



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 23.10.2001
COM(2001) 607 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, EL PARLAMENTO
EUROPEO, EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y EL COMITÉ DE LAS
REGIONES**

**LA eEUROPE 2002: CREACIÓN DE UN MARCO COMUNITARIO PARA LA
EXPLOTACIÓN DE LA INFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO**

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, EL PARLAMENTO
EUROPEO, EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y EL COMITÉ DE LAS
REGIONES**

**LA «EUROPE 2002»: CREACIÓN DE UN MARCO COMUNITARIO PARA LA
EXPLOTACIÓN DE LA INFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO**

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	Un recurso económico importante	4
3.	... pero un mercado europeo fragmentado.....	5
3.1.	El impacto en el mercado europeo de la información.....	5
3.2.	El impacto más general en el mercado europeo.....	6
3.3.	Condiciones de explotación divergentes y poco claras.....	6
3.4.	Desafíos de carácter práctico	7
3.5.	Conclusión	8
4.	Propuestas de actuación comunitaria	8
4.1.	Experimentación y diálogo	8
4.1.1.	La experimentación en los proyectos.....	8
4.1.2.	Aprender viendo.....	9
4.2.	Mejora del marco de condiciones a nivel europeo.....	10
4.2.1.	El acceso a la información del sector público.....	10
4.2.2.	Explotación de la información del sector público.....	11
4.2.2.1.	¿Qué cuestiones deberían tratarse?	11
4.2.2.2.	Adopción de un instrumento para la explotación de la información del sector público.....	13
4.2.3.	Mejora de las prácticas de las instituciones de la UE	14
4.3.	Un proceso en el que participen todos los principales afectados	15
5.	Conclusión	16

1. INTRODUCCIÓN

La economía digital **basada en el conocimiento** tiene un fuerte impacto en la vida de todos los europeos y puede convertirse en un motor de crecimiento, competitividad y empleo, al tiempo que mejora la calidad de vida de los ciudadanos. Así lo subrayaba el Consejo Europeo de Lisboa del 23 y 24 de marzo de 2000 **El Plan de Acción eEurope 2002** "Una sociedad de la información para todos", ratificado por los Jefes de Estado y de Gobierno en Feira el 19-20 de junio de 2000, establece objetivos concretos para introducir plenamente a Europa en la era digital. Dentro del Plan de Acción, **la información del sector público** se destaca como una de las cuestiones que hay que abordar.

Algunos ejemplos de información del sector público

Muchos ministerios y organismos del sector público recogen información comercial y financiera. El sector público cuenta con registros mercantiles, obligatorios según la legislación de muchos Estados miembros. La información de carácter jurídico (especialmente sobre legislación y jurisprudencia) y administrativo es información del sector público por excelencia. Las oficinas de patentes son normalmente organismos públicos. Los organismos de investigación y los archivos públicos recogen ampliamente información científica, técnica, cultural y médica. En los organismos oficiales se facilita también información geográfica de utilidad para el transporte y el turismo (mapas, situación del tráfico, etc.). Asimismo, los organismos públicos a diferentes niveles de la administración recogen y publican información turística.

Un mejor acceso y utilización de esta información constituiría un **valioso activo para los ciudadanos, las empresas y las administraciones**. Los ciudadanos y las

empresas podrán extraer un enorme beneficio de la disponibilidad de información del sector público a través de Internet. Con ello se facilitará su comunicación con las administraciones públicas y se les ofrecerá una posibilidad de incrementar su participación en el proceso democrático.

Por otra parte, la información del sector público también presenta un considerable **potencial económico**, ya que constituye una base esencial para muchos productos de información digital, que podría ser una materia prima importante para nuevos servicios y, en particular, para la **Internet inalámbrica**¹. Por tanto, mejorar las condiciones para su utilización comercial se ajusta totalmente a las conclusiones del Consejo Europeo de Estocolmo (23-24 de marzo de 2001), en las que se pedía que se estableciesen "las condiciones adecuadas para la creación de contenido multilingüístico europeo para servicios sin hilos".

Aunque la presente Comunicación reconoce la importancia de la información del sector público para la vida cívica y democrática, su atención se centra en los **aspectos económicos y de mercado interior del sector público de la información**, motivo por el cual propone un conjunto de actuaciones para superar las barreras comerciales que existen a nivel europeo y aborda, en particular, la cuestión del aprovechamiento de la información del sector público. **No se formulan nuevas propuestas con respecto al acceso a la información**. Las actuaciones aquí presentadas, algunas de ellas nuevas y otras ya en marcha, forman un conjunto coherente articulado en torno a dos ejes principales:

¹ El 20 de marzo de 2001, la Comisión aprobó una Comunicación titulada "Introducción de las comunicaciones móviles de tercera generación en la Unión Europea: Situación actual y perspectivas de futuro" COM(2001)141.

- **Experimentación y diálogo:** catalizar los avances apoyando proyectos ejemplares y estimulando el intercambio de mejores prácticas en toda Europa.
- **Aspectos legislativos:** se está estudiando una **armonización mínima** a nivel europeo de las condiciones para la **explotación comercial** de la información del sector público en toda Europa.

Las propuestas de actuación se basan en las reacciones al Libro Verde *"La información del sector público: un recurso clave para Europa"* (COM(1998)585), aprobado por la Comisión el 20 de enero de 1999².

2. UN RECURSO ECONÓMICO IMPORTANTE ...

La información del sector público es un **recurso fundamental en cuanto a contenidos** que posee un potencial económico muy grande. Las herramientas de la sociedad de la información han creado posibilidades sin precedentes de combinar datos tomados de fuentes diferentes para ofrecer productos y servicios de valor añadido. La información del sector público es una materia prima importante para este tipo de aplicaciones.

Entre los campos de especial interés destacan la información geográfica, comercial y sobre tráfico, así como los datos económicos y sociales. Por ejemplo, la información geográfica es esencial para las aplicaciones inalámbricas, como los sistemas de navegación para vehículos, un segmento en el que es previsible un crecimiento del mercado considerable.

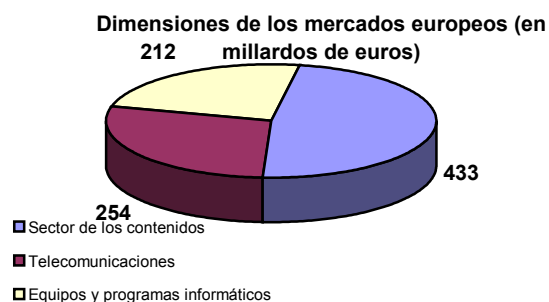
Los resultados de recientes investigaciones indican que entre un 15 y un 25% del total

² Encontrarán las respuestas al Libro Verde y un repaso analítico a éstas en la siguiente página web:
<http://www.cordis.lu/econtent/psi/>.

de datos requeridos en el comercio electrónico se basan en información del sector público³. Se trata de un **activo importante** con un **potencial de crecimiento considerable**, que puede convertirse en un factor clave en el ulterior desarrollo del **sector de los contenidos**.

Las industrias de contenidos ya tienen un tamaño considerable, estimado⁴ en 433 millardos de euros, es decir, el 5% del producto interior bruto europeo, por delante tanto del sector de las telecomunicaciones como del de equipos y programas informáticos.

Esta pujanza se ha traducido en la creación de unos 4 millones de empleos para los



europeos. La producción de contenidos ha generado una rápida creación de empleo en los últimos años y puede continuar haciéndolo.

En los **Estados Unidos** el acceso a la información del Gobierno Federal y su utilización se ven facilitados por un marco legislativo claro y sencillo. Los ciudadanos y las empresas gozan de amplios derechos de acceso a esta información y tienen

³ Fuente: "Government information and the UK information market", informe preparado por Electronic Publishing Services para el Department of Trade and Industry del Reino Unido, mayo de 2000.

⁴ Observatorio Europeo de la Tecnología de la Información, 2001. Los datos de contenido se refieren a los sectores de la publicidad, la mercadotecnia y los medios de comunicación. Los informes de la OECD confirman las dimensiones del mercado y del empleo.

grandes posibilidades de utilizarla con fines comerciales⁵, ya que no está protegida por derechos de autor ni se aplica restricción alguna en cuanto a su reutilización. Por lo demás, las tasas de reutilización se reducen, como mucho, a los costes marginales de reproducción y difusión.

Las amplias posibilidades de utilización de la información en los Estados Unidos han dado lugar a un mercado basado en la información del sector público, que se calcula que es hasta cinco veces superior en tamaño al mercado comunitario. Las industrias estadounidenses de este sector han experimentado índices de crecimiento del 10 al 30% en los últimos seis años. En los Estados Unidos el debate ha pasado de cuestiones de acceso, tarificación, derechos de autor y reventa a aspectos como la aplicación más detallada, los metadatos comunes y la explotación cada vez más global de la información del sector público.⁶

En la actualidad, las posibilidades de explotación en Europa están limitadas y las normas que rigen en este campo están lejos de ser claras y coherentes en toda la Unión (véanse ejemplos al respecto en la sección 3 de la presente Comunicación). El reto económico que se plantea a la Unión Europea es crear mejores condiciones de explotación, lo cual daría un **impulso considerable a la actividad económica y**

la creación de empleo. A su vez, los nuevos productos de la información de valor añadido podrían tener un efecto económico positivo, mejorando la eficiencia y la calidad de la información en la que se basa la toma de decisiones.

Con la aparición de Internet, las administraciones han empezado a estudiar de qué manera pueden maximizar el valor de sus recursos informativos. Varios Estados miembros (entre ellos el Reino Unido, Francia, los Países Bajos y Dinamarca), conscientes de la importancia económica y social de la cuestión, han actualizado o están actualizando su marco legal para permitir un uso más amplio de la información del sector público. Se dan cuenta de que los **beneficios económicos de un sistema de explotación más abierto superan** con mucho **los ingresos directos** que podrían obtener de la venta de información.

Sin embargo, las actuaciones al respecto en la Unión Europea no son concordantes. Por ello, las disparidades entre las distintas prácticas de los Estados miembros sólo pueden aumentar, complicando aún más la vida de las industrias de la información que trabajan más allá de las fronteras nacionales.

3. ... PERO UN MERCADO EUROPEO FRAGMENTADO

3.1. El impacto en el mercado europeo de la información

La creciente integración de las economías europeas y el desarrollo de la Internet inalámbrica generará una mayor demanda de **productos de información paneuropeos** (servicios de movilidad para turistas, servicios de información europeos para las empresas, etc.).

Sin embargo, la creación de productos o servicios paneuropeos basados en datos del sector público es una tarea ardua. Las **normas y prácticas** para la reutilización

⁵ Entre otras normas cabe destacar la Freedom of Information Act de 1996, modificada por la Electronic Freedom of Information Act (1996) http://www.usdoj.gov/oip/foia_updates/Vol_XVII_4/page2.htm, la Paperwork Reduction Act <http://www.rdc.noaa.gov/~pra/pralaw.htm> y la importante circular presupuestaria A130 http://www.cio.gov/docs/Recompiled_A-1301.htm

⁶ Estudio para la Comisión Europea por Pira International sobre la explotación comercial de la información del sector público, octubre de 2000.

de los datos **difieren** entre países o simplemente no están claras. Las dificultades en uno o dos países pueden impedir que una empresa que agrupe contenidos pueda fabricar un producto europeo viable.

Un servicio con información turística, sobre tráfico o medioambiental que termine en una frontera perderá una buena parte de su atractivo.

Esta situación tiene un efecto claro en el mercado europeo puesto que **la incertidumbre sobre las condiciones de utilización de los datos impide que las empresas se lancen a la explotación transfronteriza de la información del sector público** y puede disuadir especialmente a las PYME, que no pueden permitirse inversiones improductivas importantes.

El establecimiento de un **conjunto mínimo de normas comunes** podría eliminar la mayor parte de esta incertidumbre y facilitar la creación de productos europeos. Por otra parte, facilitaría las tareas de los propios organismos públicos, que se ahorrarían el trabajo de establecer políticas ad-hoc ante solicitudes de reutilización de información, cosa que a menudo tienen que hacer ahora.

Aparte de la creación de productos transfronterizos, las diferencias entre los Estados miembros afectan al mercado europeo de la información de otra manera. Resulta evidente que las empresas estadounidenses del sector tienen una ventaja competitiva sobre las europeas. Ello se debe a que pueden usar fácilmente la información del sector público como base para productos de valor añadido destinados a sus mercados nacionales, creando así las condiciones para una posterior expansión. Los beneficios de estos productos se pueden invertir en nuevos proyectos aumentando de este modo su ventaja todavía más. Este fenómeno se repite a menor escala **dentro del mercado europeo de la información.**

En los Estados miembros donde la explotación de la información del sector público es relativamente fácil, las empresas de información pueden aprovechar esta circunstancia para obtener una ventaja competitiva sobre sus posibles competidores de otros Estados miembros que no gozan de la misma situación en sus mercados nacionales.

3.2. El impacto más general en el mercado europeo

La **existencia de productos de información fiables** que cubran diferentes Estados miembros es **esencial para todas las empresas** que trabajan en un entorno internacional. La información de gran calidad sobre, por ejemplo, los procedimientos administrativos, el tráfico, las condiciones para la inversión, la situación del medio ambiente, etc. puede ser determinante a la hora de ofrecer bienes o servicios en otro Estado miembro. El acceso a este tipo de información también es importante para los ciudadanos que quieran ejercer los derechos que les otorgan los Tratados. Por lo tanto, las dificultades para explotar la información del sector público tienen **efectos negativos sobre el mercado interior en su conjunto.**

3.3. Condiciones de explotación divergentes y poco claras

¿Cuáles son las barreras que impiden la explotación de la información del sector público a nivel europeo? En la práctica existen varios tipos de barreras como consecuencia de las distintas normativas y prácticas (administrativas): **diferencias en los plazos de respuesta, negativa a entregar la información en formato digital** (o en un formato digital determinado preexistente), necesidad de demostrar que la empresa de información está **directamente afectada** por la información solicitada (sin que ello esté justificado por la normativa en materia de protección de datos), **acuerdos exclusivos** ya en vigor entre empresas públicas y

privadas, o incluso la exigencia de consultar la información sobre el terreno.

Se ha dado el caso de una empresa francesa que preparaba una base de datos con los nombres y cargos de los funcionarios públicos europeos a la que se pidió que enviase personal a uno de los Estados miembros para obtener la información sobre el terreno.

Otro tipo de barrera tiene que ver con las **tarifas**. La mayoría de las empresas no consideran mayor problema el que tengan que pagar por la información. Sin embargo, la existencia de diferencias de precios considerables entre Estados miembros por el mismo tipo de información muestra que se aplican normas y patrones bastante divergentes a la hora de establecer las tarifas de reutilización.

Dun & Bradstreet ha destacado las variaciones en los precios que se pagan en los Estados miembros por información parecida. Por ejemplo, la tarifa impuesta en el 2000 por los balances de empresas variaba de 0,11 euros en Bélgica a 3,29 en los Países Bajos.

Además, en algunos casos los organismos del sector público pueden ejercer el poder de mercado que poseen en determinados ámbitos para establecer un nivel de precios extremadamente elevado e impedir con ello, en la práctica, la reutilización de la información.

Los elevados precios practicados por el instituto meteorológico de uno de los Estados miembros han llevado a un prestador privado de servicios de este tipo a utilizar información procedente de los Estados Unidos. Además, dicho prestador de servicios llegó a la conclusión de que la construcción de una estación de radar propia era más rentable que la adquisición de las imágenes de radar puestas a la venta por el instituto público

Sin embargo, en muchos casos es la **incertidumbre sobre las condiciones de reutilización** lo que impide que las empresas emprendan negocios basados en información del sector público. En ocasiones, las disposiciones aplicables figuran en la legislación nacional, pero también pueden emanar de normativas administrativas de alcance regional o local, así como de las normativas establecidas por los Ministerios para determinados organismos públicos o de las normas establecidas por los propios organismos. Otras veces no hay, simplemente, ninguna normativa aplicable y es por ello difícil de prever cuál será la reacción de las administraciones ante una solicitud de uso de la información. A menos que se dé un **mínimo de certidumbre y transparencia**, será muy dificultosa la creación de productos y servicios transfronterizos basados (en parte) en información del sector público. Una vez más el caso de los Estados Unidos salta a la vista como ejemplo de los efectos económicos beneficiosos que reporta un marco legal simple y claro en materia de explotación de la información.

3.4. Desafíos de carácter práctico

Aparte de las barreras relacionadas con las normas sobre la explotación de la información del sector público, hay una serie de **cuestiones prácticas** que hacen especialmente difícil su explotación a nivel europeo. No siempre es fácil averiguar qué información y qué bases de datos están disponibles y localizar las fuentes de información del sector público. No existen guías generales a nivel europeo ni incluso a nivel nacional que den una **panorámica de las fuentes de información del sector público**, ni mucho menos que indiquen las condiciones de reutilización.

Además, la **falta de normas** puede crear problemas. La existencia de normas técnicas diferentes (entre países pero también entre regiones) para almacenar la información hace que la reutilización de la información sea especialmente cara.

También, la existencia de normas divergentes para clasificar la información es otra traba que se opone al uso comercial de la información.

Finalmente, la **diversidad lingüística** representa un reto para la explotación paneuropea de la información del sector público. Los costes que supone la traducción del material no tratado y la necesidad de adaptación lingüística del producto final de valor añadido es una dificultad más que tienen que superar las empresas de la información que quieren entrar en este mercado.

3.5. Conclusión

La oferta de nuevas oportunidades de explotar la información del sector público ayudará a las empresas europeas a crear productos de información de valor añadido contribuyendo de este modo al crecimiento y el empleo. Además, estas oportunidades mejorarán los flujos de información y, consiguientemente, el funcionamiento del mercado interior.

Es importante darse cuenta de que **la inacción** en este campo **tiene un coste**. Se trata de un coste para el sector de la información pero también para el mercado europeo y la sociedad en su conjunto.

4. PROPUESTAS DE ACTUACIÓN COMUNITARIA

Las medidas propuestas en esta sección tienen en cuenta la **importancia económica** de la cuestión, su **potencial de creación de empleo** y el **carácter de las barreras** que hay que superar. Las iniciativas ya en curso y los elementos nuevos conforman un planteamiento integrado del problema de la explotación. Las medidas destinadas a catalizar avances a escala y con efectos europeos y las que contribuyen a crear el marco regulador adecuado se refuerzan mutuamente. Estas medidas refuerzan y complementan

también las que se tomen a nivel nacional, regional o local.

4.1. Experimentación y diálogo

4.1.1. La experimentación en los proyectos

La Unión Europea tiene también un papel como catalizador de novedades que tengan un impacto y alcance europeos. La ayuda económica a **proyectos transfronterizos** sobre acceso y explotación de la información del sector público servirá para reforzar los vínculos asociativos en toda Europa y permitirá obtener resultados con valor añadido europeo. Para ello, la Comisión partirá de los programas que ya están en marcha. Se prestará especial atención a sectores y segmentos determinados como la información geográfica y la función de las bibliotecas⁷

Proyectos tecnológicos

El programa de las tecnologías de la sociedad de la información (TSI) del **Quinto Programa Marco de I+D** comprende muchos elementos de importancia en cuanto a la forma en que las administraciones tratan la información y se relacionan con sus administrados. La línea de acción 1 del programa TSI, "Sistemas y servicios para los ciudadanos", y en concreto las partes cuyo objetivo es mejorar los servicios suministrados por los organismos gubernamentales, constituyen un ejemplo al respecto.

Dentro de la acción clave III "Contenidos y herramientas multimedia", la parte sobre "Tecnologías del lenguaje humano" contribuye a superar **las barreras lingüísticas**. Diversas respuestas al Libro Verde sobre la información del sector público en la sociedad de información mencionaban la lengua como una de las

⁷ Encontrarán un breve documento de trabajo sobre el tema en la siguiente página web: <http://www.cordis.lu/econtent/psi/>

barreras al uso paneuropeo de la información del sector público.

Por su parte, el Sexto Programa Marco de I+D (que se halla en la actualidad en fase de debate) ofrecerá diversas posibilidades para abordar las cuestiones que plantea la reutilización de la información del sector público.

Proyectos orientados al mercado

Los **proyectos de demostración orientados al mercado** constituyen una herramienta útil para cubrir el vacío que a veces existe entre el desarrollo de nuevas tecnologías y el mercado. Con el fin de detectar los obstáculos de tipo práctico y de establecer ejemplos de colaboración provechosa, es necesario llevar a cabo experimentos con nuevos modelos de mercado y **nuevas formas de asociación entre entidades públicas y privadas**. Este tipo de experimentos se inició con el programa INFO2000 y continuará con el programa sobre contenidos electrónicos⁸. Éste estimulará también la utilización y creación de **metadatos y normas** paneuropeos y de ejemplos de **colecciones de datos paneuropeos**⁹, al tiempo que abordará los **aspectos lingüísticos** relacionados con la información del sector público.

También se prestará apoyo a la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional entre organismos públicos y otros organismos en el campo de la sociedad de la información mediante la iniciativa comunitaria Interreg III, que forma parte de los Fondos Estructurales.

⁸ Programa plurianual comunitario de estímulo al desarrollo y el uso de contenidos digitales europeos en las redes mundiales y de fomento de la diversidad lingüística en la sociedad de la información. Decisión 2001/48/EC del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, Diario Oficial L14 de 18.1.2001.

⁹ Recursos de información estructuradores concebidos para ayudar a determinar cuál es la información existente y a localizarla.

En este contexto, el **programa de intercambio de datos entre administraciones (IDA II)** seguirá creando y consolidando redes electrónicas entre las administraciones, incluidas las instituciones europeas. El programa apoyará el acceso a la información del sector público, incluido el desarrollo de portales a nivel paneuropeo. Ya se han iniciado diversas acciones para reforzar la interoperabilidad de los metadatos y se ha producido una serie de herramientas electrónicas comunes destinadas, entre otros usos, a satisfacer las necesidades de las administraciones públicas en materia de recopilación de datos.

4.1.2. Aprender viendo

En todos los Estados miembros se está llevando a cabo un debate sobre cómo aprovechar al máximo el potencial de los instrumentos que la sociedad de la información pone en manos de las administraciones. Se están ensayando distintas soluciones en varios entornos. La Unión Europea puede aportar un valor añadido considerable **aunando experiencias y protagonistas** de los diferentes Estados miembros. Por tanto, es preciso continuar fomentando el intercambio de información en toda la Unión, a los diferentes niveles de las administraciones, y, sobre todo, **el intercambio de buenas prácticas** con el fin de que las administraciones de todos los ámbitos de gobierno puedan adoptar **soluciones eficaces y adecuadas**. Por ejemplo, podría pensarse en nuevos modelos de asociación entre los sectores público y privado, así como entre servicios públicos, para el uso y explotación de información del sector público. El intercambio de aplicaciones innovadoras de eficacia probada podría contribuir al acercamiento de la administración a los ciudadanos en toda Europa. El intercambio de mejores prácticas también guardaría relación con las formas de asegurar la calidad de la información ofrecida por el sector público.

El sistema estadístico europeo ha desarrollado un interesante modelo que contiene orientaciones para determinar el alcance y la profundidad de la información comunicada, así como para fijar los precios concretos aplicables a cada segmento.

Los **estudios de casos comparativos** dentro y fuera del ámbito europeo reforzarán los procesos de intercambio de mejores prácticas. Estos estudios se pueden centrar en proyectos piloto, ejemplos prácticos y aspectos como el valor asignado a distintos tipos de información del sector público en diferentes países. Otro campo en el que las administraciones europeas podrían compartir conocimientos es la utilización de la Internet para la difusión de información del sector público y para una recogida de información más eficiente.

Experimentación y diálogo

Acciones principales

- Apoyo a proyectos tecnológicos relacionados con la información del sector público dentro del programa sobre tecnologías de la sociedad de la información.
- Apoyo a proyectos orientados al mercado (asociaciones público-privadas, metadatos) dentro del programa sobre contenidos electrónicos.
- Apoyo a proyectos relacionados con la oferta de información del sector público a través del programa IDA.
- Intercambio de mejores prácticas, estudios de casos comparativos (marco eEurope).

4.2. Mejora del marco de condiciones a nivel europeo

En este apartado deben distinguirse dos cuestiones fundamentales, a saber, el **acceso** a la información, por un lado, y su **explotación comercial**, por otro.

4.2.1. El acceso a la información del sector público

La importancia de la cuestión del **acceso a la información del sector público** para los ciudadanos y las empresas quedó de manifiesto en las respuestas al Libro Verde. En el ámbito comunitario, la Directiva 90/313/CEE del Consejo sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente¹⁰ ya estableció las condiciones básicas en que debe producirse el acceso a ese tipo de información. Sin embargo, con la excepción del área de medio ambiente, la concreción del acceso es, ante todo, una **competencia nacional, regional y local**. Por ello, no está prevista ninguna armonización de los aspectos concretos del acceso a la información del sector público.

Para fomentar la mejora del **acceso electrónico** a la información del sector público en toda Europa, el Plan de Acción eEurope ha establecido objetivos, por ejemplo, en lo que se refiere a datos públicos esenciales en línea, incluida información jurídica, administrativa, cultural, medioambiental y sobre tráfico¹¹.

¹⁰ Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, que se verá sustituida por una nueva Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al acceso del público a la información medioambiental, cuyo contenido debaten en la actualidad el Consejo y el Parlamento.

¹¹ Asimismo, en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión relativo a la integración en la sociedad de la información (*e-inclusion*) se señalan los desafíos que plantea a las personas con minusvalías el acceso a contenidos y servicios adecuados en línea de carácter

Con este fin, se aplicará el método abierto de coordinación, establecido por el Consejo Europeo de Lisboa. En este contexto, tendrá un papel muy importante el intercambio de información y mejores prácticas (véase el apartado 4. 1. 2).

4.2.2. Explotación de la información del sector público

La ausencia de unas condiciones claras y coherentes para la **utilización comercial de la información del sector público** constituye un obstáculo importante a la explotación del potencial económico de los datos públicos en el nuevo entorno electrónico y al desarrollo de un verdadero mercado europeo de la información. La mejora del marco aplicable a la explotación de la información del sector público en toda Europa facilitaría la creación de productos de información que cubran toda la Comunidad o una gran parte de ella en vez de países aislados.

4.2.2.1 ¿Qué cuestiones deberían tratarse?

Sin pretender prejuzgar el tipo de instrumento que elegirá la Comisión ni la forma definitiva del mismo, se exponen en este apartado los tipos de cuestiones que podrían ser tratadas por medios jurídicos. La Comisión propone a continuación una serie de orientaciones básicas en materia de ámbito de aplicación, principios generales, transacciones comerciales equitativas y otros aspectos prácticos.

Ámbito de aplicación

No habrá cambios en los regímenes de acceso actualmente en vigor

Las medidas para facilitar la reutilización de la información del sector público en Europa se basarán en los **regímenes de acceso en vigor** sin proponer cambios en los mismos. Además, el marco de

público y el potencial de estos de cara a la inclusión social.

explotación no debe tener un impacto negativo en la accesibilidad a la información en su fuente pública de origen.

Excepciones

Las medidas no serán aplicables a la información sensible desde el punto de vista comercial (secreto de empresa, por ejemplo) que obre en posesión de organismos pertenecientes a las autoridades públicas o bajo el control de estas y que sea de naturaleza comercial o industrial.

Asimismo, estarán excluidos del ámbito de aplicación de cualquier medida los archivos y las actividades creativas de las empresas públicas de radiodifusión, habida cuenta de las características específicas del sector.

Conformidad a la normativa en materia de protección de datos

Toda medida que se proponga deberá garantizar el pleno respeto de la normativa vigente en materia de protección de datos. Cuando no sea posible al acceso generalizado a la información por motivos de protección de su contenido, esta no podrá ser objeto de explotación. Se incluyen aquí los casos en los que la consulta de datos personales que obran en posesión de organismos públicos debe hacerse con arreglo a una serie de condiciones específicas (por ejemplo, la necesidad de demostrar un interés legítimo en la información, la limitación del acceso a determinadas partes de la información, etc.)

Derechos de propiedad intelectual¹²

¹²

Para evitar confusiones, téngase presente que por "derechos de propiedad intelectual" se entiende aquí únicamente los derechos de autor y derechos afines (incluidas las formas de protección *sui generis*), sin que estén incluidos los derechos de propiedad industrial.

Toda iniciativa que trate la cuestión de los derechos de propiedad intelectual del sector público ha de tener en consideración tanto el propio acervo comunitario en materia de derechos de autor y derechos afines, en el que se establece el marco jurídico por el que se rigen y administran tales derechos, como las obligaciones internacionales asumidas por la Comunidad a través de los convenios aplicables. Son especialmente importantes en este ámbito los derechos armonizados en virtud de la Directiva 2001/29/CE relativa a los derechos de autor y derechos afines en la sociedad de la información y las disposiciones de la Directiva 96/9/CE sobre la protección jurídica de las bases de datos.

Al establecer las normas que regirán la reutilización de información del sector público deben tenerse cuidadosamente en cuenta los derechos de propiedad intelectual de *terceras partes* en relación con dicha información. En múltiples casos, para crear productos y servicios de información el sector público puede haberse asociado a empresas privadas, cuyos derechos no se verán afectados por la propuesta.

Definiciones

El punto de partida de los debates será la siguiente definición de trabajo de "información".

Información: todo contenido con independencia de su soporte (papel impreso o formato electrónico), incluidas las grabaciones sonoras, visuales y audiovisuales.

La definición que figura en las directivas sobre contratación pública podría constituir un punto de partida interesante para determinar cuáles son los *organismos del sector público*¹³

¹³ Por ejemplo, la definición que figura en el artículo 1 de la Directiva 92/50/CEE del

Principio general

Se trata del *derecho general a reutilizar la información del sector público*, conforme al cual siempre que exista un acceso generalizado a la información del sector público esta podrá reutilizarse con fines comerciales.

Transacciones comerciales equitativas

Prohibición de acuerdos exclusivos

Los acuerdos exclusivos de explotación de la información del sector público podrían verse limitados o prohibidos en el futuro, al objeto de fomentar la apertura del mercado europeo, en aquellos casos en que los acuerdos existentes obstaculicen de manera injustificada la reutilización comercial de la información. Para adaptar a esta medida en un período de tiempo establecido los acuerdos ya existentes, habría que proceder a la celebración de acuerdos transitorios.

Principios de tarificación

Se aplicarían los siguientes principios de tarificación:

- toda compensación exigida por la reutilización de la información del

Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios, con arreglo a la cual se entiende por "organismo de Derecho público" todo organismo:

- creado específicamente para satisfacer necesidades de interés general, que no tenga carácter industrial o mercantil,
- dotado de personalidad jurídica, y
- cuya actividad esté mayoritariamente financiada por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de Derecho público; o cuya gestión esté sujeta a la supervisión de dichos organismos; o tenga un órgano de administración, de dirección o de supervisión, de cuyos miembros más de la mitad sean designados por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de Derecho público.

sector público habrá de ser proporcionada

- las tarifas de reutilización habrán de ser transparentes.

Por consiguiente, el derecho a reutilizar la información del sector público no llevaría a la instauración de un sistema similar al de los Estados Unidos, en donde la reutilización de los datos no entraña prácticamente ningún coste para las empresas.

Aspectos prácticos

- Los **plazos de respuesta a las solicitudes** habrán de ser razonables, pudiendo equipararse a los que se aplican al acceso a documentos.
- Debería permitirse que las empresas y los particulares solicitantes pidan la información en cualquier **formato preexistente** (como, por ejemplo, en un formato electrónico concreto), sin que ello imponga a la administración la obligación de crear o adaptar los documentos.
- Tendría que abrirse un acceso generalizado a **modelos de licencias en línea**.
- Asimismo, los **catálogos de recursos de datos** deberían ser accesibles.

4.2.2.2 Adopción de un instrumento para la explotación de la información del sector público

En la actualidad la Comisión estudia cuál sería el instrumento adecuado para garantizar que se apliquen las mismas condiciones básicas a todos los participantes en el mercado europeo de la información y que se establezcan unas condiciones de reutilización más transparentes que limiten al mínimo las distorsiones. Una **Directiva** permitiría establecer un mínimo de seguridad jurídica para los agentes del mercado y también daría libertad a los Estados miembros para

elegir las modalidades precisas de aplicación, en función de las circunstancias nacionales. En su respuestas al Libro Verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información, la industria se pronunció firmemente por la necesidad de una Directiva de tales características. Como alternativas, podrían contemplarse la adopción de una **recomendación** dirigida a los Estados miembros¹⁴, el **refuerzo de la cooperación administrativa** en este ámbito o una combinación de ambas.

Sin embargo, hay toda una serie de razones por las que la Comisión está estudiando la necesidad y las modalidades de una Directiva al respecto y que explican por qué la coordinación entre Estados miembros, la adopción de una recomendación dirigida a estos o la combinación de ambas alternativas no bastarían para resolver la situación, especialmente si se tiene en cuenta la importancia económica de la cuestión.

Una Directiva aportaría una respuesta clara a las necesidades que plantea la internacionalización de la información y al **carácter paneuropeo de algunos de los productos y servicios de información**. Si éstos no son completos —es decir, si queda un solo país sin cubrir—, pierden buena parte de su valor y las empresas pueden abstenerse de invertir en ellos. Por lo tanto, es importante que todos los países se muevan al mismo ritmo a la hora de establecer un nivel mínimo de condiciones comunes. Aunque la cuestión de la explotación de la información del sector público se está estudiando en muchos Estados miembros, no es deseable una situación en que los distintos Estados

¹⁴ El 4 de julio de 2001 se aprobó una Recomendación dirigida al sector del transporte [C(2001) 1102, D O L 199 de 24.7.2001, p. 20] en la que se trata, entre otras, la cuestión de la introducción de servicios de valor añadido en beneficio de los viajeros, basados en información procedente de organismos públicos.

adopten soluciones diferentes, ya que no ofrecerá a la industria de la información las condiciones que requiere el desarrollo de productos nuevos e innovadores de carácter paneuropeo.

Por otra parte, es urgente establecer las condiciones marco adecuadas para los **productos de información de la próxima generación**, que tendrán un papel esencial en el ulterior desarrollo de la sociedad de la información. La falta de actuaciones en este campo puede llevar a la desagradable constatación dentro de unos años de que todavía existen barreras considerables a la explotación paneuropea de información del sector público y que la distancia con respecto a los Estados Unidos todavía ha aumentado.

Por otra parte, la experiencia de las **Directrices de 1989**¹⁵ sobre la explotación de la información del sector público, impartidas por la Comisión, indica que un planteamiento no legislativo en este campo no dará los resultados necesarios. En la práctica, estas directrices han tenido una repercusión muy pequeña.

Si bien es verdad que en algunos casos muy específicos en los que esté en juego la reutilización de información del sector público por parte de las empresas privadas sería posible aplicar los **instrumentos jurídicos comunitarios ya existentes** (normas en materia de competencia, no discriminación y libre circulación de servicios), también lo es que tales instrumentos tienen una capacidad de corrección relativamente limitada y que no serían aplicables a otras muchas situaciones. Además, la comprobación de hasta dónde pueden llegar las soluciones jurídicas existentes debería hacerse a través de una serie de litigios ante el Tribunal cuya solución llevaría tiempo y no haría

sino perpetuar la situación actual de incertidumbre jurídica. Por otra parte, las decisiones judiciales no resolverían el problema subyacente que plantean las divergencias entre las normativas y las prácticas de los distintos Estados miembros.

Finalmente, hay que tener en cuenta que la propuesta de Directiva tendría por objeto una **armonización mínima**, dejando un considerable margen de maniobra a los gobiernos pero, al mismo tiempo, rebajando o suprimiendo las principales barreras para la industria.

4.2.3. *Mejora de las prácticas de las instituciones de la UE*

El grado de participación y de confianza de los ciudadanos en la Unión Europea podría potenciarse mediante la concesión de **amplios derechos de acceso a los documentos administrativos** de las instituciones comunitarias. Con este fin, el Parlamento Europeo y el Consejo han aprobado un Reglamento¹⁶ por el que se aplica el artículo 255 del Tratado CE. Al mismo tiempo la Comisión está trabajando en un programa para mejorar el acceso de los invidentes¹⁷.

Sin embargo, acceso público a los documentos de las instituciones comunitarias no equivale a acceso sin limitaciones. Los principios sobre la protección de datos personales continuarán aplicándose a los datos personales tratados por las instituciones comunitarias y el hecho de que estos datos puedan estar

¹⁵ Directrices para mejorar la sinergia entre los sectores público y privado en el mercado de la información. Luxemburgo 1989.

¹⁶ Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, D O L 145 de 31.5.2001.

¹⁷ El 25 de septiembre de 2001 la Comisión adoptó una Comunicación relativa a la accesibilidad de los sitios Web públicos y de su contenido, cuyo objetivo es mejorar el acceso a la Web de las personas con discapacidades o de edad avanzada.

contenidos en un documento administrativo comunitario no priva al ciudadano al cual se refieran de su derecho a la protección de la intimidad. En consonancia con lo anterior, se ha especificado el contenido del artículo 286 del Tratado mediante la adopción del Reglamento (CE) n° 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos¹⁸.

La problemática de la apertura y la transparencia constituye asimismo un elemento fundamental de **Libro Blanco sobre la gobernanza** publicado en julio de 2001¹⁹.

Para facilitar el acceso al Derecho comunitario, el portal EUR-Lex permitirá a partir del 1 de enero de 2002 la consulta gratuita a través de Internet de toda la legislación comunitaria vigente y en preparación.

Paralelamente, las políticas de las instituciones comunitarias en relación con la **explotación de la información de la UE** deben actualizarse y definirse más claramente. Esta actualización deberá proteger los intereses de todas las partes implicadas y no deberá imponer restricciones innecesarias a las iniciativas privadas en el mercado de la información que generen empleo y actividad económica. Asimismo, incluirá las políticas de información geográfica sobre el territorio europeo recogida y tratada por

las instituciones comunitarias para el seguimiento de las políticas de la UE.

Más en general, en el marco de la iniciativa **eComisión**, que se presentó en marzo de 2000 en relación con el Libro Blanco sobre la reforma interna, la Comisión mejorará su propio uso de las herramientas de la sociedad de la información a la luz de las soluciones más avanzadas adoptadas en toda Europa²⁰. El Plan de Acción eEurope ha establecido como objetivo, en el marco de su acción prioritaria relativa a los servicios públicos en línea, la disponibilidad de todas las transacciones con la Comisión Europea (en ámbitos como la financiación, los contratos de investigación, la contratación de personal y los contratos públicos).

Un marco regulador a nivel europeo

Acciones principales

- *Explorar la necesidad y las modalidades de una propuesta de Directiva sobre la explotación de la información del sector público.*
- *Actualizar las políticas de las instituciones comunitarias sobre la explotación de la información de la Unión Europea.*

4.3. Un proceso en el que participen todos los principales afectados

El **Grupo de Promoción de los Datos Públicos Digitales** garantizará una coordinación eficaz entre los Estados miembros y establecerá un foro de comunicación con otras partes interesadas. El Consejo manifestó ya su satisfacción por la creación de este grupo, en relación con la aprobación del programa de contenidos digitales (eContent). Para crear sinergias con otras actividades realizadas en el ámbito de la administración

¹⁸ D O L 8 de 12.1.2001

¹⁹ La gobernanza Europea - Un libro blanco [COM(2001) 428 final de 25.7.2001]. En este contexto es asimismo pertinente citar la Comunicación relativa a un nuevo marco para la cooperación en actividades referentes a la política de información y comunicación de la Unión Europea [(COM)2001 354 final].

²⁰ El 12 de junio de 2001 la Comisión adoptó su estrategia de aplicación al respecto para el período 2001-2005 [SEC(2001) 924].

electrónica y limitar el número de grupos que trabajan en áreas similares o próximas, el foro podrá quedar **asociado o incorporado al Grupo de Trabajo sobre la Administración Electrónica** ya existente.

La tarea del grupo será servir de **plataforma de coordinación y de sondeo** para las actividades antes mencionadas. Asimismo, hará aportaciones a las diferentes iniciativas y será un instrumento importante para la detección y difusión de las mejores prácticas. Estará compuesto de representantes de los Estados miembros y debería abrirse a la participación de otras instituciones y partes interesadas como el Parlamento Europeo, las industrias de la información, las organizaciones de consumidores, etc. Su composición podrá variar en función del tema. El Grupo colaborará con otros foros como el Grupo de Alto Nivel sobre el Empleo y la Dimensión Social de la Sociedad de la Información.

Un proceso en el que participen todos los principales afectados

Acción principal

- Establecer un *Grupo de Promoción de los Datos Digitales* que actuará como plataforma de coordinación e instrumento de sondeo.

5. CONCLUSIÓN

El advenimiento de la sociedad de la información está originando **oportunidades sin precedentes** para el acceso a la información del sector público y para su explotación. La comunicación entre administraciones y ciudadanos y empresas puede mejorarse mucho. Las nuevas herramientas electrónicas pueden mejorar significativamente los servicios y los flujos de información entre las administraciones y los administrados, al mismo tiempo que ofrecen oportunidades únicas para **la reutilización y explotación**

de la información del sector público en la nueva economía digital. Explotar este potencial creará **grandes oportunidades económicas**, al tiempo que ayudará a las industrias europeas de la información a salvar la distancia que las separa de sus competidoras estadounidenses. La inacción en este campo tendría un coste para Europa, afectando a las industrias europeas de la información y al mercado interior en su conjunto.

La presente Comunicación propone actuaciones para **preparar un planteamiento coordinado** sobre diversos aspectos que contribuyan a crear **las condiciones adecuadas**. En particular, se considera una **Directiva** para la explotación comercial y no comercial de la información del sector público que haga frente a los obstáculos derivados de las diferencias en las legislaciones y prácticas nacionales. Este trabajo se completaría **catalizando avances** con una amplia repercusión europea, haciendo uso para ello, entre otras cosas, del programa sobre contenidos digitales y los Programas Marco de I+D. Asimismo, de acuerdo con el método abierto de coordinación (Consejo Europeo de Lisboa) se fomentará el **aprendizaje mediante el intercambio de experiencias**, recurriendo a la puesta en común de las mejores prácticas, entre otras cosas, a través del Grupo de Promoción de los Datos Públicos Digitales, que podría quedar incorporado al Grupo de Trabajo sobre la Administración Electrónica.

Conjuntamente, las medidas propuestas en la presente Comunicación están pensadas para garantizar un mejor uso de la información pública en beneficio de las empresas y los ciudadanos europeos. Su objetivo final es hacer realidad todo el potencial que ofrece la información del sector público, **recurso clave de Europa y de todos los europeos**.