públicas, que no sólo tienen en cuenta el rendimiento de las inversiones, de la propiedad, de la flexibilidad y de los niveles de reducción de las cargas administrativas, sino también, y sobre todo, del valor global en términos de viabilidad y fiabilidad del mercado único para los ciudadanos y las empresas.

<sup>(1)</sup> Véase el art. 8 de la propuesta de Decisión COM(2008) 583 final.

<sup>(2)</sup> Véase la Resolución del Consejo, de 7 de mayo de 1985, relativa a una nueva aproximación en materia de armonización y normalización (DO C 136 de 4.6.1985, p. 1): «Aceptación de una rápida consulta comunitaria, al nivel adecuado, de conformidad con los objetivos de la Directiva 83/189/CEE».

<sup>(3)</sup> Véase el Dictamen CESE sobre el tema *Seguridad de las redes y de la información*, ponente: Sr. Retureau, DO C 48 de 21.2.2002, p. 33.

<sup>(4)</sup> Véase el Dictamen CESE sobre el tema *Patentabilidad de las invenciones implementadas en ordenador*, ponente: Sr. Retureau, DO C 61 de 14.3.2003, p. 154.

<sup>(5)</sup> SPAE = servicios paneuropeos de administración electrónica.

4.12. El Comité considera que debería reforzarse el marco de referencia europeo en materia de interoperabilidad, desde una perspectiva multidimensional que incluya los aspectos políticos de una visión común sobre las prioridades compartidas, los aspectos jurídicos de sincronización legislativa y los aspectos técnicos, semánticos y organizativos.

4.13. El CESE estima, que desde el punto de vista social, sería conveniente que las administraciones nacionales instaurasen un diálogo, a nivel europeo, en el marco del diálogo informal EUPAN/TUNED <sup>(1)</sup>, con los representantes del personal de las administraciones interesadas, a fin de lograr la participación de ciudadanos suficientemente informados.

4.14. En lo que respecta a los instrumentos genéricos existentes y los nuevos instrumentos, en el ámbito del modelo conceptual «GPSCM» <sup>(2)</sup>, definido por la Comisión y los Estados miembros, sería conveniente:

- definir claramente las funciones, los derechos y las obligaciones de los propietarios de los datos, de los proveedores y de los usuarios, desde una perspectiva transfronteriza, mediante un planteamiento común, normalizado y uniforme;

- que las administraciones públicas adopten este modelo como parte integrante de sus esfuerzos encaminados a configurar sus propios sistemas de interoperabilidad de acuerdo con sistemas comunes de evaluación del rendimiento, en los flujos transfronterizos;

- crear infraestructuras nacionales de identificación, autenticación y certificación, o reforzar las ya existentes, para garantizar un alto nivel de fiabilidad y confianza entre los usuarios y los prestadores de servicios.

4.15. A juicio del Comité, debería definirse un marco común para los criterios técnicos normativos públicos, elaborados por el CEN, el Cenelec y el ETSI, que permita aplicarlos a todas las partes interesadas.

4.16. El Comité considera que debería fomentarse el uso de programas informáticos de código fuente abierto, puesto que estos últimos permiten estudiar, modificar, redistribuir y reutilizar soluciones informáticas de gran valor para las administraciones públicas, tanto en términos de rentabilidad como de verificación de la aplicación de las normas, de cobertura funcional más allá de los límites impuestos por las licencias y los derechos de autor, de viabilidad a largo plazo de las soluciones adoptadas y de adaptación a las necesidades locales.

Bruselas, 25 de febrero de 2009.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Mario SEPI

<sup>(1)</sup> EUPAN: Red Europea de Administraciones Públicas; denominación actual de la red informal de directores generales de las administraciones públicas de la UE; TUNED: *Trade Union Network for European Dialog* (red sindical de diálogo europeo).

<sup>(2)</sup> GPSCM = «*Generic Public Services Conceptual Model*» (modelo conceptual de servicios públicos genéricos).