

Bruselas, 18 de noviembre de 2022
(OR. en)

**Expediente interinstitucional:
2022/0379(COD)**

**14973/22
ADD 3**

**TELECOM 474
DIGIT 214
CYBER 375
CODEC 1778
IA 193**

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	18 de noviembre de 2022
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	SWD(2022) 722 final
Asunto:	DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO que acompaña al documento Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se establecen medidas a fin de garantizar un alto nivel de interoperabilidad del sector público en toda la Unión (Ley sobre la Europa Interoperable)

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – SWD(2022) 722 final.

Adj.: SWD(2022) 722 final

Bruselas, 18.11.2022
SWD(2022) 722 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN
RESUMEN DEL INFORME DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO
por el que se establecen medidas a fin de garantizar un alto nivel de interoperabilidad
del sector público en toda la Unión
(Ley sobre la Europa Interoperable)

{COM(2022) 720 final} - {SEC(2022) 720 final} - {SWD(2022) 720 final} -
{SWD(2022) 721 final}

El presente informe presenta la evaluación del Marco Europeo de Interoperabilidad y, paralelamente, la evaluación de impacto de una política de interoperabilidad reforzada de las administraciones europeas.

1. ENFOQUE POLÍTICO Y NECESIDAD DE ACTUAR

La interoperabilidad no es un fin en sí mismo. Es un instrumento que se ha convertido en aspecto central de la elaboración y aplicación de las políticas basadas en tecnologías digitales. La interoperabilidad permite a las organizaciones relacionarse entre sí y compartir información y conocimientos a todos los niveles de manera ininterrumpida a través de sus sistemas informáticos. Va más allá de los medios técnicos y necesita acuerdos entre diferentes organizaciones, descripciones de datos acordadas, normas que faciliten los intercambios de datos y una cultura de cooperación.

La interoperabilidad es fundamental para un mercado único cada vez más digitalizado. La interoperabilidad desempeña un papel *dentro* de las políticas sectoriales, y en particular, de aquellas que guardan gran relación con el sector público, como es el caso de las de justicia y asuntos de interior, fiscalidad y aduanas, transporte y salud, así como la regulación de las empresas y la industria. La interoperabilidad es tema recurrente en las redes transeuropeas y en las políticas digitales y de datos. Existe desde hace más de 15 años una política *horizontal* específica de la UE en materia de interoperabilidad, con especial atención al sector público. La Comisión lleva a cabo programas de apoyo a la interoperabilidad desde 1995, ahora integrados en el programa Europa Digital. En 2004 se formuló por primera vez un Marco Europeo de Interoperabilidad, actualizado en 2010 y 2017. El Marco Europeo de Interoperabilidad es prueba de la importancia de atender a todos los niveles y estratos — técnico, semántico, organizativo y jurídico—, así como de adoptar un enfoque integrado de gobernanza.

Hoy en día, el Marco Europeo de Interoperabilidad es el marco conceptual comúnmente aceptado para la interoperabilidad tanto en la UE como más allá. Sin embargo, sigue siendo totalmente voluntario y, por este motivo, tal como demuestra la evaluación del Marco Europeo de Interoperabilidad, deja en buena medida sin aprovechar su potencial para reducir la carga administrativa y mejorar la aplicación de las políticas¹. En este contexto, y dado el ritmo de la transformación digital, los ministros de transformación del sector público de los Estados miembros y los responsables de información abogan cada vez más por reforzar la cooperación europea en materia de interoperabilidad. Ya antes de la COVID-19 insistieron en generalizar su aplicación². Esta petición se vio reforzada por la necesidad de mejorar la interacción digital transfronteriza e intersectorial durante la respuesta a la crisis.

La Comisión reconoció la necesidad de actuar³ y se comprometió a presentar una política de interoperabilidad reforzada para el verano de 2022⁴.

¹ Véanse los resultados de la evaluación final del Marco Europeo de Interoperabilidad, SWD (2022) 720 final.

² Por ejemplo, las declaraciones ministeriales suscritas en 2017 en Tallin (<https://www.mkm.ee/en/objectives-activities/information-society/tallinn-declaration>) y 2020 en Berlín (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/EN/2020/12/berlin-declaration-digitalization.html>) y las recomendaciones de los miembros del grupo de expertos de la Comisión sobre interoperabilidad de los servicios públicos (<https://ec.europa.eu/transparency/expert-groups-register/screen/expert-groups/consult?lang=en&groupID=3714>).

³ Comunicación de la Comisión «Configurar el futuro digital de Europa», COM(2020) 67 final, (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0067>).

⁴ Programa de trabajo de la Comisión para 2022, COM (2021) 645 (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar%3A9fb5131e-30e9-11ec-bd8e-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_2&format=PDF), página 7.

2. PROBLEMA Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA

Los resultados de la evaluación del Marco Europeo de Interoperabilidad y de la evaluación de impacto indican que la actual política informal de interoperabilidad, basada únicamente en medidas voluntarias, no basta para ayudar a eliminar los obstáculos transfronterizos e intersectoriales para el sector público de la UE. La limitada interoperabilidad de los servicios y datos de las administraciones públicas de la UE redundan en unos servicios públicos digitales limitados, incapaces de hacer realidad todo su potencial y de cumplir el objetivo europeo de contar con un mercado único digital. Esto incrementa los costes y reduce la eficiencia en todos los niveles de las administraciones públicas de la Unión Europea, añade cargas administrativas para los ciudadanos, las empresas y las propias administraciones, retrasa la aplicación de las políticas europeas por parte de los Estados miembros y la realización del mercado único digital, limita el potencial de innovación e impide la soberanía digital de la UE. La evaluación de impacto permite observar los siguientes factores problemáticos:

- Gobernanza ineficiente de los esfuerzos de interoperabilidad entre las políticas de la UE, la Comisión Europea y los Estados miembros en todos los sectores y niveles administrativos (nacionales, regionales y locales);
- Falta de especificaciones mínimas comunes de interoperabilidad, de soluciones compartidas y de normas; y
- Falta de un enfoque de «interoperabilidad por defecto» en la concepción y aplicación de las políticas de la UE

El nuevo marco regulador y la Comunicación que lo acompaña buscan reforzar la interoperabilidad para garantizar que los servicios públicos digitales funcionen a través de las fronteras para todos en Europa, fomentando un enfoque coherente y centrado en el ser humano de una interoperabilidad construida a partir del diseño y desde la elaboración hasta la aplicación de políticas en toda Europa, estableciendo así una gobernanza clara y un ecosistema de soluciones y especificaciones.

No actuar para mejorar la interoperabilidad no solo haría que la UE perdiera la oportunidad de reducir considerablemente la carga administrativa, sino que, además, afectaría negativamente a la resiliencia de las administraciones públicas y a su capacidad de innovación. El actual marco político de cooperación voluntaria en materia de interoperabilidad en torno al Marco Europeo de Interoperabilidad no es idóneo para reforzar la interoperabilidad transfronteriza. Carece de un enfoque sistémico de interoperabilidad a partir del diseño en la elaboración de políticas, de recursos comunes de ejecución y de apropiación compartida.

3. OPCIONES DE ACTUACIÓN, IMPACTO PREVISTO Y OPCIÓN PREFERIDA

Esta evaluación de impacto compara tres opciones, además de la opción básica (no actuar). La opción básica y la opción 1 mantienen el enfoque voluntario actual, y la opción 1 propone el desarrollo progresivo del Marco Europeo de Interoperabilidad. Las opciones 2 y 3 proponen una acción legislativa: la opción 2 se centra en la creación de un mecanismo de cooperación estructurada, dotado con un mandato claro con vistas a garantizar el desarrollo y mantenimiento continuos de recursos comunes de interoperabilidad adoptados de común acuerdo y a decidir una experimentación común y proyectos de apoyo específicos. La opción 3, más ambiciosa, se centra en establecer por vía legislativa unos requisitos mínimos y directamente aplicables de interoperabilidad europea, que se revisarían mediante decisiones de ejecución.

Según la evaluación del impacto previsto, la opción 1 y la opción básica no atienden adecuadamente a las deficiencias observadas en la evaluación del Marco Europeo de

Interoperabilidad, principalmente debido a lo limitado de los incentivos a la cooperación. Además, tampoco responderían a las expectativas políticas y operativas de los Estados miembros⁵. Se prevé que la opción 3 sea eficaz, si bien solo con el tiempo y con un esfuerzo y un coste de aplicación muy considerables. Se prevé que sea menos eficaz a la hora de garantizar una respuesta flexible y a prueba de futuro ante la rápida evolución de las necesidades tecnológicas y políticas. También es poco probable que la opción 3 recabe apoyo político dada su ambición y su alto grado de sensibilidad a la subsidiariedad (por ejemplo, en lo que respecta a los sistemas heredados de los Estados miembros).

La opción 2 es la opción preferida. Se espera que la decisión de crear un mecanismo de cooperación estructurada garantice a los Estados miembros la estabilidad y previsibilidad (jurídica) que piden y, al mismo tiempo, garantice la flexibilidad necesaria para seguir desarrollando recursos de interoperabilidad comunes en respuesta la evolución de las necesidades políticas. En lugar de especificar directamente en la legislación los requisitos (mínimos) de interoperabilidad (como ocurriría con la opción 3), la opción 2 se centra en el establecimiento de requisitos de proceso, más adecuados para el rápido cambio tecnológico y más proporcionados dado su impacto en los sistemas heredados. Se plantea una gobernanza común de la interoperabilidad en la UE que garantice la colaboración de arriba abajo y la apropiación de abajo a arriba por las principales partes interesadas de los Estados miembros, lo que creará un ecosistema de soluciones de interoperabilidad compartidas. En la fase inicial, esto facilita la participación en la elaboración de políticas y la identificación de necesidades de (co)inversión, además de mejorar la aplicación de las políticas. Por estas razones, la opción 2 no es una amenaza, sino algo que contribuye a la subsidiariedad, refuerza la resiliencia de las administraciones públicas y fomenta la soberanía digital.

Dado su carácter habilitante para las políticas, el impacto directo de la interoperabilidad es difícil de cuantificar. Un estudio del Centro Común de Investigación (CCI) de la Comisión⁶ apunta a un notable potencial de ahorro, o del coste de no actuar: los ciudadanos podrían ahorrar hasta 24 millones de horas al año gracias a la mejora de la interoperabilidad, que representarían 543 millones EUR; las empresas podrían ahorrar 30 000 millones de horas, equivalentes a 568 000 millones EUR al año. Los ahorros de costes estimados atribuidos a la interoperabilidad transfronteriza oscilan entre 5,5 y 6,3 millones EUR para los ciudadanos, y entre 5 700 y 19 200 millones EUR para las empresas.

4. PROCESO DE EVALUACIÓN Y EVALUACIÓN DE IMPACTO

El presente informe de evaluación y de evaluación de impacto paralelas se basa en las evaluaciones del EIF y del programa de apoyo a la interoperabilidad ISA²⁷ llevadas a cabo entre septiembre de 2020 y septiembre de 2021. Se apoya en análisis realizados por un contratista externo independiente⁸ y en fuentes internacionales, como la OCDE. Otra fuente

⁵ Como, por ejemplo, en el primer capítulo de las recomendaciones del grupo de expertos.

⁶ Ulrich, P., Duch Brown, N., Kotsev, A., Minghini, M., Hernandez Quiros, L., Boguslawski, R. and Pignatelli, F., *Quantifying the Benefits of Location Interoperability in the European Union* (Cuantificar los beneficios de la interoperabilidad de la ubicación en la Unión Europea), EUR 31004 EN, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2022, ISBN 978-92-76-48846-0, doi:10.2760/72064, JRC127330.

⁷ Véase la evaluación final, SWD(2022) 720 final, y la evaluación final del programa ISA²-COM/2021/965 final, SWD/2021/965 final.

⁸ Véase, por ejemplo, CEPS (2021): Estudio de apoyo a la evaluación de la aplicación del Marco Europeo de Interoperabilidad, Comisión Europea. DOI: 10.2799/58201 y CEPS (2021): *Study supporting the final evaluation of the programme on interoperability solutions for European public administrations, businesses and citizens (ISA²)* [Estudio de apoyo a la evaluación final del programa sobre soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas, las empresas y los ciudadanos europeos (ISA²)], Comisión Europea, documento no disponible en español. DOI: 10.2799/94683.

importante para el informe es el estudio del CCI mencionado en el punto 3 sobre la cuantificación del impacto en la interoperabilidad, basado, a su vez, en sus extensos trabajos sobre la interoperabilidad basada en la localización.

Dada la sensibilidad en materia de subsidiariedad a la hora de diseñar una política de interoperabilidad reforzada de las administraciones de la UE, la Comisión ha ido elaborando conjuntamente opciones de la política y creando elementos para una posible acción legislativa con las oficinas de los responsables de información de los Estados miembros a lo largo de 2020 y 2021. Las recomendaciones adoptadas en octubre de 2021 por el grupo de la Comisión de expertos de los Estados miembros (responsables de información y departamentos de transformación digital) ofrecen, por tanto, una visión detallada de las principales expectativas de las partes interesadas, al igual que las declaraciones ministeriales suscritas en Tallin (2017), y Berlín (2020).