
El marco normativo comunitario europeo de la Administración electrónica

José Vida Fernández

Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid

- 1. Introducción**
- 2. La Estrategia de Lisboa como origen y marco de las acciones comunitarias relativas a la Administración electrónica**
 - 2.1. La Estrategia de Lisboa (2000)
 - 2.2. La revisión de la Estrategia de Lisboa (2005)
 - 2.3. Las últimas líneas de actuación: las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2008-2010)
- 3. El Plan de acción eEurope 2002: una Europa conectada**
 - 3.1. El origen del Plan de acción eEurope 2002
 - 3.2. El contenido del Plan de acción eEurope 2002
 - 3.3. Resultados del Plan de acción eEurope 2002
- 4. El Plan de acción eEurope 2005: una conectividad efectiva**
 - 4.1. El paso a la Iniciativa eEurope 2005
 - 4.2. La Comunicación de la Comisión: "El papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa" (2003)
 - 4.3. La revisión intermedia y actualización del Plan de acción eEurope 2005
 - 4.4. Los resultados del Plan de acción eEurope 2005 y el futuro de la sociedad de la información después de 2005
- 5. El Plan de acción i2010: la sociedad de la información como motor del crecimiento y del empleo**
 - 5.1. Objetivo y contenido del Plan de acción i2010
 - 5.2. El Plan de acción sobre Administración electrónica i2010
 - 5.3. La evolución inicial del Plan de acción i2010: primer y segundo Informe anual
 - 5.4. La revisión intermedia del Plan de acción i2010
- 6. El impulso a la Administración electrónica a través de la realización del mercado interior de servicios**
 - 6.1. La Directiva de servicios del mercado interior
 - 6.2. El proceso de transposición de la Directiva de servicios
 - 6.3. En concreto, las medidas de transposición relativas a la Administración electrónica
- 7. Bibliografía**

1. Introducción

Los estudios sobre la Administración electrónica –y, en particular, los centrados en su desarrollo a nivel local–, suelen plantearse desde una perspectiva exclusivamente nacional, sin profundizar en su tratamiento a nivel comunitario europeo, a pesar de que esta se encuentra directamente condicionada por las decisiones adoptadas desde la Unión Europea en esta materia.

Evidentemente, esto no significa que exista un modelo comunitario de Administración electrónica

completo y acabado –y menos aún de Administración electrónica local–, sino que la política en este ámbito se basa en objetivos políticos generales que se han llegado a concretar en obligaciones específicas de resultado, que los estados pueden alcanzar a través de distintas estrategias. Desde las instancias comunitarias no se puede imponer un modelo específico de Administración electrónica, ya que el principio de autonomía institucional y procedimental obliga a respetar la organización territorial interna y el funcionamiento propio de los estados miembros.

No obstante, las actuaciones desarrolladas desde la Unión Europea vienen siendo cada vez más determinantes en la configuración de la Administración electrónica. Sin perjuicio de las particularidades propias del modelo de Administración electrónica establecido en nuestro país a partir de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, a nivel comunitario se establece un mínimo común que permite explicar algunos aspectos esenciales de nuestra Administración electrónica en la actualidad y, asimismo, identificar cuáles serán sus principales líneas de desarrollo.

En efecto, el eje vertebrador de la Ley 11/2007 –que es el reconocimiento a los ciudadanos del derecho a comunicarse, a través de medios electrónicos, con las administraciones públicas, y la consiguiente obligación de estas de dotarse de los medios y sistemas para que dicho derecho pueda ejercerse–, constituye una apuesta valiente y original, formulada desde España, con la que se cumple sobradamente con la obligación de habilitar el acceso, por medios electrónicos, a la información y los procedimientos administrativos relacionados con la prestación de servicios que se exige desde el Derecho comunitario, en concreto, a través de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de servicios). Por lo tanto, el hecho de que en nuestro país la Administración electrónica deba estar plenamente operativa para finales de 2009 se debe no solo a un designio del legislador estatal, sino más bien al cumplimiento de lo dispuesto desde el ámbito comunitario.

La propia Ley 11/2007 confirma estas circunstancias cuando reconoce expresamente, en el apartado cuarto de su exposición de motivos, que su contenido responde a los compromisos comunitarios. A este respecto, se distinguen dos niveles distintos, aunque interrelacionados, en los que se ha desarrollado la Administración electrónica a nivel europeo, en el seno de la Estrategia de Lisboa (que analizará el apartado 2 del presente estudio). Por una parte, los distintos planes de acción para la Administración electrónica que se han sucedido durante toda la década, desde los planes eEurope 2002 (apartado 3) y eEurope 2005 (apartado 4), hasta llegar al actual Plan de acción i2010 (apartado 5). Por otra, la transposición de la Directiva de servicios, cuyas obligaciones, dirigidas a los estados miembros para que faciliten el acceso por medios electrónicos a la información y los trámites relacionados con las actividades de servicios, son transpuestas por la propia Ley 11/2007 (apartado 6).

En cuanto al futuro de la Administración electrónica en nuestro país, se encuentra predeterminado desde las instancias comunitarias igualmente por partida doble, tanto por las medidas en que se vaya concretando el Plan de acción i2010, que contiene las líneas generales de acción de la construcción nacional y europea de la Administración electrónica, como por la culminación del mercado único de servicios previsto con la transposición de la Directiva de servicios, que habrá de transformar no solo los medios empleados en la Administración pública –con la preferencia de los medios electrónicos–, sino también sus modos –al modificar aspectos sustantivos de su actuación y de su intervención sobre la actividad de los particulares–.

2. La Estrategia de Lisboa como origen y marco de las acciones comunitarias relativas a la Administración electrónica

2.1. La Estrategia de Lisboa (2000)

En este apartado se trata de situar el marco general en el que se desarrolla la política comunitaria en materia de Administración electrónica, antes de descender al detalle de la política comunitaria en materia de Administración electrónica.

Si bien las iniciativas comunitarias relacionadas con la Administración electrónica comenzaron a plantearse de forma sistemática a finales de la década de los años noventa, su configuración actual –que se proyecta en nuestro país a través de la Ley 11/2007– tiene su origen en un elemento esencial para el proceso de integración comunitario, que es la Estrategia de Lisboa.

Durante más de cuarenta años, desde la creación de la Comunidad Económica Europea en 1957, el proceso de integración se vino desarrollando sin una planificación integral de largo recorrido más que la que se derivaba de los principios introducidos en cada una de las modificaciones de los tratados originarios. A partir de la consolidación de las reuniones periódicas de los jefes de Estado y de Gobierno junto al presidente de la Comisión, bajo la forma del Consejo Europeo, a comienzos de la década de los años noventa, comenzó a ser habitual la determinación de unas directrices políticas a medio y a corto plazo, que encauzaban la actividad de las instituciones comunitarias.

Con el cambio de siglo se dio un importante salto cualitativo en este sentido, ya que se abandonaron las

proyecciones sectoriales a medio-corto plazo y se pasó a una planificación de carácter general a largo plazo, mediante la llamada Estrategia de Lisboa, que se mantiene estable, independientemente de los procesos de ampliación y profundización característicos del proceso de integración comunitario. Si bien la Estrategia de Lisboa no tiene relevancia jurídica inmediata, su fuerza política resulta indudable, ya que contiene las líneas de actuación a desarrollar en el ámbito comunitario de forma sistemática y ordenada, que posteriormente se plasman en medidas concretas.

La Estrategia de Lisboa surge de las Conclusiones del Consejo Europeo celebrado en Lisboa los días 23 y 24 de marzo de 2000, para hacer frente a los cambios derivados de la mundialización y a los desafíos surgidos de una nueva economía basada en el conocimiento. Se trata de un ambicioso programa de reformas que se planteó con el objetivo estratégico de convertir, antes de 2010, a la Unión Europea en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social.

La mayoría de las grandes reformas que se han operado a nivel nacional en los estados miembros en la última década –desde la reordenación de las telecomunicaciones, a la reestructuración de los servicios financieros, la reforma del Derecho de sociedades y, por supuesto, la introducción de la Administración electrónica– tiene su encaje en este ambicioso programa de reformas, tanto económicas como sociales, dentro de una estrategia positiva que aspira a combinar competitividad y cohesión social. En efecto, el alcance de la Estrategia de Lisboa es transversal, y plantea tanto una transformación económica general como una modernización del modelo social.

Por lo que respecta a las reformas económicas, se centran en preparar el paso a una economía competitiva, dinámica y basada en el conocimiento, que debe ejercer como un poderoso motor para el crecimiento, la competitividad y el empleo, que mejore la calidad de vida de los ciudadanos y el medio ambiente.

Este nuevo modelo económico debía surgir, en primer lugar, de una sociedad de la información para todos, en la que las empresas y los ciudadanos tuviesen acceso a unas infraestructuras y servicios de comunicaciones de calidad y accesibles, y dispusiesen de los conocimientos y habilidades suficientes para poder adaptarse.

Dentro de estos objetivos, que se concretaban en el impulso de los servicios de comunicaciones electrónicas,

del comercio electrónico y, en general, del acceso a las redes y del uso de Internet, el papel de las administraciones públicas resultaba esencial, no ya como meras impulsoras de las políticas necesarias para alcanzarlos, sino como protagonistas de los cambios, al asumir los medios electrónicos en su funcionamiento interno y, sobre todo, en sus comunicaciones con los ciudadanos. Por esta razón, en las Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa de 2000 se afirmaba que “las administraciones públicas deben empeñarse a todos los niveles para aprovechar las nuevas tecnologías y hacer que la información sea lo más accesible posible”, y se exigía como primer objetivo que “los estados miembros garanticen el acceso electrónico generalizado a los principales servicios públicos básicos para el 2003.”

Como se concretaría posteriormente en el Plan de acción eEurope 2002, desde estos primeros momentos se consideró que la conexión en línea de los servicios de la Administración pública habría de beneficiar tanto a los ciudadanos como a las empresas –en tanto les permitiría un mejor acceso a la información (transparencia) y una reducción del tiempo utilizado en sus transacciones (eficiencia y simplificación)–, así como a los gobiernos y administraciones, que podrían mejorar su organización y procesos, reduciendo los costes de prestación de unos servicios más rápidos y más sensibles a las necesidades sociales. Asimismo, se estimaba que el acceso electrónico supondría también una aportación destacada para acelerar la transición a la sociedad de la información, estimulando los servicios de Internet más interesantes para los europeos.

Como estrategia para alcanzar estos objetivos, el Consejo Europeo de Lisboa invitó a desarrollar un amplio plan de acción, empleando un método abierto de coordinación basado en una evaluación comparativa de las iniciativas nacionales, y aunando sinergias, al combinarlo con las iniciativas que ya venía desarrollando la Comisión. Estas exigencias se concretaron en el Plan de acción eEurope 2002, al que sucederían otros similares hasta la actualidad.

2.2. La revisión de la Estrategia de Lisboa (2005)

Desde el planteamiento de la Estrategia de Lisboa en 2000, el proceso de integración comunitario europeo se vio sometido a intensas tensiones internas, por razón de su profundización y extensión, así como externas,

derivadas del contexto internacional (el fracaso de la Constitución Europea, la ampliación primero a veinticinco y posteriormente a veintisiete estados, la inestabilidad política y económica que sucedió a los ataques del terrorismo islámico, son algunos de los sucesos más significativos de este período).

Ante estas circunstancias, se planteó la necesidad de llevar a cabo una revisión de la Estrategia de Lisboa en 2005, con la que se pretendía enmendar los errores contenidos en su planteamiento, así como en su proyección y desarrollo, que estaban provocando el distanciamiento de los ciudadanos y su desafecto al proyecto europeo. Para remediarlo, se apuntó a la necesidad de potenciar la eficacia de las políticas, con el objetivo de ofrecer resultados tangibles, de modo que se transmitiese a los ciudadanos europeos seguridad y solidez, demostrando capacidad para prever los desafíos del futuro y proponer estrategias creíbles para hacerles frente.

De este modo, la Comisión fijó los objetivos estratégicos a cumplir hasta 2010 en su Comunicación al Consejo Europeo de Primavera: “Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo –Relanzamiento de la Estrategia de Lisboa– Comunicación del presidente Barroso de común acuerdo con el vicepresidente Verheugen” [COM (2005) 24 final], de 2 de febrero de 2005. Esta Comunicación fue presentada como una reactivación de las prioridades políticas, con dos objetivos fundamentales: el crecimiento económico y el empleo. Con estos objetivos se plantea hacer la Unión Europea más atractiva para los inversores y los trabajadores, a través del desarrollo del mercado interior, la mejora de las reglamentaciones nacionales y la europea, garantizando mercados abiertos y competitivos tanto dentro como fuera de Europa y, por último, ampliando y mejorando las infraestructuras europeas. Asimismo, se propone fomentar el conocimiento y la innovación, aumentando las inversiones en investigación y desarrollo, facilitando la innovación, la adopción de las TIC, el uso sostenible de los recursos y la contribución a la creación de una base industrial europea sólida.

Sobre la base de estas propuestas, la Comisión propuso en otro documento –la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: “Acciones comunes para el crecimiento y el empleo: el programa comunitario sobre la Estrategia de Lisboa” [COM (2005) 330 final], de 20 de julio de 2005–, que se creara un programa comunitario sobre la Estrategia de Lisboa para responder a los desafíos sociales, económicos y medioambientales (enve-

jecimiento de la población, mayor competencia mundial, cambio tecnológico, presiones sobre el medio ambiente) que se le plantean a la Unión Europea, a partir de tres objetivos: fomentar el conocimiento y la innovación, atraer más inversiones y facilitar el trabajo, y crear más empleo y de mejor calidad.

Estos objetivos pasaban directamente por una potenciación de la Administración electrónica. Una economía de vanguardia basada en el conocimiento, propia de una sociedad de la información, exigía una administración pública a la altura de las circunstancias. Por esta razón, a partir de esta revisión de la Estrategia de Lisboa, se dio el espaldarazo definitivo a la Administración electrónica, que comenzó a concretarse en obligaciones específicas, a la vez que se transformaron los programas eEurope, proyectándose con un mayor alcance en nuevas iniciativas como el Plan de acción “i2010: sociedad europea de la información para el crecimiento y el empleo.”

2.3. Las últimas líneas de actuación: las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2008-2010)

En las últimas comunicaciones relativas al desarrollo de la Estrategia de Lisboa se reitera la relevancia de la Administración electrónica como uno de los elementos esenciales para culminar los objetivos de 2010, dentro del objetivo general de la modernización de las administraciones públicas de los estados miembros.

En concreto, la Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo: “Directrices integradas para el crecimiento y el empleo (2008-2010)” [COM (2007) 803 final], de 11 de diciembre de 2007, identifica un consenso ante este segundo ciclo de reformas, que pretende superar a partir de la consecución de cuatro objetivos, que son invertir en las personas y modernizar los mercados laborales, liberar el potencial empresarial (en particular el de las PYME), invertir en conocimiento e innovación, y la energía y cambio climático.

Precisamente para liberar el potencial empresarial, se fija como prioridad la culminación del mercado único, en particular de servicios, a través de la aplicación total y a tiempo de la Directiva de servicios. El objetivo no es solo crear un auténtico mercado único de servicios, sino también dar inicio a un proceso de reforma que permita suprimir los trámites burocráticos innecesarios, facilitar y agilizar el acceso al mercado, y

acelerar la extensión de la Administración electrónica. Para cumplir con estos objetivos, se exige a los estados que desarrollen esfuerzos continuos y coherentes para aplicar la Directiva de servicios a finales de 2009, cumpliendo puntualmente las etapas del proceso de transposición, que implica la creación de ventanillas únicas y procedimientos por vía electrónica.

Este proceso de reforma se proyecta más allá del sector servicios en la Estrategia europea “Legislar mejor”, que se desarrolla en la actualidad y que tiene como objetivo reducir la carga administrativa dentro de la UE. En este contexto, se propone modernizar las administraciones públicas, especialmente en lo que respecta a la incorporación de los medios electrónicos y la penetración de las TIC interoperables.

Estas son las últimas actuaciones comunitarias de carácter general en las que se enmarcan las iniciativas relacionadas con la Administración electrónica, que constituyen el último tramo de la Estrategia de Lisboa, cuya sustitución ya ha comenzado a plantearse con diversas consultas sobre el desarrollo de la Unión Europea después de 2010.

3. El Plan de acción eEurope 2002: una Europa conectada

3.1. El origen del Plan de acción eEurope 2002

A pesar de la relevancia de la Estrategia de Lisboa para el impulso de la Administración electrónica a nivel comunitario, las iniciativas en este campo son anteriores a esta. Desde la década de los años noventa, los estados miembros y la Comisión venían cooperando entre sí mediante el Programa IDA (*Interchange of Data between Administrations*), que servía como base para desarrollar servicios paneuropeos e intercambiar las mejores prácticas.

Por otra parte, con la intención de exteriorizar este proceso a los ciudadanos y empresas de la Unión, la Comisión planteó la Iniciativa “eEurope –Una sociedad de la información para todos– Comunicación sobre una iniciativa de la Comisión para el Consejo Europeo extraordinario de Lisboa los días 23 y 24 de marzo de 2000” [COM 99 687 final], junto a otra Iniciativa com-

plementaria denominada: “Estrategias para la creación de empleo en la sociedad de la información”, contenida en una comunicación de enero de 2000.

La Iniciativa “eEuropa - Una sociedad de la información para todos” se presentó para el período 2000-2002 con el objetivo esencial de conectar a la red y llevar la era digital a cada ciudadano, hogar y escuela, y a cada empresa y administración, a lo que se sumaban otros objetivos relacionados con la formación y con la cohesión social del proceso. Dentro de las diez líneas de actuación que se propusieron, se encontraba la Administración en línea, en la que, además de los objetivos comunes relativos a la mejora en la transparencia y eficacia de la toma de decisiones, se apuntaba al carácter estratégico de la incorporación de las TIC a las administraciones públicas para conseguir su extensión en la sociedad.¹ Así, el objetivo de esta acción sobre la Administración en línea era facilitar el acceso a la información del sector público, extendiendo y simplificando el acceso a Internet, de modo que se incentivase el desarrollo de nuevos servicios del sector privado, basados en las nuevas fuentes de datos accesibles.²

Estas últimas iniciativas estaban proyectadas para integrarse en la Estrategia de Lisboa, en una posición preferente. De hecho, el Consejo Europeo de Lisboa dio impulso a los trabajos del Consejo de la Unión y de la Comisión Europea dirigidos a desarrollar la sociedad de la información a través un Plan de acción denominado: “eEurope 2002 - Una sociedad de la información para todos”, presentado el 14 de junio de 2000, y que fue preparado para el Consejo Europeo de Santa María da Feira, que se celebraría el 19 y 20 de junio de 2000, ya como parte de la Estrategia de Lisboa.

3.2. El contenido del Plan de acción eEurope 2002

El contenido del Plan de acción eEurope 2002 se encuentra integrado por distintas acciones en torno a tres objetivos fundamentales: un Internet más rápido, barato y seguro; inversión en las personas y en la formación; y estimular el uso de Internet, dentro del cual se encontraba un apartado

1. En concreto, se afirmaba a este respecto que “si se mejorase la disponibilidad de la información pública en línea, Internet ganaría en aceptación en la vida cotidiana, lo que impulsaría el número de usuarios, con el consiguiente beneficio colateral de incrementar la participación en la sociedad de la información.”

2. Para lo cual se determinaron unos objetivos concretos para el año 2000, centrados en la puesta a disposición de la información en línea a los ciudadanos, en la utilización de los medios electrónicos para realizar consultas a los ciudadanos y en el desarrollo de procesos interactivos que permitiesen a los ciudadanos presentar solicitudes.

específico denominado: “La Administración en línea: ofrecer acceso electrónico a los servicios públicos.”

Dentro de este apartado se diagnosticaba una explotación insuficiente de la incorporación de las TIC a la Administración pública, a pesar de sus indudables ventajas, entre otros motivos por las dificultades para gestionar los profundos cambios en la manera de trabajar de las administraciones, a lo que se sumaban las diferentes normas sobre acceso existentes en la Unión, que restringían el desarrollo de servicios paneuropeos.

La Iniciativa eEurope 2002 se fijó como objetivo facilitar a los ciudadanos un acceso fácil a la información pública esencial, así como fomentar la interacción en línea entre ciudadanos y gobiernos. Con esta intención, y para mejorar la eficiencia del sector público, se exigía un replanteamiento de la organización interna y de los intercambios electrónicos entre instituciones; en primer lugar, de la propia UE, para fomentar la eficacia, la transparencia y la oferta de servicios de calidad a los ciudadanos europeos, de una manera más eficaz, a partir de iniciativas ya desarrolladas (IDA).

Con este objetivo, la Comisión se planteó la necesidad de revisar sus procedimientos para explotar mejor

las TIC en el contexto de su reforma, sobre la base de una serie de acciones concretas.³ Su método se basaba en acelerar la adopción de nuevas medidas legales en la materia, apoyar nuevas infraestructuras y servicios, y reorientar y coordinar los programas de apoyo ya existentes, definiendo unos objetivos claros, combinados con la evaluación comparativa.

Gracias al impulso del Consejo Europeo de Santa María da Feira de junio de 2000 –y tras un seguimiento y una puesta al día de la Iniciativa–,⁴ la Comisión Europea preparó la Comunicación de 13 de marzo de 2001 al Consejo y al Parlamento Europeo: “eEurope 2002: Impacto y prioridades”, para el Consejo Europeo de Primavera de Estocolmo del 23 y 24 de marzo de 2001 [COM (2001) 140 final], en la que se proponían distintas medidas encaminadas a garantizar un acceso electrónico generalizado a los principales servicios públicos básicos para el año 2003 y, en particular, la definición de un enfoque coordinado sobre la información del sector público, la promoción de la utilización de programas informáticos abiertos en el sector público y la simplificación de los procedimientos administrativos en línea para las empresas.⁵ Estas propuestas se complementarían con

3. Las acciones propuestas por la Comisión fueron las siguientes:

1. Información pública esencial en línea, incluida la información jurídica, administrativa, cultural, medioambiental y sobre tráfico, que debía estar disponible para finales de 2002.

2. Los estados miembros debían garantizar el acceso electrónico generalizado a los principales servicios públicos básicos para finales de 2002/2003.

3. Procedimientos administrativos simplificados en línea para las empresas (por ejemplo, procedimientos rápidos para la creación de empresas), previstos para finales de 2002.

4. Desarrollo de un planteamiento coordinado acerca de la información sobre el sector público, incluida la información a nivel europeo, para finales de 2000.

5. Fomento de la utilización de programas de fuentes abiertas en el sector público y de las mejores prácticas de Administración electrónica, mediante el intercambio de experiencias en toda la Unión (a través de los Programas IST e IDA), Comisión Europea y estados miembros, en el transcurso de 2001.

6. Fomento de la utilización de la firma electrónica en el sector público, estados miembros e instituciones europeas, previsto para finales de 2001.

7. Todos los trámites principales con la Comisión Europea debían facilitarse en línea antes de finales de 2001 (por ejemplo, en lo que se refiere a financiación, contratos de investigación, contratación de personal y adjudicación de contratos).

4. Esta puesta al día se llevó a cabo a través de las siguientes actuaciones: “Progresos realizados en las acciones de eEurope.” Informe de los servicios de la Comisión; “Puesta al día sobre eEurope 2002.” Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo para el Consejo Europeo de Niza, 7 y 8 de diciembre de 2000; y “Balance de las acciones emprendidas por la Presidencia para la puesta en práctica del Plan de acción eEurope.” Informe de la Presidencia al Consejo Europeo de 1 de diciembre de 2000 (13515/1/00).

5. Esta Comunicación incluía un punto 3.6 referido expresamente a la Administración electrónica, en el que se señalaba que las instituciones comunitarias y las administraciones públicas nacionales tenían que procurar por todos los medios utilizar las TIC para desarrollar servicios eficientes al servicio de las empresas y los ciudadanos europeos, para lo cual las administraciones públicas debían:

–Desarrollar servicios basados en Internet para mejorar el acceso de los ciudadanos y las empresas a la información y los servicios públicos;

–Utilizar Internet para mejorar la transparencia de la Administración pública e implicar a los ciudadanos y las empresas en la toma de decisiones de manera interactiva;

–Hacer posible la plena explotación de las tecnologías digitales dentro de las administraciones, incluyendo la utilización de programas de fuente abierta y firmas electrónicas;

–Crear mercados electrónicos para la contratación electrónica, partiendo del nuevo marco comunitario sobre contratación pública.

otras, dirigidas a cuestiones concretas, como la seguridad, la accesibilidad de los sitios web públicos, la difusión de la información, la sociedad de la información en los países candidatos, etc.⁶

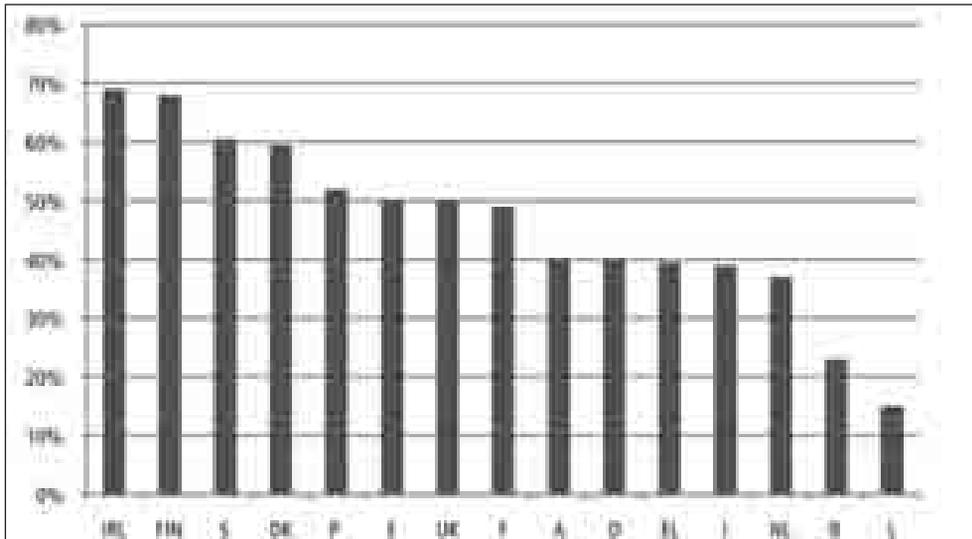
3.3. Resultados del Plan de acción eEurope 2002

A partir de esta Comunicación, y a pesar del gran esfuerzo desarrollado en iniciativas específicas en las que se iban desarrollando y cumpliendo sus objetivos, en las Conclusiones del Consejo Europeo de Estocolmo del 23 y 24 de marzo de 2001 se detectó que, pese a los avances efectivos registrados en el acceso a Internet y su utilización por parte de las empresas, los centros de enseñanza y los ciudadanos en general, existía un escaso aprovechamiento por parte de ciudadanos y empresas de sus posibilidades en sectores básicos, como los servicios públicos o la Administración y el comercio electrónico.

En línea con este diagnóstico, la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: "Informe de evaluación comparativa de la acción eEurope - eEurope 2002" [COM (2002) 62 final], de 5 de febrero de 2002, afirmó, como conclusión global, que las empresas y los ciudadanos europeos no se encontraban conectados. A partir de un estudio detallado, se identificó una concentración de servicios en línea en determinados organismos o unidades muy concretos (por lo general, los relacionados con los impuestos y la búsqueda de empleo), mientras que la gran mayoría de los órganos, organismos y entidades no estaban conectados (en particular, los servicios prestados por organismos locales).

Asimismo, otra de las conclusiones esenciales del Informe fue que la utilización de los medios electrónicos era meramente pasiva, ya que se limitaba a la obtención de información, sin que se llegasen a desarrollar servicios interactivos. En dicho estudio, España figuraba en una posición intermedia, justo en la media del resto de los países, con un 50% de los servicios en línea.

Servicios en línea. Disponibilidad en línea de los servicios básicos



Fuente: Comisión Europea (estudio de Cap Gemini Ernst & Young).

6. Las iniciativas adoptadas por la Comisión en este período son las siguientes:

– "Seguridad de las redes y de la información: Propuesta para un enfoque político europeo." Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones [COM (2001) 298 final].

– "eEurope 2002: La accesibilidad de los sitios web públicos y su contenido." Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones [COM (2001) 529 final].

– "eEurope 2002: Creando un marco común europeo para la explotación de la información del sector público." Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones [COM (2001) 607 final].

– "eEurope 2002: Evaluación comparativa. Acceso de la juventud europea a la era digital." Documento de trabajo de los servicios de la Comisión [SEC (2001) 1583].

– "eEurope + 2003. Un esfuerzo cooperativo para implementar la sociedad de la información en Europa." Plan de acción preparado por los países candidatos con la ayuda de la Comisión Europea (junio 2001).

Disponibilidad de los servicios públicos básicos de la UE accesibles a través de internet (en %)

País	Octubre 202	Abril 2002	Octubre 2001
Suecia	87	81	61
Irlanda	85	85	68
Dinamarca	82	69	59
Finlandia	76	70	66
Noruega	66	63	63
España	64	58	50
Francia	63	61	49
Reino Unido	62	63	50
Portugal	58	56	51
Italia	57	51	39
Australia	56	59	40
Países Bajos	54	42	37
Islandia	53	50	38
Grecia	52	54	39
Suiza	49	35	–
Alemania	48	46	40
Bélgica	47	43	23
Luxemburgo	32	22	15
Media europea	60	55	40

Fuente: Cap Gemini Ernst & Young.

A estos datos se suman los contenidos en el “Informe final eEurope 2002”, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones [COM (2003) 66 final], de 11 de febrero de 2003, en la que se puso de relieve que esta Iniciativa, en última instancia, no se había traducido en la creación de empleo o en nuevas ofertas de servicios, a pesar del aumento de los servicios en línea de las administraciones públicas. Este pasaría a ser el objetivo principal del nuevo Plan de acción que le sucedería.

4. El Plan de acción eEurope 2005: una conectividad efectiva

4.1. El paso a la Iniciativa eEurope 2005

Las novedades que se sucedían en el ámbito tecnológico, junto al agotamiento y limitaciones de la Iniciativa eEurope 2002, determinaron que el Consejo Europeo de Barcelona, de 15 y 16 de marzo de 2002, solicitase a la Comisión la elaboración de un nuevo plan de acción, centrado específicamente en la disponibilidad y la utilización generalizadas de redes de banda ancha en toda la Unión antes de 2005, el desarrollo del protocolo

Internet IPv6, y en la seguridad de las redes y de la información, la Administración electrónica, el aprendizaje por medios electrónicos, la sanidad en línea y el comercio electrónico.

Se pasó así de la Iniciativa eEurope 2002, que estaba concentrada en la ampliación de la conectividad a Internet de ciudadanos, empresas y administraciones públicas, a la Iniciativa eEurope 2005, que pretendía convertir la conectividad en actividades económicas en el período 2002-2005.

La Iniciativa “eEurope 2005 - Una sociedad de la información para todos” –que fue presentada en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social, y al Comité de las Regiones. Plan de acción presentado al Consejo Europeo de Sevilla, 21-22 de junio de 2002 [COM (2002) 263 final]–, planteó como objetivo crear un marco favorable a la inversión privada y a la creación de nuevos puestos de trabajo, impulsar la productividad, modernizar los servicios públicos y ofrecer a todos la posibilidad de participar en la sociedad de la información mundial.

Para alcanzar estos objetivos, se presentaron cuatro instrumentos interdependientes. Por una parte, las medidas políticas, entre las que se encontraban la conexión de banda ancha, la interoperabilidad, los servicios

públicos interactivos, la contratación pública, los puntos de acceso público a Internet y la aplicación a la cultura y turismo.⁷

A las medidas políticas se añadían tres instrumentos que habían venido utilizándose puntualmente con anterioridad, como eran el desarrollo, análisis y difusión de las buenas prácticas, poniendo en marcha proyectos que acelerasen la implantación de aplicaciones e infraestructuras de vanguardia;⁸ la evaluación comparativa de los progresos conseguidos en el logro de los objetivos y de las políticas al servicio de dichos objetivos para facilitar el seguimiento y reorientación de las medidas políticas; y, por último, la coordinación global de las políticas existentes para generar sinergias entre las acciones propuestas a través de un grupo de dirección que ofreciese una visión de conjunto de la evolución de las políticas y un adecuado intercambio de información entre los responsables nacionales y europeos y el sector privado.⁹

Casi al año de iniciarse el plan de acción eEurope 2005, se aprobó la Comunicación de la Comisión al Consejo, al

Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: "Comunicaciones electrónicas: el camino hacia la economía del conocimiento" [COM (2003) 65 final], de 11 de febrero de 2003, que, si bien no introdujo grandes novedades, sirvió para recordar a los estados miembros la necesidad de completar rápidamente el proceso de definición y ejecución de las actuaciones ya planeadas, y complementarlas en caso necesario.

En este sentido, y para cumplir con los objetivos del Programa eEurope 2005, se apuntó la necesidad de ofrecer unos contenidos, aplicaciones y servicios interesantes que impulsaran el uso de la banda ancha y el acceso multiplataforma, para lo que los gobiernos y administraciones públicas resultaban determinantes. Con este objetivo, la Comisión identificó una serie de iniciativas de fomento de la puesta en línea de la información (como los premios eGovernment, eHealth), y programas de suministro de información y contenidos como el eContent, junto a otros programas de desarrollo de nuevos servicios y aplicaciones (eTEN, eCONTENT, IST e IDA).¹⁰

7. El contenido detallado de estos objetivos era el siguiente:

a) La conexión de banda ancha. Los estados miembros debían esforzarse por disponer de conexiones de banda ancha para todas las administraciones públicas antes de finalizar 2005. Dado que los servicios de banda ancha se podían ofrecer sobre diferentes plataformas tecnológicas, se exigía a las autoridades nacionales y regionales que no discriminasen entre las tecnologías a la hora de adquirir conexiones (por ejemplo, utilizando procedimientos de licitación abierta).

b) La interoperabilidad. Esta debía alcanzarse antes de finalizar 2003, para lo que la Comisión debía hacer público un marco de interoperabilidad concertado, para facilitar la prestación de servicios paneuropeos de Administración electrónica a ciudadanos y empresas. En él estaba previsto que se abordasen los contenidos de información y las políticas y especificaciones técnicas recomendadas para combinar los sistemas de información de la Administración pública de toda la UE, sobre la base de normas abiertas y programas de fuente abierta.

c) Servicios públicos interactivos. Los estados miembros debían garantizar que los servicios públicos básicos fuesen interactivos, accesibles a todos y diseñados de tal modo que explotasen las posibilidades tanto de las redes de banda ancha como del acceso multiplataforma, todo ello antes de finalizar 2004.

d) Contratación pública. Los estados miembros debían efectuar por medios electrónicos una parte significativa de la contratación pública antes de finalizar 2005, para lo cual el Consejo y el Parlamento debían adoptar lo más rápidamente posible las medidas legislativas sobre contratación.

e) Puntos de acceso público a Internet (PAPI). Todos los ciudadanos debían tener un fácil acceso a los PAPI, preferiblemente con conexiones de banda ancha, en sus municipios, para lo cual se debían establecer mediante los fondos estructurales y la colaboración con el sector privado y/o el voluntariado.

f) Cultura y turismo. La Comisión, en cooperación con los estados miembros, el sector privado y las autoridades regionales, debían definir unos servicios electrónicos para promover Europa y ofrecer una información pública de fácil utilización, a más tardar en 2005.

8. Este objetivo se desarrolló esencialmente a través del Programa Modinis (2003-2005), adoptado mediante la Decisión núm. 2256/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de noviembre de 2003, por la que se adopta un programa plurianual (2003-2005) para el seguimiento del plan de acción eEuropa 2005, la difusión de buenas prácticas y la mejora de la seguridad de las redes y la información (Modinis).

9. En desarrollo de este último objetivo, desde 2002, el esfuerzo cooperador y de intercambio de ideas, experiencias e iniciativas en la mejora de los servicios públicos y en la construcción de herramientas comunes, pasó a desarrollarse a través de la EPAN (*European Public Administration Network o Red Europea de Administraciones Públicas*). Se trata de una red informal que viene actuando de forma flexible como instrumento de cooperación. Los resultados de su trabajo se reflejan en las decisiones, resoluciones y programas a medio plazo adoptados por los ministros o directores generales, así como en las prioridades de la Presidencia, rotatoria semestralmente.

10. El Programa eTEN fue concebido por la Comunidad Europea para contribuir al despliegue de servicios basados en las redes de telecomunicaciones (servicios en línea), con una dimensión transeuropea. El Programa eContent se formuló con el fin de estimular el desarrollo y uso de contenidos europeos en las redes globales, y promover la diversidad lingüística en la Unión Europea. El Programa IST se dirige a la investigación en el ámbito de la Administración, la sanidad y la educación en línea. Por último, el más importante es el Programa IDA de intercambio de datos entre las administraciones, que tiene como misión coordinar el establecimiento de redes telemáticas paneuropeas entre las administraciones.

A estas medidas de fomento, se sumaron otras, relativas también a la información contenida en las comunicaciones por medios electrónicos. Se trataba, en concreto, de medidas destinadas a facilitar el acceso a la información y contenidos de titularidad pública en condiciones predecibles y equitativas, para lo que se propuso la elaboración de una directiva sobre reutilización de información del sector público, que sería finalmente adoptada como Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003.

4.2. La Comunicación de la Comisión: “El papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa” (2003)

La iniciativa más relevante para la Administración electrónica durante el período de vigencia del Plan de acción eEurope 2005 fue, sin duda alguna, la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “El papel de la Administración electrónica en el futuro de Europa” [COM (2003) 567 final], de 26 de septiembre de 2003. A través de esta Comunicación, la Comisión llevó a cabo un profundo análisis de la situación de la Administración electrónica, enumerando los problemas y los obstáculos más importantes, y, a partir del mismo, propuso un conjunto coherente de actuaciones para su refuerzo, siempre en el contexto del Plan de acción eEurope 2005.

La Comunicación tomaba como punto de partida la relevancia estratégica del sector público para cumplir con los objetivos de la Estrategia de Lisboa, al impulsar el crecimiento económico, no solo por tratarse de uno de los principales agentes económicos, sino porque una intervención pública más eficaz y eficiente sobre las actividades de los particulares contribuiría de forma determinante a su incremento. Sin embargo, el sector público se enfrentaba a un mundo en transformación en diversos frentes –demográfico, tecnológico, econó-

mico y social–, con una creciente exigencia por parte de los ciudadanos y empresas, y con una limitación de recursos que obliga a hacer más con menos.

Ante esta coyuntura, la Administración electrónica se perfilaba como una solución para administrar mejor y de forma más eficiente, para mejorar la elaboración y aplicación de las políticas públicas y para ayudar al sector público a hacer frente al difícil problema de prestar más y mejores servicios con menos recursos. La Administración electrónica se identificaba así como un medio para alcanzar un sector público más abierto, incluyente y productivo, ajustado a la idea de buen gobierno.¹¹

Esta percepción se trasluce en la propia definición de la Administración electrónica, ya que la Comunicación la describe como el “uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las administraciones públicas, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas.” De este modo, la Administración electrónica forma parte de la gobernanza electrónica (eGovernment), definida como una combinación de TIC, innovación organizativa y mejora de las aptitudes, que se aplica a otros ámbitos, como la salud, la educación, los transportes, etc. Por lo tanto, a nivel comunitario europeo, el concepto de Administración electrónica tiene un sentido restringido, que la distingue de estas otras áreas que se consideran dentro de los denominados “servicios públicos”, en el sentido amplio de servicio al público –ya que no se distingue si su prestación es pública o privada–.

Para la Comisión, los beneficios de la introducción de la Administración electrónica se proyectan en tres planos, ya que la mejora en los servicios ofrecidos a los ciudadanos incrementa su calidad de vida, mientras que los servicios dirigidos a las empresas mejoran la competitividad en la economía, y los servicios entre administraciones refuerzan la cooperación.

La Comunicación termina enumerando una serie de actuaciones que consideraba necesario abordar, en estrecha cooperación con los respectivos programas de

11. En la Comunicación se afirma que la Administración electrónica permite al sector público mantener y reforzar el buen gobierno, dando lugar a:

a) Un sector público abierto y transparente: administraciones inteligibles y que rinden cuentas a los ciudadanos, abiertas a la participación y al escrutinio democráticos.

b) Un sector público al servicio de todos: un sector público centrado en el usuario, de carácter incluyente, es decir, que no excluye a nadie de la prestación de sus servicios, y respeta a todos, en tanto que individuos a los que facilita servicios personalizados.

c) Un sector público productivo, que ofrece un valor máximo a cambio del dinero del contribuyente: esto supone un ahorro de tiempo, menores errores y un trabajo más eficaz y eficiente.

la UE y con la Red Europea de Administraciones Públicas (EPAN):

a) un acceso incluyente, que permita acceder a los servicios en línea, lo que se proyecta en muy diversos ámbitos (acceso multiplataforma, acceso a banda ancha, accesibilidad para discapacitados, etc.);

b) una mayor confianza, para lo que se debe garantizar siempre una interacción y un acceso seguro a empresas y ciudadanos (protección de los datos personales, autenticación y gestión de identidad);

c) un mejor uso de la información del sector público, para mejorar las decisiones internas y facilitar la elección de los ciudadanos y empresas;

d) su incorporación a la contratación pública, para la mejora de las relaciones con los proveedores, la mayor satisfacción de los usuarios, la mejor utilización de los recursos humanos en el proceso de contratación y la mejora de las posibilidades de auditar los gastos públicos;

e) fortalecimiento del mercado interior y de la ciudadanía europea a través de unos servicios paneuropeos, basados en la Administración electrónica;

f) interoperabilidad, que permita la interconexión de sistemas, información y formas de trabajar: dentro de una administración o entre administraciones, a nivel nacional o europeo, e incluso con el sector empresarial;

g) cambios organizativos y adquisición de nuevas aptitudes que faciliten el cambio a una nueva forma de gestión pública;

h) rendimiento y beneficios de la Administración electrónica que mejore la productividad de las administraciones públicas, con la obtención de un resultado mayor, mejor o más rápido, partiendo de una aportación igual.

A pesar de las evidentes ventajas de la Administración electrónica, la Comisión es consciente de que su implantación a gran escala no resulta fácil, ya que exige el compromiso de los máximos responsables de las administraciones públicas y, ciertamente, del plano político. Para superar las posibles dificultades, la Comisión proponía una metodología en la que las actuaciones sectoriales enumeradas se desarrollaban a través de dos acciones horizontales: reforzar el intercambio de buenas prácticas entre los distintos aspectos de la Administración electrónica, e impulsar la inversión en Administración electrónica en Europa. Con dicha metodología se pretendía reforzar y aplicar el Plan de

acción eEurope 2005 y, de esta manera, efectuar una aportación de peso a la Estrategia de Lisboa.

4.3. La revisión intermedia y actualización del Plan de acción eEurope 2005

A mitad del período de desarrollo del Plan de acción eEurope 2005, esto es, en el año 2004, se llevó a cabo una evaluación y reorientación del mismo.

En la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: "Revisión intermedia del Plan de acción eEurope 2005" [COM (2004) 108 final], de 18 de febrero de 2004, se puso de manifiesto el acierto de los objetivos de este Plan y, en particular, de los relativos a la Administración electrónica en los que se habían obtenido resultados positivos gracias a las iniciativas conjuntas de los estados miembros—como el aumento del número de conexiones de banda ancha para la Administración, así como de servicios públicos en línea interactivos, puntos de acceso público a Internet y contratación por medios electrónicos—.

En este sentido, la Comunicación confirmó que la Administración electrónica había pasado a formar parte del núcleo de las políticas nacionales de la sociedad de la información, y que todos los estados contaban con políticas activas y eficaces en este ámbito.¹² Igualmente, la Comisión advertía que, si bien se había conseguido alcanzar una oferta suficiente de servicios públicos en línea, ahora el problema se había trasladado a la demanda por parte de sus destinatarios, a lo que se sumaban otros ámbitos necesitados de desarrollo, como era el de la interoperabilidad y el despliegue de servicios paneuropeos.

Ante estos obstáculos en el desarrollo de la Administración electrónica, recomendaba llevar a cabo un intercambio de buenas prácticas más estructurado, así como disponer un refuerzo de la cooperación sobre la orientación de las políticas y el apoyo financiero, apuntando a iniciativas relacionadas con la seguridad, la normalización, los programas abiertos.

Como consecuencia de esta revisión intermedia, a finales de 2004 se presentó una actualización del Plan de acción eEurope 2005. La Comunicación de

12. La Comisión indica que los estudios comparativos demuestran que los servicios públicos básicos totalmente accesibles en línea pasaron del 17% al 43% entre octubre de 2001 y octubre de 2003, aunque detecta grandes diferencias entre los estados miembros, que en octubre de 2003 tenían entre un 72% y un 15% de los servicios totalmente disponibles en línea.

la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: "Plan de acción eEurope 2005– Actualización" [COM (2004) 380 final], de 17 de mayo de 2004, no entró a modificar ni la estructura ni el contenido del Plan de acción eEurope 2005, sino que se limitó a añadir nuevas acciones a las existentes para afrontar los problemas detectados –como la falta de demanda de este tipo de servicios o la ausencia de un verdadero incremento en la eficiencia, derivado de la aplicación de las TIC–, a través de medidas basadas esencialmente en el fomento y la coordinación. Se trataba de medidas para incrementar la eficiencia de los servicios públicos en línea en los ámbitos de la Administración, la salud y el aprendizaje, y generalizar su utilización, a través de intercambios de buenas prácticas, siguiendo el método abierto de coordinación.¹³

Estas iniciativas fueron completadas con otras relativas a determinados objetivos planteados para la Administración electrónica dentro del Plan de acción eEurope 2005, como la conexión de las administraciones públicas a la banda ancha –Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: "Conectando Europa a alta velocidad: estrategias nacionales de banda ancha" [COM (2004) 369 final], de 12 de marzo de 2004–, y el desarrollo de servicios de Administración

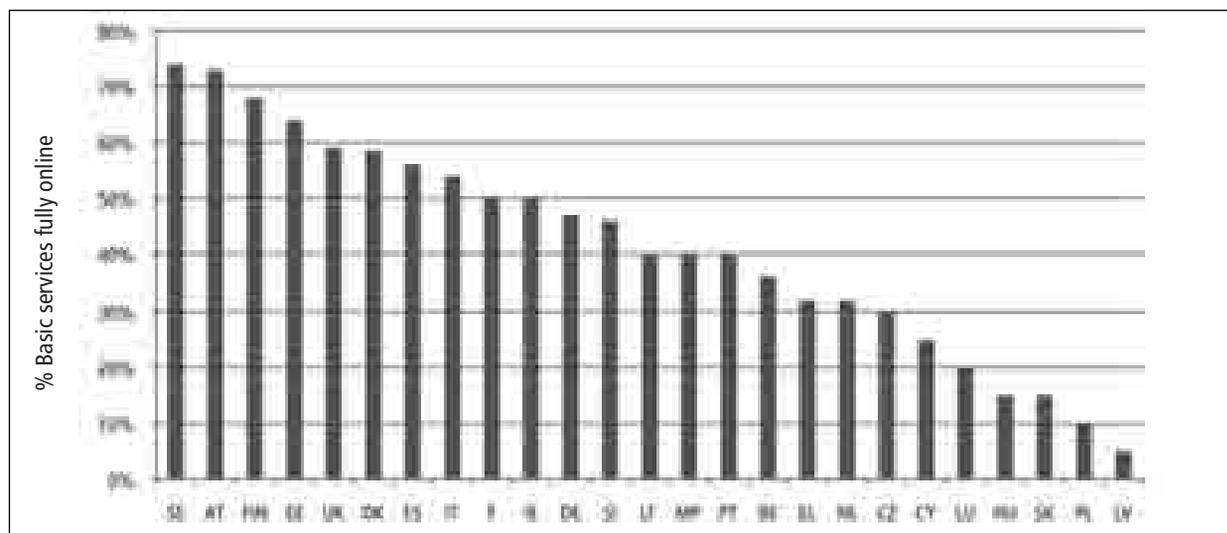
electrónica paneuropeos –Decisión 2004/387/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, relativa a la prestación interoperable de servicios paneuropeos de Administración electrónica al sector público, las empresas y los ciudadanos (IDABC)–.

4.4. Los resultados del Plan de acción eEurope 2005 y el futuro de la sociedad de la información después de 2005

Tras más de cinco años de desarrollo de los sucesivos planes de acción sobre la sociedad de la información dentro del marco general de la Estrategia de Lisboa, los resultados obtenidos en el momento de su revisión intermedia eran más que positivos.

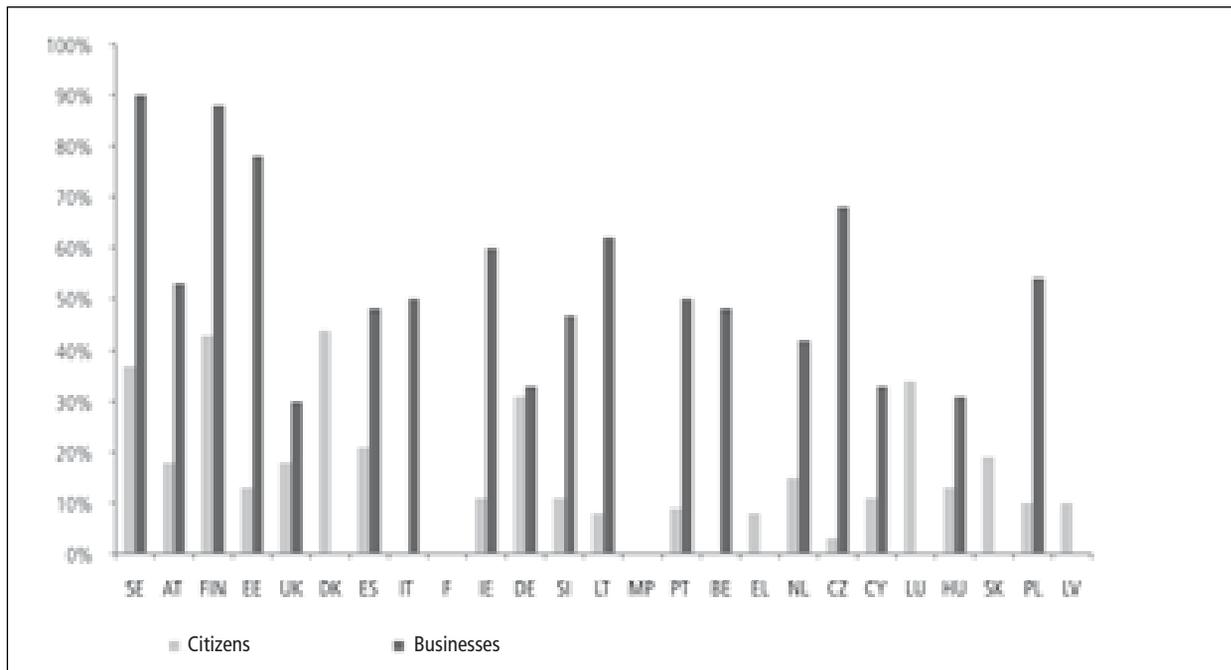
Como se afirma en el Informe comparativo sobre sociedad de la información preparado por la Comisión en 2005, a partir de las actuaciones desarrolladas como dentro de los planes de acción se apreciaba un considerable incremento de los servicios públicos en línea –que fue el principal objetivo del eEurope 2002–, en particular de carácter interactivo, lo que permitía un mayor uso por parte de ciudadanos y empresas, redundando en notables beneficios, al permitir un acceso más ágil y flexible a las administraciones públicas –objetivo correspondiente al Plan de acción eEurope 2005–.

eGovernment: online availability of basic public services (oct. 2004).



Fuente: European Commission.

13. En estos ámbitos señalados, se propone un proceso de fomento de compromisos multilaterales de carácter voluntario en relación con las prioridades para el despliegue de servicios en línea (acción 4). También se proponen acciones para desarrollar la interoperabilidad y el intercambio de buenas prácticas en cada ámbito de servicios públicos en línea; en concreto, para la Administración en línea se preveía crear un marco de buenas prácticas plenamente operativo en 2005, gracias al cual se fomentarán el aprendizaje recíproco y la detección de las barreras a la transferencia de experiencias (acción 5).

eGovernment: use of online services (oct. 2004)

Fuente: European Commission.

Con antelación a la publicación de estos resultados, y ante la perspectiva de la coincidencia de la finalización del Plan de acción eEurope 2005 y la revisión intermedia de la Estrategia de Lisboa, se consideró oportuno, a finales de 2004, llevar a cabo un estudio prospectivo sobre el futuro inmediato de la sociedad de la información.

Este análisis exploratorio es el que se contiene en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: "Retos para la sociedad de la información europea con posterioridad a 2005" [COM (2004) 757 final], de 19 de noviembre de 2004.

En este Informe general, los elementos estratégicos para la extensión de las TIC destacan a los poderes públicos en su condición de proveedores y usuarios, ya que, mediante sus políticas de adquisición, prestan apoyo a los productos y servicios de última generación y, de este modo, incrementan la oferta de servicios en línea (servicios de Administración, salud o aprendizaje en línea, etc.), lo que anima a empresas y ciudadanos a incorporar estas tecnologías a su actividad.

Entre los temas a tratar en el futuro, apuntaba –junto a los contenidos y servicios, la inclusión digital y la participación ciudadana, servicios públicos, capacitación y empleo, interoperabilidad, confianza y fiabilidad, o el aprovechamiento de las TIC por las empresas– a los servicios públicos, atendiendo al contexto de reforma

del sector público, en busca de mayor capacidad y eficiencia ante la necesidad de hacer frente a importantes retos de sociedad, como son el envejecimiento de la población y la inmigración, manteniendo simultáneamente el gasto público bajo control, y mejorando el nivel de calidad general.

Como retos a afrontar con posterioridad a 2005, se apuntaba la insuficiencia de las inversiones en TIC, la falta de interoperabilidad entre muchos de los servicios, las diferencias entre las normas y las prácticas administrativas vigentes en los distintos países, las dificultades relacionadas con la gestión de la identidad o el grado de fiabilidad y seguridad de las redes disponibles.

Asimismo, dentro de los retos se señalaban algunos relacionados directamente con el desarrollo del mercado único. Por una parte, se indicaba la necesidad de mejoras para superar la carga administrativa desproporcionada que sufrían las empresas, para lo que se proponía que todas las empresas, y en particular las más pequeñas, tuviesen la posibilidad de poder realizar el mayor número posible de trámites en línea, para lo que habría de permitirse la presentación de documentos con firmas electrónicas autorizadas. En este mismo sentido se insistía en la necesidad de fomentar la dimensión transfronteriza de los servicios públicos, en concreto, la inscripción de sociedades y las ventanillas únicas de movilidad de los ciudadanos.

5. El Plan de acción *i*2010: la sociedad de la información como motor del crecimiento y del empleo

5.1. Objetivo y contenido del Plan de acción *i*2010

Como consecuencia de la renovación de la Estrategia de Lisboa en 2005, se hizo necesario llevar a cabo un replanteamiento de la política sobre sociedad de la información. Esta revisión surge de las Conclusiones del Consejo Europeo de 23 y 24 de marzo de 2005, que marcan el inicio de una nueva etapa en la que se pretende construir una sociedad de la información plenamente integradora, basada en la generalización de las TIC en los servicios públicos, las PYME y los hogares.

Este nuevo período viene estructurado bajo un marco estratégico plurianual que alcanza nuestro días, que se presentó bajo la denominación: “*i*2010 - Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo”, en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones [COM (2005) 229 final], de 1 de junio de 2005. Este Plan de acción *i*2010 elaborado por la Comisión Europea constituye el núcleo de la Estrategia de Lisboa, renovada en favor del crecimiento y el empleo.

La Iniciativa *i*2010 parte de las circunstancias derivadas del desarrollo y extensión del uso de las TIC que, en torno al año 2005, apuntaban a un crecimiento masivo de la sociedad de la información y de los medios de comunicación, propiciado por la generalización de las comunicaciones de alta velocidad y la posibilidad de conexión a través de múltiples dispositivos. Se trataba de un nuevo contexto de convergencia digital de los servicios, redes y dispositivos de la sociedad de la información y de los medios de comunicación, que exigía una convergencia política y una voluntad de adaptar los marcos reguladores para mantener su coherencia con la economía digital emergente.

Para hacer frente a estos nuevos retos, se determinan, como objetivos de la Iniciativa *i*2010: a) la construcción de un Espacio Único Europeo de la Información, que promueva un mercado interior abierto y competitivo para la sociedad de la información y los medios de comunicación; b) el refuerzo de la innovación y la inversión en la investigación sobre las TIC, con

el fin de fomentar el crecimiento y la creación de más empleos y de más calidad; c) el logro de una sociedad europea de la información basada en la inclusión, que fomenta el crecimiento y el empleo de una manera coherente con el desarrollo sostenible, y que da la prioridad a la mejora de los servicios públicos y de la calidad de vida.

En este último apartado, como parte esencial de la sociedad europea de la información, destacan los servicios públicos en línea, por la relevancia de su actividad sobre la economía europea, por lo que se pretende conseguir que estos servicios públicos, basados en las TIC, sean más eficaces, más accesibles, más transparentes y más rentables.

Sin embargo, este objetivo seguía encontrando obstáculos como, principalmente, los derivados de la fragmentación entre los sistemas utilizados, no ya en cada Estado, sino por cada Administración, lo cual se pone de manifiesto en la ausencia de interfaces comunes, de sistemas de autenticación homogéneos, que dificulta el acceso e impide la conservación de la identidad de un sistema a otro. También se identifican problemas estructurales para la recepción de las TIC por las administraciones públicas, como la falta de adaptación de la organización y de los procesos públicos, así como de la capacitación de sus responsables.

Por ello se propuso, dentro del Plan de acción *i*2010, abordar estas cuestiones de manera integrada, a través de un plan de acción sobre la Administración electrónica –que se analiza a continuación– y unas orientaciones estratégicas sobre servicios públicos basados en las TIC.

5.2. El Plan de acción sobre Administración electrónica *i*2010

Al igual que ocurriera con los planes precedentes, en el marco del Plan de acción *i*2010 también se han desarrollado iniciativas específicas relativas a la Administración electrónica, que se contienen en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Consejo Económico y Social y al Comité de las Regiones: “Plan de acción sobre Administración electrónica *i*2010: Acelerar la Administración electrónica en Europa en beneficio de todos” [COM (2006) 173 final], de 25 de abril de 2006.

Como en documentos similares, la Comunicación comienza poniendo de manifiesto la relevancia estratégica

de la Administración electrónica para alcanzar los objetivos de competitividad y empleo propuestos en la revisión de la Estrategia de Lisboa, así como para la modernización y la innovación necesarias para afrontar los retos derivados de una realidad cada vez más compleja y cambiante (envejecimiento de la población, el cambio climático, etc.).

De este modo se plantea el objeto del Plan, que es acelerar la obtención de resultados tangibles para ciudadanos y empresas en la aplicación de la Administración electrónica, garantizando la interoperabilidad que evite la fragmentación nacional y permita alcanzar una Administración electrónica a nivel de la UE, haciendo posible la obtención de economías de escala en las iniciativas de los estados miembros, y garantizando la cooperación de todas las partes interesadas en la UE en su concepción y realización.

Los ejes del Plan de acción de la Administración electrónica, que se habrán de desarrollar hasta 2010, son los siguientes:

a) Inclusión social. Ningún ciudadano debe quedarse atrás, por lo que la Administración electrónica debe fomentar la inclusión, de manera que, para 2010, todos los ciudadanos se beneficien de unos servicios de confianza e innovadores, así como de un acceso sencillo para todos. Para cumplir este objetivo, se propone identificar, junto a los estados miembros, los colectivos que pueden beneficiarse de la Administración electrónica y las plataformas a través de las que pueden acceder.

b) Resultados tangibles. La eficiencia y la eficacia deben hacerse realidad, contribuyendo de forma significativa, para 2010, a la satisfacción de los usuarios, a la transparencia y la rendición de cuentas, al aligeramiento de la carga administrativa y a la mejora de la eficiencia. Se propone establecer un marco de medición de la Administración electrónica común, una evaluación comparativa de su impacto, y garantizar la sostenibilidad financiera y operativa a largo plazo del intercambio de experiencias, infraestructuras y servicios.

c) Servicios estratégicos de gran repercusión para los ciudadanos y las empresas. En concreto, la contratación pública, que debe estar plenamente disponible en forma electrónica para 2010, y con una utilización al cincuenta por ciento. Para cumplir este objetivo, se fijan unos objetivos e hitos medibles, se establecen especificaciones comunes de elementos clave para

la contratación pública electrónica transfronteriza, y se desarrollan, evalúan y revisan proyectos piloto de contratación pública electrónica transfronteriza en los estados miembros.

d) Acceso autenticado cómodo, seguro e interoperable, para lo que se acuerda con los estados miembros una hoja de ruta hacia un marco europeo sobre identificación electrónica (eIDM) para 2010, así como unas especificaciones comunes para una eIDM interoperable en la UE. Estas acciones se complementan con proyectos piloto a gran escala de eIDM interoperables en los servicios transfronterizos, y unas especificaciones aprobadas de común acuerdo.

e) Fortalecer la participación democrática. Se trata de demostrar, antes de 2010, que existen unas herramientas que permiten el debate y la participación del público efectivos en la adopción de decisiones democráticas. Con este objetivo, se propone someter a prueba herramientas basadas en las TIC, que faciliten la transparencia y la participación pública en la adopción de decisiones democráticas, poner en marcha una acción preparatoria sobre herramientas basadas en las TIC para mejorar la adopción de decisiones parlamentarias, y situar las formas avanzadas de democracia electrónica como prioridad en los programas de investigación.

De forma complementaria, dentro del Plan de acción /2010, se han adoptado otras medidas más específicas, dirigidas a superar la fragmentación entre administraciones, garantizando la interoperabilidad. Así, en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: "Interoperabilidad de los servicios paneuropeos de Administración electrónica" [COM (2006) 45 final], de 13 de febrero de 2006, se define la interoperabilidad como la capacidad de conectar sistemas de tratamiento de la información y sistemas de trabajo, y de comprender y reutilizar la información de otras organizaciones, dentro de la cual se puede identificar una interoperabilidad organizativa, técnica y semántica. La interoperabilidad se identifica así como un requisito previo a la puesta a disposición de servicios de Administración electrónica a través de las fronteras nacionales y organizativas, ya que facilita la comunicación, la interacción y la transacción entre diferentes entidades o socios, y permite a las organizaciones mantener su independencia y, a la vez, ser permeables a la información y las transacciones.

Por esta razón, la Comisión establece en su Comunicación los requisitos básicos de aplicación de la interoperabilidad paneuropea de los servicios de Administración electrónica, perfila las prioridades en un conjunto estructurado de políticas y medidas para lograr la interoperabilidad de los servicios de Administración electrónica en un contexto paneuropeo, y, por último, propone nuevas medidas a modo de primeros pasos para completar este marco.

5.3. La evolución inicial del Plan de acción i2010: primer y segundo Informe anual

El desarrollo de las reformas contenidas en el Plan de acción i2010 –incluidas las específicas sobre Administración electrónica– se ha caracterizado por estar sometidas a un proceso de seguimiento y actualización continuo mediante las revisiones anuales.

La primera de las revisiones anuales se llevó a cabo mediante la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Iniciativa “i2010 - Primer Informe anual sobre la sociedad de la información europea” [COM (2006) 215 final], de 19 de mayo de 2006, en la que se ponía de manifiesto un cierto fracaso ante la ausencia de un cambio de tendencia o aceleración en materia de TIC, que permitiera situar a la UE en una senda de crecimiento y competitividad sostenidos.

Por esta razón, la Comisión exigía un salto cualitativo que debía venir de situar la Iniciativa i2010 como motor de la Estrategia de Lisboa renovada. La Comisión vincula explícitamente las prioridades en materia de TIC y los objetivos de la Estrategia de Lisboa revisada. En concreto, se señala cómo, para el cumplimiento de los objetivos propuestos en su Informe de evolución anual sobre crecimiento y empleo de 2006, referidos a “liberar el potencial empresarial” y “hacer frente a la globalización y al envejecimiento de la población”, resultaban pertinentes las medidas sobre Administración electrónica adoptadas por los estados miembros.

A este respecto, la Comisión se plantea tres objetivos para el período 2006-2007: desarrollar el Plan de acción sobre Administración electrónica y proponer orientaciones estratégicas en relación con unos servicios públicos basados en las TIC; crear el portal sobre salud pública de la Unión Europea y elaborar una reco-

mendación sobre interoperabilidad en el ámbito de la salud electrónica; y poner en marcha proyectos piloto a fin de ensayar, a escala operativa, soluciones tecnológicas, legales y organizativas para la prestación de servicios públicos en línea.

En la segunda revisión de la Iniciativa i2010, contenida en el Documento: “i2010 - Informe anual sobre la sociedad de la información 2007”, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones [COM (2007) 146 final], de 30 de abril de 2007, las conclusiones fueron más positivas, ya que la Comisión estimó que los principales indicadores evolucionaban en la dirección correcta, manteniendo a las TIC como un motor fundamental del crecimiento y la innovación.

La Comisión identifica un crecimiento progresivo que se plantea mantener: las iniciativas de los estados miembros en materia de Administración electrónica nacional van avanzando, y estos cooperan en actividades comunes a nivel comunitario, con vistas a lograr los objetivos del Plan de acción sobre Administración electrónica en 2010. Por esta razón, la Comisión se plantea, como acciones inmediatas, continuar prestando apoyo a la aplicación de este Plan de acción de la Administración electrónica, mantener también sus esfuerzos para integrar y transformar su propia Administración, revisar el Marco europeo de interoperabilidad (con especial atención a la interoperabilidad en el ámbito sanitario), e impulsar proyectos piloto a gran escala al amparo del PIC.

5.4. La revisión intermedia del Plan de acción i2010

Una vez alcanzado el ecuador del Plan de acción i2010, se ha procedido a su revisión, a través de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Preparar el futuro digital de Europa - Revisión intermedia de la Iniciativa i2010” [COM (2008) 199 final], de 17 de marzo de 2008.

La Comisión confirma que Europa figura entre los líderes mundiales en el desarrollo de la economía digital, pero que la sociedad de la información sigue fragmentada. Así lo deduce de su Informe de 2007 sobre la Estrategia de Lisboa, en el que destaca la relevancia de las TIC para la consecución de las

reformas estructurales, y el consiguiente refuerzo, por una parte de los estados miembros, de sus políticas de I+D y TIC, si bien también muchas partes de la UE siguen a la zaga en lo que se refiere a la adopción de las TIC.

Como resultado de esta revisión, la Comisión propone explotar el potencial de las TIC para abrir el mercado único en beneficio de los ciudadanos, las empresas y las autoridades públicas. Se pretende promover la libre circulación de conocimientos e innovaciones como una “quinta libertad” en el mercado único.

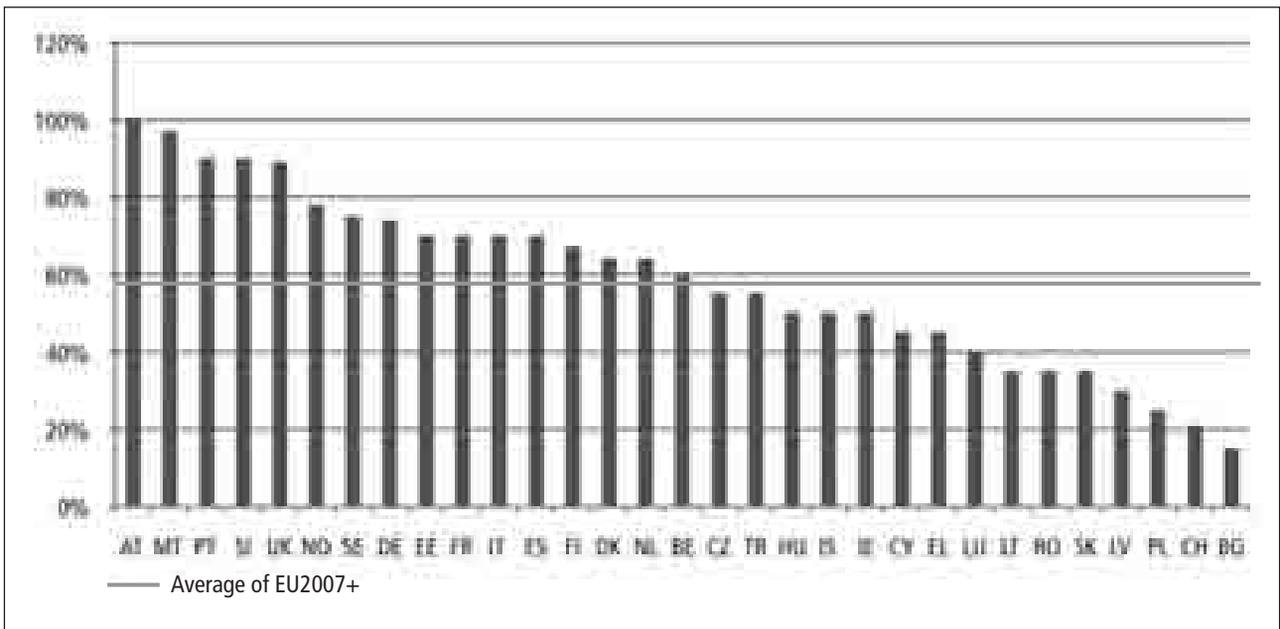
Así, se indica como prioridad colmar las importantes lagunas del mercado único, particularmente en el caso de los servicios, a través de la simplificación de los procedimientos, la reducción de la carga administrativa y el impulso al acceso a mercados transfronterizos, en particular para la contratación pública. Entre las medidas para alcanzar estos objetivos, se proponen la prestación interoperable de servicios paneuropeos de Administración electrónica

ca y el reconocimiento transfronterizo de las firmas electrónicas.¹⁴

Esta Comunicación venía acompañada del Informe anual sobre la sociedad de la información 2008 [SEC (2008) 470], en el que se ponen de manifiesto dos problemas de asimetría en el proceso de extensión de la Administración electrónica.

Por una parte, el distanciamiento en la penetración de la Administración electrónica entre las empresas, que gozan de mejores recursos, y los ciudadanos, que no siempre están suficientemente dotados: existe así una diferencia de un 30% entre unas y otros en cuanto al uso de la Administración en línea. Por otra, la diferencia entre los estados miembros en cuanto a la accesibilidad de los servicios en línea (un 50% entre el primero y el último) y el grado de complejidad de los procesos disponibles (un 80% entre el primero y el último). Así se puede comprobar comparando las tablas siguientes extraídas del referido Informe, y que se refieren a la situación de las empresas y de los ciudadanos respectivamente.

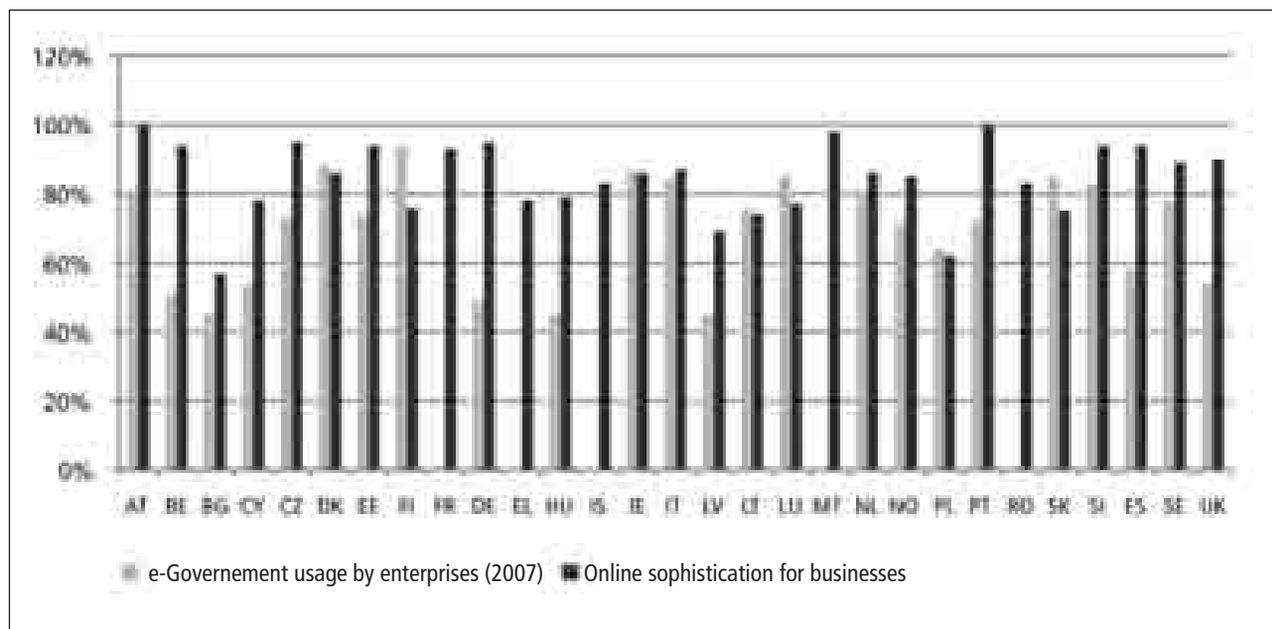
Online availability for all services



Fuente: Cap Gemini, *The User Challenge. Benchmarking the supply of online public services, 2007.*

14. En cuyo cumplimiento se ha adoptado la reciente Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “Plan de acción sobre la firma electrónica y la identificación electrónica para facilitar la prestación de servicios públicos transfronterizos en el mercado único” [COM (2008) 798 final], de 28 de noviembre de 2008.

Supply vs take up - businesses



Fuente: Cap Gemini, *The User Challenge. Benchmarking the supply of online public services, 2007.*

Estos han sido los últimos problemas y objetivos identificados en el desarrollo de las líneas políticas generales de la Administración electrónica dentro de los sucesivos planes de acción. Sin embargo, los mayores avances en la implantación de la Administración electrónica en los estados miembros se han conseguido a través de acciones concretas planteadas en la política de mercado único, como podrá comprobarse a continuación.

6. El impulso a la Administración electrónica a través de la realización del mercado interior de servicios

6.1. La Directiva de servicios del mercado interior

La Estrategia de Lisboa incluía, entre las reformas económicas, la consecución de un mercado interior acabado y plenamente operativo. En cumplimiento de lo acordado en el Consejo Europeo de Lisboa, se preparó la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: “Una estrategia para el mercado interior de servicios” [COM (2000) 888 final], de 29 de diciembre de 2000. En desarrollo de esta Estrategia, se fueron adoptando diversas medidas, que culminarían con la propuesta de Directiva de servicios del mercado interior.

En efecto, tras un largo período de actuaciones preparatorias, la Comisión presentó su propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior [COM (2004) 2 final], el 13 de enero de 2004, que fue rechazada en primera vuelta por el Parlamento Europeo en su votación de 16 de febrero de 2006. Tras la elaboración por la Comisión de una propuesta modificada, el Parlamento Europeo procedió a una segunda lectura positiva, que permitió su aprobación como Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.

El objetivo de la Directiva es alcanzar un auténtico mercado único de servicios en la Unión Europea a través de la eliminación de barreras legales y administrativas que actualmente limitan el desarrollo de actividades de servicios entre estados miembros. La Directiva pretende, por tanto, reducir cargas administrativas y otorgar mayor seguridad jurídica a aquellos que desean prestar un servicio a través de un establecimiento permanente (libertad de establecimiento) o sin recurrir a dicho establecimiento (libertad de circulación de servicios). En definitiva, pretende también ampliar la posibilidad de elección de los destinatarios y mejorar la calidad de los servicios, tanto para los consumidores como para las empresas usuarias de servicios.

Se trata de una Directiva de alcance general –dirigida tanto a los prestadores como a los destinatarios de los servicios, a servicios intermedios para empresas y

a servicios finales para los consumidores, y abarcando todas las fases del proceso empresarial–, con proyección horizontal –su contenido se configura de forma abstracta sin distinguir entre sectores–, y con un planteamiento global –parte de la inclusión de todos los servicios en general, para excluir posteriormente algunos de ellos–.

El contenido de la Directiva se divide en distintos apartados que se dedican, respectivamente, a:

a) La simplificación administrativa, que incluye tanto simplificación de procedimientos, como el desarrollo de la ventanilla única y los procedimientos electrónicos, que analizaremos en detalle más adelante.

b) La libertad de establecimiento de los prestadores, con respecto a la que se establece, como regla general, que cualquier prestador de servicios establecido legalmente en un Estado miembro podrá establecerse en cualquier otro país de la Unión, por lo que, solo excepcionalmente, podrá supeditarse el acceso o ejercicio de una actividad de servicios a un régimen de autorización cuando concurren determinadas condiciones.

c) La libre circulación de servicios, que exige a los estados miembros garantizar el libre acceso a las actividades de servicios y su libre ejercicio en su territorio, por lo que, solo excepcionalmente, podrán imponerse requisitos adicionales, si estos no son discriminatorios, resultan proporcionados y están justificados por razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente.

d) La calidad de los servicios, que abarca aspectos tan dispares como la información sobre los prestadores y sus servicios, el régimen de seguros y garantías, de las comunicaciones, de la calidad (en sentido estricto), de los litigios y de los códigos de conducta.

e) Cooperación administrativa para la implementación del contenido de la Directiva.

f) Medidas para la implantación de su contenido.

Dentro de su contenido relativo a la simplificación administrativa, al que se refiere el capítulo II de la Directiva, las modificaciones que se prevén en sus tres ejes –simplificación de procedimientos, ventanilla única y procedimientos electrónicos– están llamadas a alterar en profundidad el modo de actuar de todas las administraciones públicas.

En cuanto a la simplificación de los procedimientos, basta mencionar la supresión, de forma generalizada, de requisitos formales como la presentación de documentos originales, copias o traducciones compulsadas, excepto cuando está justificado por razón imperiosa de interés general (considerando 47 y artículo 5.3), lo cual, si bien es cierto que no es un objetivo novedoso, sí es la primera vez que su cumplimiento se plantea de forma sistemática y obligatoria. Asimismo, se exige que las autorizaciones den acceso a una actividad de servicios en todo el territorio nacional, a no ser que esté objetivamente justificado exigir una autorización individual para cada establecimiento o se limite a una parte específica del territorio nacional (considerando 47 y artículo 10.4).

La ventanilla única se impone como un elemento para la simplificación, al garantizar que todo prestador de servicios disponga de un interlocutor único al que dirigirse para realizar todos los procedimientos y trámites (considerando 48 y artículo 6).¹⁵

Si bien las ventanillas deben ser únicas desde la perspectiva del prestador de servicios, pueden ser varias en atención a la existencia de distintas instancias territoriales (ya que no se afecta a las competencias de cada una de ellas) o, incluso, de los distintos servicios de que se trate. En todo caso, los estados miembros han de disponer las ventanillas únicas para todos los prestadores de servicios, independientemente de que estos se encuentren establecidos en su territorio o en el de otro Estado miembro.

Debe notarse que la Directiva no exige que se trate de ventanillas únicas electrónicas, aunque la propia Comisión recomienda esta opción en su Manual de transposición de la Directiva, para evitar el establecimiento de toda la infraestructura que conlleva una sede física; sí afirma asimismo que estas deben estar apoyadas con una cierta infraestructura física, para facilitar su utilización a los prestadores que no estén familiarizados con los medios electrónicos.

En el caso de las ventanillas únicas electrónicas, la Comisión recomienda establecer una estructuración clara de la información y de los procedimientos en sitios *web* o en herramientas electrónicas similares, en los que se faciliten orientaciones comprensibles refe-

15. El Manual de transposición de la Directiva de servicios, elaborado por la Dirección General de Mercado Interior y Servicios de la Comisión Europea en 2007, especifica que las ventanillas se conciben como interlocutores institucionales únicos desde la perspectiva del prestador de servicios, de modo que este no tenga que ponerse en contacto con varias autoridades u órganos competentes para recabar toda la información pertinente y completar lo necesario para el ejercicio de sus actividades de servicio.

ridas a la totalidad de los procedimientos y trámites que han de seguirse para el acceso a las actividades de servicio y para su ejercicio. A través de estas ventanillas únicas de formato electrónico se debe facilitar a los prestadores la identificación de todos los procedimientos y trámites aplicables a sus solicitudes en concreto, así como la obtención de una visión general uniforme de las que se encuentran en curso, por lo que no bastará con incluir una mera relación o compilación de vínculos de Internet en un sitio *web* central. Asimismo, recomienda establecer una línea de asistencia a la que recurrir en caso de dificultad.

En cuanto a los procedimientos electrónicos como medida para la simplificación administrativa, debe tenerse en cuenta que la incorporación de medios electrónicos va más allá, ya que en la propia Directiva se hacen constantes referencias a su utilización no solo por las autoridades públicas nacionales, sino por los prestadores de servicios y por los destinatarios de los mismos.

Sin embargo, destaca su aplicación a la actividad de las administraciones públicas bajo la referida forma de procedimientos electrónicos, ya que se prevé de forma específica para facilitar el acceso a las actividades de servicio y su ejercicio en el mercado único, dentro del objetivo de la simplificación administrativa (considerando 46). En este sentido, la Directiva reconoce que la creación de un sistema de procedimientos y trámites efectuados por vía electrónica resulta fundamental para lograr la simplificación administrativa en materia de actividades de servicios (considerando 52). Esto no impide que se complete con otros medios (no electrónicos) para la tramitación de los procedimientos, cuando resulte necesario.

El cumplimiento de esta obligación relativa a los procedimientos electrónicos –que puede requerir la adaptación de las legislaciones nacionales y de otras normas aplicables a los servicios–, se encuentra limitado en varios sentidos: en primer lugar, se trata de una obligación de resultado que ha de permitir efectuar los procedimientos y trámites a distancia, tanto de forma

interna como a nivel transfronterizo; asimismo, esta obligación no se impone cuando por la naturaleza del procedimiento o del trámite no puede cumplirse –por ejemplo, cuando resulta necesaria una entrevista del solicitante para comprobar la integridad personal–; y tampoco ha de afectar a la política interna sobre uso de las lenguas a nivel estatal.

Las obligaciones concretas establecidas en la Directiva de servicios con respecto a la Administración electrónica se desglosan en dos: el acceso a la información y a la asistencia de las autoridades públicas a través de medios electrónicos, y la tramitación de los procedimientos por vía electrónica.

El acceso a través de medios electrónicos a la información pública y a la orientación por parte de las autoridades nacionales, se dispone en el artículo 7.3. Como derecho de información para los prestadores y destinatarios de los servicios, se reconoce la posibilidad de permitirles el acceso a determinados datos relacionados con la actividad de ordenación y supervisión de las autoridades públicas, así como a la ayuda de estas.¹⁶ Asimismo, también se dispone que los estados miembros donde residan los destinatarios puedan obtener de estas informaciones similares a través de medios electrónicos (artículo 21.1).

La Comisión indica que, para cumplir esta obligación, los estados miembros deben organizar la información de manera clara, independientemente de las bases de datos y las herramientas de información en línea existentes (p. ej., por sectores de actividad, y diferenciando entre los requisitos que han de cumplir los que deseen establecerse y los que solo pretendan prestar servicios de manera transfronteriza), velando por que se ofrezca en un lenguaje sencillo e inequívoco y se presente de un modo coherente, comprensible y estructurado (no basta una mera referencia a los textos legales pertinentes, o la reproducción de los mismos). Además, se exige a los estados miembros que revisen y actualicen la información periódicamente.

En cuanto a la tramitación de los procedimientos por vía electrónica, se identifica como un elemento

16. En el Manual de transposición de la Directiva de servicios se detalla la información que debe estar disponible, que debe ser, ante todo, los requisitos exigibles a los prestadores para prestar servicios en un Estado miembro, a lo que se añaden los medios y condiciones de acceso a los registros y bases de datos públicos relativos a los prestadores y a los servicios –como los registros de sociedades, las bases de datos sobre profesiones reguladas o las bases de datos públicas sobre estadísticas de servicios–. Deben facilitarse también los datos de las autoridades competentes, incluidas las que tengan competencia en materias relacionadas con el ejercicio de actividades de servicio, así como los de las asociaciones y organizaciones a las que prestadores y destinatarios pueden dirigirse para obtener ayuda práctica o información adicional. Debe suministrarse, además, información sobre las vías de recurso generalmente disponibles en caso de litigio.

esencial para la simplificación administrativa, que coincide con uno de los objetivos que se habían venido persiguiendo a través de los programas de acción eEurope, pero que, en el contexto de la transposición de la Directiva de servicios, adopta una fecha determinada para su realización.

En efecto, la tramitación por vía electrónica se exige para todos los procedimientos y trámites relativos al acceso y ejercicio de una actividad de servicios (artículo 8), quedando solamente excluidas aquellas actuaciones personalísimas (inspecciones del servicio, de los medios utilizados o de la capacidad o integridad del prestador). La Comisión aclara, en su Manual de transposición, que debe ofrecerse la posibilidad de usar medios electrónicos en todo el proceso administrativo, desde la solicitud inicial y la presentación de documentos hasta la recepción de la respuesta final, en su caso, de la autoridad competente. Lógicamente, esto no significa que la totalidad de los procedimientos relativos a la prestación de servicios deba realizarse por medios electrónicos, sino que deberán coexistir diversos medios para la realización de los procedimientos y trámites administrativos.

Se incluyen los procedimientos y trámites exigidos para el establecimiento, así como los que puedan resultar necesarios en caso de prestación transfronteriza de servicios, por lo que deben ofrecerse, no solo a los prestadores residentes o establecidos en el Estado miembro de la Administración, sino también a los que residan o se encuentren establecidos en otros estados miembros.

De conformidad con el artículo 8, deberá disponerse de procedimientos electrónicos tanto para las transacciones que se realicen a través de las ventanillas únicas como para las directas con las autoridades competentes. En términos prácticos esto implica, en primer lugar, que deberán ofrecerse procedimientos electrónicos para la totalidad de procedimientos administrativos que los prestadores de servicios puedan realizar a través de las ventanillas únicas. En segundo lugar, deberá brindarse a estos la posibilidad de comunicarse directamente con una autoridad pertinente si así lo eligen, por ejemplo, en casos en los que solo intervenga una autoridad competente y resulte más fácil tratar directamente con ella.

Para el cumplimiento de este objetivo, en el artículo 8 se le reconoce específicamente a la Comisión competencias ejecutivas para adoptar normas de desarrollo con el fin de facilitar la interoperabilidad de los sistemas de información y la utilización de los procedimientos electrónicos entre los estados miembros, teniendo

en cuenta las normas comunes ya desarrolladas a escala comunitaria.

Se trata así de cohesionar las iniciativas existentes desarrolladas en el marco de los planes de acción (eEurope 2002, eEurope 2005, *i*2010), por lo que la propia Comisión afirma que esta obligación, recogida en la Directiva, debe percibirse como una oportunidad para impulsar los esfuerzos presentes, y para ayudar a los estados miembros a concentrar su atención y alcanzar los objetivos que se han fijado en el campo de la Administración electrónica.

La principal preocupación es la interoperabilidad, ya que requiere una intensa coordinación y cooperación entre los estados miembros para superar las diferencias existentes a escala nacional, en cuanto a los requisitos y mecanismos jurídicos, organizativos, semánticos y técnicos referidos a los procedimientos electrónicos existentes o previstos (vinculados a la identificación, la autenticación, el intercambio y reconocimiento de documentos electrónicos, etc.). La Comisión no espera de los estados miembros que armonicen sus soluciones respecto a la Administración electrónica o que utilicen un único modelo, ya que son libres de elegir sus modelos, aunque siempre teniendo en cuenta que deben ofrecer procedimientos electrónicos tanto a sus propios nacionales y residentes como a prestadores de servicios de otros estados miembros que, en principio, deben tener la posibilidad de utilizar sus medios nacionales para tratar con las autoridades públicas pertinentes. El principal temor es la fragmentación que puede resultar del hecho de que los estados exijan, para el acceso a los servicios de Administración electrónica, utilizar medios (de identificación y autenticación) de ese Estado miembro, e incluso medios específicos, uno para cada solicitud. Por lo que, al considerar esta cuestión, se requiere a los estados miembros para que eviten la creación de cargas adicionales y la adopción de soluciones que ralenticen la introducción de servicios de Administración electrónica interoperables transfronterizos a largo plazo.

Precisamente para facilitar la implantación de soluciones interoperables, la Comisión debe desempeñar un papel activo, asistiendo a los estados miembros en el establecimiento de procedimientos electrónicos, aprovechando las sinergias existentes entre las iniciativas de Administración electrónica adoptadas al amparo de la estrategia *i*2010 y el objetivo de aplicación de procedimientos electrónicos en toda la UE para finales de 2009.

6.2. El proceso de transposición de la Directiva de servicios

La Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, entró en vigor al día siguiente de su publicación el 27 de diciembre de 2006, y para ella se ha previsto un período de transposición de tres años, en concreto hasta el 28 de diciembre de 2009.

El proceso de transposición de la Directiva de servicios ha sido asumido en España como una ocasión idónea para llevar a cabo una reforma administrativa. En el Libro Blanco para la reforma del sector servicios se presenta este proceso de transposición como una oportunidad para reducir trabas injustificadas o desproporcionadas al acceso y ejercicio de la actividad en determinados sectores, contribuyendo así a un ambicioso programa de simplificación administrativa y de incremento de la transparencia. Por tanto, se producirá una mejora del marco regulatorio, de la que se derivarán ganancias de eficiencia, productividad y empleo en los sectores implicados, además de un incremento de la variedad y calidad de los servicios disponibles para las empresas y ciudadanos.

Con estas premisas, el 8 de marzo de 2007 la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos creó un Grupo de Trabajo al que le encomendó preparar un programa de trabajo para impulsar la transposición de la Directiva de servicios. Este programa de trabajo fue presentado en julio de 2007 y se basa en una acción horizontal mediante la que se establece un marco general y unas acciones específicas de adaptación normativa.

La primera consiste en la aprobación de una Ley Horizontal de transposición, o Ley Paraguas, con el fin de promover una aplicación amplia de los principios generales de la Directiva –en concreto los principios de justificación y proporcionalidad de los requisitos– con pocas restricciones, asegurando así que la futura normativa sea compatible con los mismos. El Proyecto de ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio fue presentado por el Gobierno al Congreso el 23 de marzo de 2009, y

actualmente se encuentra en plazo de presentación de enmiendas.

El contenido del Proyecto de Ley Paraguas se asemeja en gran medida al de la Directiva de servicios, lo cual es lógico, ya que comparten una naturaleza común en cuanto norma general de carácter horizontal para todo el sector servicios. Sin embargo, se pueden apreciar en la Ley Paraguas concreciones de algunos aspectos dispuestos en la Directiva que sí suponen una verdadera adaptación de su contenido a nuestro ordenamiento jurídico, e implican importantes novedades en la ordenación de los servicios, y casi podría decirse que de las actividades privadas en general, dado el peso relativo de los servicios en nuestra economía.¹⁷

En cuanto a las adaptaciones normativas que deben seguirse a todos los niveles, estatal, autonómico y local, se desarrollan en tres fases, que son: una fase de identificación, que consiste solo en detectar la normativa potencialmente afectada, sin prejuzgar si se requerirá un cambio normativo; una fase de evaluación (enero-marzo de 2009), que consiste en determinar la compatibilidad o no de la normativa identificada con el contenido de la Directiva; y una última fase de modificación y adaptación de las normas que se consideren necesarias tras su evaluación, que debe concluir a lo largo de 2009 –si bien es previsible que se demore algo más, a pesar de que haya vencido el plazo de transposición–.

A nivel estatal, las modificaciones de las normas con rango de Ley identificadas se van a llevar a cabo en su mayoría a través de una norma única, que es el Proyecto de Ley de modificación de diversas leyes (47 en total) para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que es la conocida como “Ley Ómnibus”, que las adaptará a los principios de la Ley sobre el libre acceso y ejercicio de las actividades de servicios. Asimismo, se llevará a cabo, por separado, la reforma de la Ley de ordenación del comercio minorista. Por otra parte, al margen de estas reformas de normas con rango de Ley, es necesario adaptar al menos 117 reales decretos y órdenes ministeriales.

Todo esto por lo que respecta al nivel estatal, ya que las comunidades autónomas están siguiendo un proceso paralelo con respecto a los ámbitos que son

17. Así ocurre con los procedimientos de autorización para el establecimiento o la prestación de actividades de servicios, que deberán tener carácter reglado, con lo cual se expulsa definitivamente todo resto de discrecionalidad de este ámbito de decisiones públicas (artículo 5 Ley 11/2007). Otro tanto ocurre con el régimen del silencio administrativo, con respecto al que se introduce un cambio de tendencia que puede terminar con esa excepción que es el silencio negativo, que se convierte en regla, al extenderse a través de previsiones específicas, ya que la Ley exige que los supuestos de silencio negativo deben ahora justificarse por razones imperiosas de interés general (artículo 6 Ley 11/2007).

propios de su competencia. Asimismo, a nivel local, se están siguiendo estas fases de identificación, evaluación y modificación, coordinadas por la FEMP.

6.3. En concreto, las medidas de transposición relativas a la Administración electrónica

Por lo que respecta a las obligaciones relativas a la Administración electrónica contenidas en la Directiva de servicios, ya se indicó con anterioridad que la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos ha cumplido formalmente con su transposición.

De forma temprana –apenas transcurrido medio año de los tres previstos para su transposición–, la tramitación de la Ley 11/2007 permitió incorporar la transposición de dichas obligaciones. En concreto, su exposición de motivos señala que los artículos 6, 7 y 8 de la Directiva pueden considerarse transpuestos por esta Ley.

De hecho, la propia Ley 11/2007 prevé una obligación de adaptación para que todas las administraciones públicas garanticen que los derechos reconocidos en su artículo 6 –esto es, el derecho de acceso electrónico a las administraciones públicas y todos los demás parejos– puedan ser ejercidos en relación con la totalidad de los procedimientos y actuaciones de su competencia a partir del 31 de diciembre de 2009 (disposición final tercera). De este modo, coincide –con un mínimo desfase de tres días– con la fecha límite de cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Directiva de servicios.

No obstante, el cumplimiento de esta obligación no se manifiesta de forma absoluta con respecto a las comunidades autónomas y las entidades locales, ya que, para unas y otras, se establece en los mismos términos, aunque se añade la salvedad de que será así “siempre que lo permitan sus disponibilidades presupuestarias.”

No debe interpretarse esta referencia como una posibilidad para incumplir los postulados de la Directiva, sino más bien como una manifestación de respeto al ámbito de autonomía que tienen reconocido. En concreto, para las entidades locales se añade que las diputaciones provinciales, o en su caso los cabildos y consejos insulares u otros organismos supramunicipales, podrán prestar los servicios precisos para garantizar tal efectividad en el ámbito de los municipios que

no dispongan de los medios técnicos y organizativos necesarios para prestarla.

Por lo que respecta a las administraciones locales, el cumplimiento de esta obligación ha sido considerado dentro de las Directrices adoptadas por el Ministerio de Administraciones Públicas para la transposición de la Directiva de servicios. En la Guía orientativa para la evaluación de la normativa potencialmente afectada, elaborada por el Ministerio con la colaboración de la FEMP y de COSITAL, se hace una valoración positiva de la obligación de que todas las administraciones dispongan de todos los procedimientos accesibles a través de medios electrónicos. De hecho, se considera una oportunidad para la construcción de la ventanilla única, ya que, tras diversos proyectos fracasados, por fin, todas las administraciones dispondrán de un acceso electrónico a todos sus procedimientos. La construcción de la ventanilla se centra, pues, en la coordinación e integración de la información y el acceso electrónico a los trámites, proporcionados por todas y cada una de las administraciones responsables de ellos.

La puesta en marcha de esta ventanilla única requiere de la participación activa de todas las administraciones, tanto para integrar la información de cada una de ellas, como para poner a disposición las tramitaciones que se deban realizar. En la Guía elaborada por el Ministerio se formulan los siguientes principios para llevar a cabo su desarrollo, y cumplir con la transposición de las obligaciones:

a) Existencia de un interlocutor único: En forma de portal nacional, al que los proveedores de servicios puedan dirigirse para realizar todos los procedimientos y trámites necesarios para su instalación y desarrollo de actividad, de una manera electrónica, sin necesidad de tener que recurrir a los portales de múltiples instituciones de diferentes administraciones para conocer o tramitar su petición.

b) Aprovechamiento de las iniciativas en funcionamiento de las diferentes administraciones: Los trabajos ya desarrollados para facilitar el acceso electrónico a los trámites y servicios que afecten a la Directiva de servicios serán aprovechados por la ventanilla, y, a la vez, las funcionalidades de la ventanilla se pondrán a disposición de todas y cada una de las administraciones.

c) Responsabilidad de todas las administraciones: La ventanilla única no debe interferir en el reparto de competencias de las diferentes administraciones. Por ello, cada autoridad competente es responsable de la información sobre el trámite que la compete, de ejecutar

dicho trámite y de prestar asistencia a otras autoridades competentes de los países miembros.

d) Garantía del mantenimiento, actualización y calidad de la información y de los servicios: La obligación de ofrecer una información completa y actualizada requiere crear una red de responsables de contenidos y mecanismos de actualización de la información sobre procedimientos y trámites. Igualmente, se ha de asegurar el correcto funcionamiento de los servicios que los implementan en cada sistema de la correspondiente Administración competente.

Estas son las líneas generales que fueron propuestas inicialmente para cumplir con el contenido de la Directiva de servicios. Sin embargo, tal y como se están desarrollando los acontecimientos, se habrá de estar al desarrollo que se lleve a cabo de la Ley 11/2007, tanto a nivel estatal como a nivel autonómico, para saber cómo encajará el desarrollo de la Administración electrónica a nivel local.

7. Bibliografía

AIBAR PUENTES, E. y URGELL, F., *Estado, burocracia y red: Administración electrónica y cambio organizativo*, Ariel, Barcelona, 2007.

ALABAU MUÑOZ, A., *La Unión Europea y su política para el desarrollo de la Administración electrónica: tras los objetivos de la Estrategia de Lisboa*, Fundación Vodafone, Madrid, 2004. Accesible en <http://personales.upv.es/aalabau/>

AMUTIO GÓMEZ, M. A., "Los servicios paneuropeos de Administración electrónica", *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 2, 2006, p. 4-22.

BARRIUSO RUIZ, C., *Administración electrónica*, Dykinson, Madrid, 2007.

BARROSO BARRERO, J., "La Administración electrónica en España: un análisis de sus sectores clave", *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*, núm. 813, 2004, p. 55-72.

BLASCO DÍAZ, J. L., "La regulación local de la Administración electrónica", en FABRA VALLS, M. y BLASCO DÍAZ, J. L. (coordinadores): *La Administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro*, 2007, p. 159-184.

CASES PALLARÉS, J., "Análisis de la evolución del proceso de implantación de la Administración electrónica", *Revista de Estudios Locales*, núm. 87, 2005, p. 14-20.

CASTAÑO SUÁREZ, R. "El desarrollo de la Administración electrónica en Europa: especial consideración de la implantación de los servicios públicos on-line en España", *Noticias de la Unión Europea*, núm. 243, abril 2005, p. 71-81.

CIERCO SEIRA, C., "Algunas reflexiones sobre la simplificación de los procedimientos administrativos a la luz de los avances de la Administración electrónica", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 19, 2008.

ENTRENA RUIZ, D., "La génesis de la Directiva sobre liberalización de servicios", en QUADRA-SALCEDO, T. DE LA (director), *El mercado interior de servicios en la Unión Europea. Estudios sobre la Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior*, Marcial Pons, Madrid, 2008, p. 41-82.

FUNDACIÓN RETEVISIÓN: *Informe sobre la evolución de los servicios públicos electrónicos dentro de la Unión Europea. Estudio encargado por la Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2002. Accesible en http://www.csi.map.es/csi/pdf/eGov_Esp_definitivo.pdf

GALVÁN RUIZ, J. y GARCÍA LÓPEZ, P., *La Administración electrónica en España*, Fundación Telefónica-Ariel, Madrid, 2007.

GONZÁLEZ IGLESIAS, M. A., "La inserción de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la contratación pública", *Diario La Ley*, 2009, núm. 7190.

HARTO DE VERA, F., "La política en la sociedad de la información: Administración y Gobierno electrónico", *Sistema: Revista de ciencias sociales*, núm. 184-185 (2005), p. 173-190.

HERNÁNDEZ ALONSO, J. V., "El despegue de los servicios públicos on-line en Europa", *Novática: Revista de la Asociación de Técnicos de Informática*, núm. 162, 2003, p. 39-41.

ITURRIOZ FANJUL, L., "La Administración electrónica en el marco de la sociedad de la información", *Abaco: Revista de cultura y ciencias sociales*, núm. 48, 2006, p. 64-68.

JIMÉNEZ BARRUL, S., "La revolución tecnológica. Nuevos retos para la Administración local. La Administración electrónica", en PARADA VÁZQUEZ, J. R. y FUENTETAJA PASTOR, J. A. (coordinadores): *Reforma y retos de la Administración local*, 2007, p. 11-14.

LIKANEN, E., "Administración electrónica y la Unión Europea", *Novática: Revista de la Asociación de Técnicos de Informática*, núm. 162, 2003, p. 13-16.

MOREIRO GONZÁLEZ, C. J., "Un plan imaginario para el derecho a una buena Administración: a propósito

del Plan de acción sobre Administración electrónica i2010", *Revista General de Derecho Europeo*, vol. 11, octubre 2006.

OLLER RUBERT, M., "La Administración electrónica en Europa", en FABRA VALLS, M. y BLASCO DÍAZ, J. L. (coordinadores), *La Administración electrónica en España: experiencias y perspectivas de futuro*, 2007, p. 43-70.

PALOMAR OLMEDA, A., *La actividad administrativa efectuada por medios electrónicos. A propósito de la Ley de acceso electrónico a las administraciones públicas*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007.

RAMOS LLANOS, A. J., "Implantación de la Administración electrónica en la Unión Europea", en DE TOMÁS MORALES, M. S., DEL RIEGO, C. H. y VAQUERO LAFUENTE, M. E. (coordinadores), *El día de Europa: las transformaciones de la Unión Europea: la ampliación y la convención europea: actas de las II jornadas en conmemoración del Día de Europa de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid, 8 y 9 de mayo de 2003*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2004, p. 131-142.

SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, F. y PUNZÓN MORALEDA, J., "El uso de las nuevas tecnologías en la Administración pública: la contratación pública electrónica prevista en la Directiva 2004/18/CE", *REDETI: Revista de Derecho de las telecomunicaciones e infraestructuras en red*, vol. 8, núm. 24, 2005, p. 63-96.

VALERO TORRIJOS, J., "La nueva regulación legal del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el ámbito administrativo: ¿el viaje hacia un nuevo modelo de Administración, electrónica?", *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 35, 2007, p. 207-246.

VILLAREJO GALENDE, H., "La simplificación administrativa en la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior: sus repercusiones en la Administración electrónica española y el desafío que plantea su transposición", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 14, 2008, p. 47-82.

ZATARAÍN DEL VALLE, R., "La Administración electrónica: un futuro de cooperación interadministrativa", *Novática: Revista de la Asociación de Técnicos de Informática*, núm. 162, 2003, p. 10-12. ■