

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el Marco Europeo de Interoperabilidad — Estrategia de aplicación**

[COM(2017) 134 final]

(2018/C 081/24)

Ponente: **Brian CURTIS**

Consulta	Comisión Europea, 31.5.2017
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	2.10.2017
Aprobado en el pleno	18.10.2017
Pleno n.º	529
Resultado de la votación	180/2/0
(a favor/en contra/abstenciones):	

## 1. Conclusiones y recomendaciones

### Conclusiones

1.1. La economía digital, y en particular el correspondiente marco que conforma la base del servicio público, es crucial para el funcionamiento eficaz y armonioso de la sociedad civil en la UE. El Comité acoge con satisfacción los continuos progresos y el apoyo que presta la Comisión Europea al desarrollo del Marco Europeo de Interoperabilidad (MEI).

1.2. La Comunicación pone de relieve el desarrollo del papel consultivo y vertebrador que está desempeñando la DG DIGIT al animar a los Estados miembros y sus administraciones públicas de todos los niveles a interconectarse con fluidez.

1.3. El Comité observa, no obstante, que la capacidad de interoperabilidad varía considerablemente entre los Estados miembros y dentro de ellos. En la actualidad, existe un consenso en el sentido de que no se puede recurrir a la regulación y los procedimientos de gobernanza obligatorios, pero que esto conlleva una mayor responsabilidad de los Estados miembros para adherirse voluntariamente, de todas las maneras posibles, al espíritu y la esencia del MEI y sus programas de aplicación. La seguridad y la privacidad continúan siendo uno de los doce principios del MEI, y el CESE considera positivo que estos principios hayan sido elaborados con cierto detalle y sean objeto de dos recomendaciones específicas en el plan de aplicación de la interoperabilidad. Por su propia naturaleza, el MEI ofrece un amplio marco en el que los Estados miembros pueden ejercer sus derechos de subsidiariedad, pero no cabe duda de que el uso, la propiedad y la seguridad de los datos personales despierta una gran inquietud entre los ciudadanos y es motivo de preocupación común en toda Europa. Estas cuestiones están ligadas a los derechos fundamentales consagrados en los Tratados de la UE.

### Recomendaciones

1.4. El CESE acogería con satisfacción que los Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea participaran plenamente en la puesta en práctica del MEI.

1.5. Si bien la cuestión de la ciberseguridad no se aborda en la Comunicación sometida a examen, es evidente que deben ofrecerse garantías en otros instrumentos legislativos de la UE para que una mayor interoperabilidad y el acceso de los ciudadanos no aumenten la vulnerabilidad frente a la creciente amenaza de ciberataques.

1.6. Otra preocupación común es cómo prestar apoyo a aquellos que, por diversos motivos, no pueden participar en el omnipresente mundo de los servicios digitales que crece tan rápidamente. El CESE insta a los Estados miembros a adoptar las recomendaciones de MEI relacionadas con la primacía del usuario, en particular la que propone una prestación multicanal, físico y digital, de los servicios públicos digitales.

1.7. El CESE recela de que los puntos de acción no definan objetivos y parezcan ser una responsabilidad compartida entre los Estados miembros y la Comisión. Delimitar las responsabilidades de forma más nítida y fijar las prioridades ayudarían a asignar los recursos adecuadamente.

1.8. Es necesario aclarar mejor cómo puede llevarse a la práctica la exigencia de centrarse en las necesidades de las empresas y de los ciudadanos (servicios centrados en el usuario).

1.9. El Comité recomienda que, a la hora de calcular el grado de aplicación del MEI, se dé prioridad a los sucesos que afectan a empresas y ciudadanos y a los procedimientos correspondientes que se enumeran en el anexo II de la propuesta de la Comisión COM(2017) 256.

1.10. El Comité observa que la activa labor del Observatorio de los Marcos Nacionales de Interoperabilidad (NIFO) proporciona un fundamento sólido para futuras recomendaciones, lo que podría servir, en un plazo de dos o tres años, como base para la creación de un posible instrumento jurídico que permitiría resolver las cuestiones pendientes.

## 2. Introducción

2.1. La realización del mercado único digital es una de las diez prioridades políticas de la Comisión Europea y podría aportar 415 000 millones EUR al año a la economía europea, crear empleo y transformar los servicios públicos. La necesidad de que las administraciones públicas colaboren en el ámbito digital es un elemento esencial del mercado único digital. El sector público representa más del 25 % del empleo total y una quinta parte del PIB de la UE a través de la contratación pública. El crecimiento de los intercambios de estudiantes, el turismo, la migración, el desarrollo empresarial transfronterizo y las compras en línea ponen de manifiesto la necesidad de interoperabilidad en muchos ámbitos.

2.2. El Marco Europeo de Interoperabilidad (MEI), que se adoptó por primera vez en 2010, ofreció a las administraciones públicas (mediante recomendaciones basadas en los principios fundamentales y modelos conceptuales de interoperabilidad) orientaciones específicas sobre la manera de establecer servicios públicos interoperables.

2.3. El programa Soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas europeas (ISA) (2010-2015) y su sucesor, el programa ISA<sup>2</sup> (2016-2020), son los principales instrumentos mediante los cuales se ha aplicado el MEI de 2010.

2.4. Desde 2010, las políticas e iniciativas europeas que afectan al sector público, o bien han evolucionado, como la Directiva revisada sobre la reutilización de la información del sector público, el Reglamento eIDAS<sup>(1)</sup> y el Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica 2016-2020, o bien están en fase de preparación, como el portal digital único y el libre flujo de datos (no personales) transfronterizo.

2.5. La tecnología de la información es un ámbito en rápida evolución en campos como los datos abiertos y la computación en nube.

2.6. Estos aspectos relacionados con las políticas y la tecnología, junto con la necesidad de revisar la eficacia del MEI, dieron lugar a una consulta de las partes interesadas en 2016, que analizó las necesidades y problemas a los que se enfrentan estas últimas con respecto a la interoperabilidad y la aplicación del MEI, determinó los efectos que podrían tener las revisiones previstas y recabó opiniones sobre el valor añadido.

2.7. Como resultado, el nuevo marco hace mayor hincapié en la forma de aplicar los principios de interoperabilidad y los modelos en la práctica y aclara el papel esencial que desempeña el MEI estableciendo vínculos entre los marcos nacionales y los de dominio específico. El número de recomendaciones ha aumentado de 25 a 47, de modo que tanto las recomendaciones actualizadas como las nuevas recomendaciones sobre interoperabilidad se han concretado en mayor medida para facilitar su aplicación, prestando mayor atención a la apertura y la gestión de la información, la portabilidad de los datos, la gobernanza de la interoperabilidad y la prestación de servicios integrados.

---

<sup>(1)</sup> El Reglamento (UE) n.º 910/2014 (DO L 257 de 28.8.2014, p. 73) relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior ofrece un marco reglamentario predecible que permite a las empresas, los ciudadanos y las autoridades públicas interactuar por vía electrónica de forma segura y fluida.

### 3. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

3.1. La Comunicación presenta una visión general, una revisión y un análisis de los avances realizados hasta la fecha, así como las prioridades para el futuro. En el anexo I de la Comunicación se establecen 22 acciones en cinco ámbitos de interés, todo lo cual está respaldado por el anexo II, que establece los principios del nuevo MEI y el contenido de las 47 recomendaciones. El objetivo es ofrecer servicios integrados y flujos de datos a las administraciones públicas europeas gracias a la adhesión al marco genérico del MEI, que se basa en el modelo conceptual de dicho marco.

3.2. Para que las personas sean libres de trabajar y vivir en otro lugar y las empresas puedan disfrutar de los beneficios del comercio y los flujos de capital sin trabas en todos los Estados miembros, es esencial establecer unos servicios públicos digitales eficientes. Los Estados miembros están modernizando sus administraciones públicas mediante la introducción generalizada de la digitalización, pero, para evitar el riesgo de crear entornos digitales aislados y, por ende, obstáculos electrónicos a las cuatro libertades, la interoperabilidad resulta esencial.

3.3. Según propone el marco, la buena interoperabilidad requiere abordar los obstáculos reales y potenciales en relación con las cuestiones jurídicas, los aspectos organizativos, los aspectos semánticos y de datos y las dificultades técnicas. La aplicación y la revisión de los programas ISA e ISA<sup>2</sup> han avanzado mucho para determinar y tratar estos aspectos, pero queda mucho por hacer.

3.4. Los últimos datos disponibles cifran en un 76 % la adaptación de los marcos nacionales de interoperabilidad al MEI, pero la aplicación de los marcos nacionales de interoperabilidad en proyectos específicos nacionales sólo fue del 56 % en 2016<sup>(2)</sup>, lo que demuestra que aún subsisten dificultades en la aplicación práctica de las recomendaciones actuales. Por consiguiente, está claro que se necesitan más orientaciones específicas, y estas se establecen en el anexo II.

3.5. Los doce principios siguen siendo prácticamente los mismos que en el anterior MEI, pero reflejan la evolución técnica y política reciente. Se agrupan en cuatro categorías:

#### **Establecer el contexto para la acción de la UE en materia de interoperabilidad**

1: Subsidiariedad y proporcionalidad

#### **Interoperabilidad básica**

2: Apertura

3: Transparencia

4: Posibilidad de reutilización

5: Neutralidad tecnológica y portabilidad de los datos

#### **Necesidades y expectativas genéricas de los usuarios**

6: Primacía del usuario

7: Inclusión y accesibilidad

8: Seguridad e intimidad

9: Multilingüismo

#### **Cooperación entre administraciones públicas**

10: Simplificación administrativa

11: Conservación de la información

12: Evaluación de la efectividad y la eficiencia

---

<sup>(2)</sup> [https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/docs/publications/report\\_2016\\_rev9\\_single\\_pages.pdf](https://ec.europa.eu/isa2/sites/isa/files/docs/publications/report_2016_rev9_single_pages.pdf).

3.6. La Comunicación pide a las administraciones públicas que mejoren la gobernanza de sus actividades de interoperabilidad nacionales, usen modelos operativos comunes para desarrollar mejores servicios públicos digitales e incluir las necesidades de ciudadanos y empresas de otros Estados miembros de la UE y gestionen los datos de su propiedad en formatos semánticos y sintácticos comunes para facilitar su publicación en portales, así como los procedimientos para agregarlos, compartirlos y reutilizarlos.

3.7. La Comunicación presenta un modelo conceptual del MEI consolidado que se basa en la síntesis de un modelo de interoperabilidad y un modelo de servicios públicos integrados. Esto se aplica a todos los servicios públicos digitales y se centra especialmente en los aspectos de la gobernanza. La interpretación de los principios y los modelos se ilustra con 47 recomendaciones específicas. El plan de acción de interoperabilidad que la acompaña contiene más propuestas específicas de aplicación, que aportan claridad al modelo conceptual y también abordan cuestiones operativas concretas planteadas en la consulta de 2016.

3.8. Por ejemplo, el problema común de los sistemas heredados que fueron diseñados para resolver problemas locales y sectoriales ha creado islas de TIC fragmentadas. Una de las recomendaciones que aborda este problema es la utilización de «especificaciones abiertas, cuando estén disponibles, con el fin de garantizar la interoperabilidad técnica al establecer servicios públicos europeos» (recomendación 33). El plan de acción apoya este proceso desarrollando siete ámbitos de acción (12 a 18) que proponen medidas específicas.

#### 4. Observaciones generales

4.1. El Comité acoge con satisfacción el desarrollo del MEI y toma nota de la probabilidad de que en octubre de 2017, bajo la Presidencia estonia, se publique una declaración ministerial sobre administración electrónica que, entre otras cosas, se comprometerá a impulsar el MEI. El CESE reconoce la importancia de la economía digital para la sociedad civil de la UE y ha formulado, a través de sus dictámenes en los últimos años, opiniones constructivas sobre la Agenda Digital y su programa sucesor, el mercado único digital <sup>(3)</sup>.

4.2. Durante la última década, los planes de acción sobre administración electrónica <sup>(4)</sup> han sido instrumentos políticos eficaces para avanzar en la modernización de las administraciones públicas en toda la UE. Han apoyado la coordinación y colaboración entre los Estados miembros y la Comisión y han dado lugar a acciones conjuntas en materia de administración electrónica en las que el MEI es una parte esencial.

4.3. La estrategia de aplicación del nuevo Marco Europeo de Interoperabilidad refleja muchas de las recomendaciones formuladas en anteriores dictámenes del Comité y hace hincapié en la creciente necesidad de una acción urgente y coherente por parte de las administraciones públicas de toda la UE. Algunas de las anteriores reservas de los Estados miembros con respecto al MEI se han resuelto en gran medida y, aunque todavía queda camino por recorrer, las principales dificultades de aplicación giran en torno a los recursos y los problemas heredados, más que a cuestiones de principio.

4.4. En nuestro anterior dictamen sobre el tema «La interoperabilidad como medio de modernización del sector público» <sup>(5)</sup> señalamos que 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. Esta concienciación ha alcanzado ahora un mayor nivel y, por lo tanto, es alentador ver que se han tenido en cuenta las cuestiones de la seguridad y la privacidad y se han formulado recomendaciones (números 46 y 47) para priorizar la acción.

4.5. En un ámbito en rápida evolución como las TIC, es frecuente que las novedades de la técnica y del mercado vayan por delante del pensamiento político, el mandato jurídico y regulador y la capacidad de control. Por consiguiente, el Comité suscribe plenamente la revisión periódica y el enfoque de ajuste de la Comisión que representa esta propuesta. A este respecto, el NIFO dispensa a las partes interesadas un servicio fundamental. Gracias al NIFO, el marco jurídico y conceptual se ve complementado con una gran cantidad de detalles prácticos y técnicos. Por ejemplo, 32 fichas informativas en línea, recientemente actualizadas, consolidan la última información sobre el estado de interoperabilidad nacional de los países participantes <sup>(6)</sup>.

<sup>(3)</sup> DO C 12 de 15.1.2015, p. 99; DO C 487 de 28.12.2016, p. 92; DO C 487 de 28.12.2016, p. 99; DO C 218 de 11.9.2009, p. 36.

<sup>(4)</sup> Plan de Acción sobre Administración Electrónica i2010 2006-2010 y Plan de Acción sobre Administración Electrónica 2011-2015.

<sup>(5)</sup> DO C 12 de 15.1.2015, p. 99.

<sup>(6)</sup> [https://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og\\_page/nifo-factsheets](https://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og_page/nifo-factsheets).

## 5. Observaciones específicas

5.1. El modelo conceptual del MEI para servicios públicos abarca el diseño, la planificación, el desarrollo, el funcionamiento y el mantenimiento de los servicios públicos integrados a todos los niveles de gobierno, desde el local al europeo. Los principios aquí establecidos guían la toma de decisiones sobre el establecimiento de servicios públicos europeos interoperables con herramientas prácticas en forma de un conjunto de puntos que pueden convertirse en acciones que figuran en el plan de acción de interoperabilidad. Sin embargo, los 22 puntos de acción no definen objetivos y parecen ser una responsabilidad compartida entre los Estados miembros y la Comisión. No constituyen pautas para una acción decisiva y exigen mayor claridad. También puede ocurrir que exista algún orden de preferencia que ayude a determinar cómo se utilizan los recursos, especialmente dado que tales recursos pueden ser limitados.

5.2. La Comunicación y los documentos justificativos ponen de relieve el requisito de que los servicios se centren en el usuario, pero sería de agradecer una mayor claridad sobre cómo lograrlo. Se propone que el programa ISA<sup>2</sup> incluya una acción que aborde esta cuestión, por ejemplo, elaborando un marco y orientaciones sobre la forma de aplicar en la práctica la primacía del usuario.

5.3. El MEI ofrece una definición de los servicios públicos, que incluyen casi cualquier tipo de servicios públicos transfronterizos, lo que puede dar lugar a dificultades para que el NIFO evalúe y supervise con precisión la aplicación del MEI. El Comité recomienda que, a la hora de calcular el grado de aplicación del MEI, se dé prioridad a los sucesos que afectan a empresas y ciudadanos y a los procedimientos correspondientes que se enumeran en el anexo II de la propuesta de la Comisión COM(2017) 256.

5.4. Hasta el momento, el principio de subsidiariedad se ha aplicado de manera relativamente eficaz en este ámbito. Esta Comunicación representa un paso más para fomentar la interoperabilidad, pero aún queda mucho por hacer. El Comité señala que la activa labor del NIFO proporciona un fundamento sólido para futuras recomendaciones y servirá, en un plazo de dos o tres años, como base para la creación de un posible instrumento jurídico que permitiría resolver las cuestiones pendientes.

Bruselas, 18 de octubre de 2017.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
George DASSIS

---