



REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN EUROPA: ACCESO Y DESARROLLO DE LOS CONTENIDOS DIGITALES.

M^a Dolores Ayuso-García

Profesora Titular de Bibliografía y Fuentes de Información. I.P. del grupo de investigación Fuentes del Conocimiento. FUSUDIT. Facultad de Comunicación y Documentación. Universidad de Murcia. España. mayu@um.es

Victoria Martínez Navarro.

Profesora asociada. Facultad de Comunicación y Documentación. Universidad de Murcia. España. vicmarti@um.es

RESUMEN

El objetivo principal de la comunicación es exponer un análisis de la reutilización de la información del sector público y, en particular, del papel de la Unión Europea en la regulación de dicha reutilización con la adopción de la Directiva 2003/98/CE, del Parlamento y del Consejo, de 17 de noviembre, de reutilización de la información del sector público. Entendida ésta como la culminación de los trabajos realizados por la Unión Europea respecto a los contenidos del sector público y su comercialización en el mercado interior. Finalmente, se presentan los resultados de la situación actual de la transposición de la directiva a los ordenamientos jurídicos de la Europa de los veintisiete, habida cuenta de la revisión prevista para el año 2009.

ABSTRACT

The principal aim of the communication is to expose an analysis of the reutilization of the information of the public sector and, especially, of the role of the European Union in the regulation of the above mentioned reutilization with the adoption of the Directive 2003/98/CE, of the Parliament and of the Council, of november 17, of reutilization of the information of the public sector. Understood this one as the culmination of the works realized by the European Union with regard to the contents of the public sector and his marketing on the home market. Finally, they present the results of the current situation of the transposition of the directive to the juridical classifications of the Europe of the twenty-seven, account of the review foreseen for the year 2009.

PALABRAS CLAVES

Unión Europea – Información del sector público – Comunicación pública – Internet – Comercialización – Economía digital.



KEYWORDS

European Union – Information of the public sector - Public communication – Internet –
Marketing – Digital economy.

INTRODUCCIÓN

La información de las administraciones públicas ha asumido un gran protagonismo con el desarrollo de las tecnologías de la información en la sociedad del conocimiento. Dicho protagonismo se ha caracterizado por el reconocimiento de un valor económico, que nos permite hablar de un patrimonio público informativo de interés para el mercado empresarial. La Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre, se ha ocupado de los usos y condiciones de explotación del patrimonio informativo público. Dicha normativa comunitaria se refiere a la reutilización de la información del sector público². La Directiva en sus consideraciones dice así: “la información del sector público constituye una materia prima importante para diversos productos y servicios de contenidos digitales y se convertirá en un recurso cada vez más importante en el desarrollo de los servicios inalámbricos con contenidos”. A lo que suma: “una más amplia posibilidad de la reutilización de documentos del sector público debe permitir, entre otras cosas, a las empresas europeas aprovechar su potencial y contribuir al crecimiento económico y a la creación de empleo”.

Asimismo, la información generada desde las instancias públicas goza de una nueva concepción del proceso comunicativo de la administración que alude a la expresión Comunicación Pública. Esta nueva concepción tiene que ver con el interés que posee para las empresas a la hora de operar en sus ámbitos de actuación, y para los ciudadanos como elemento de transparencia y guía para la participación democrática. En este proceso informativo, el mayor reto de las instituciones públicas es el control de calidad de contenidos y la posible responsabilidad administrativa, puesto que el ciudadano tiene derecho a reclamar de la administración una indemnización por los daños y perjuicios que haya originado su actividad informativa.

Esta comunicación tiene por objetivo dar a conocer la importancia de la reutilización de la información del sector público en Europa como elemento de valor económico. Para ello metodológicamente se ha analizado la situación actual de la reutilización de la información en el sector público en Europa. Así mismo se ha analizado la reutilización de los documentos públicos en el marco de la denominada Comunicación Pública, así como de las transposiciones de la Directiva y las demoras de algunos Estados miembros nos ocuparemos en los epígrafes que siguen.

² Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre, relativa a la reutilización de la información del sector público. DOL 345 de 31-12-2003, p. 90/96.



LA INFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO.

Como ya se afirmaba en el Plan de Acción Europa 2002³ “el paso a la sociedad de la información y a la economía del conocimiento es fundamental para que Europa obtenga todos los beneficios de las tecnologías digitales y de Internet en términos de crecimiento sostenible, aumento de la productividad y la competitividad, creación de nuevos puestos de trabajo y progreso económico y social”. Por tanto, las tecnologías de la información y la comunicación han potenciado el valor de la información del sector público, de tal forma que ésta se ha convertido en un activo para el crecimiento, la competitividad y el empleo, al tiempo que mejora la calidad de vida de los ciudadanos.

La administración pública puede considerarse como una de las mayores productoras de información. Esta información desempeña un rol en el ejercicio de los derechos y en la realización del quehacer diario de la propia administración pública, y también de los ciudadanos y de las empresas. Numerosos y diversos son los usos que se pueden dar a la información del sector público. A efectos ilustrativos consideremos la clasificación que de la información del sector público que realizó un estudio sistemático⁴ sobre las posibilidades de reutilización de la información del sector público en la Unión Europea:

- *Información ambiental:* datos hidrográficos, información sobre la utilización de las tierras, datos de calidad ambiental, tales como mapas y datos meteorológicos.
- *Información agrícola y pesquera:* información sobre cosechas y datos sobre utilización de las fincas, ingresos de las explotaciones y utilización de recursos, producción pesquera e información sobre producción de peces en explotaciones.
- *Información social:* información demográfica, investigación de actitudes, datos sobre la salud y las enfermedades, así como datos censales.
- *Información sobre el sistema legal:* cifras sobre criminalidad y condenas, así como información sobre legislación, decisiones judiciales, etc.

³ Comunicación de la Comisión, de 13 de marzo de 2001: «eEurope 2002 - Impacto y prioridades». Comunicación preparada para el Consejo Europeo de Estocolmo el 23 y 24 de marzo de 2001 [COM (2001) 140. final - sin publicar en el Diario Oficial].

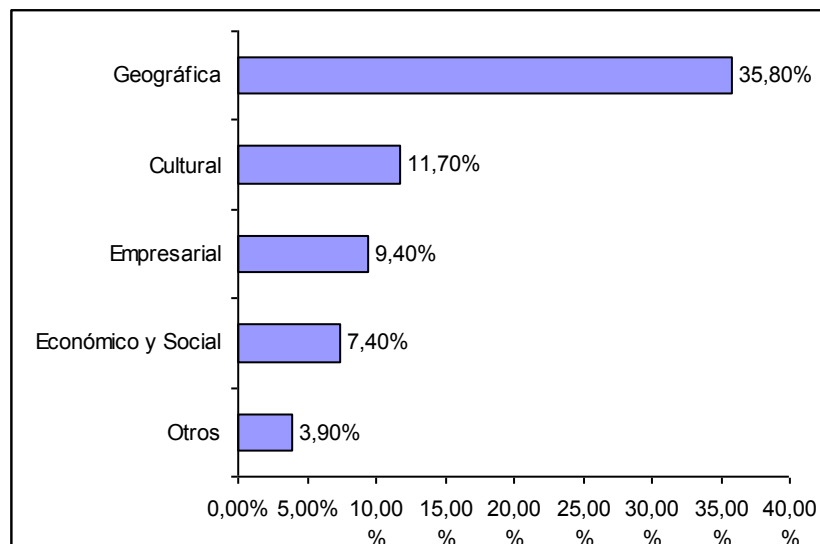
⁴ Este estudio, encargado por la Comisión tras la publicación del Libro Verde sobre comercialización de información del sector público, de 1998, cifra el valor de la información del sector público en 68.000 millones de euros. El estudio es conocido como Informe Pira, y así lo citaremos en adelante. Su referencia es *Commercial exploitation of Europe's public sector information. Final report. For the European Comisión. Directorate General for the Information Society*. Firmado por Pira International, 30 de octubre de 2000.



- *Información científica*: investigación producida dentro de las universidades, investigación financiada con fondos públicos, patentes e investigación realizada en dependencias gubernamentales.
- *Información cultural*: comprende los materiales dentro de los museos y galerías de arte, así como los recursos bibliotecarios.
- *Información política*: comunicados de prensa, actas de las administraciones centrales y territoriales, así como libros verdes.

El Informe PIRA focaliza la problemática y afirma que en la Unión Europea el sector más importante en términos de inversión es el geográfico que incluye una parte de las actividades de información medioambiental, tales como trazado de mapas, registro de tierras, servicios meteorológicos, datos ambientales y servicios hidrográficos. El siguiente sector es el cultural, seguido de los servicios a empresas, el económico y social, y por último el grupo de la información política y científica. La siguiente gráfica muestra la distribución del valor económico de la información del sector público en la Unión Europea.

Gráfico 1.- Valor económico de la información del sector público en la Unión Europea.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Informe Pira.

Si bien la revolución de las tecnologías de la información y, en particular, de Internet, es un fenómeno de origen y desarrollo esencialmente privado, no es menos cierto que también existe un consenso generalizado en valorar de forma muy positiva los frutos de las tecnologías de la información en términos de crecimiento de la productividad,



reducción de costes, eliminación de barreras al comercio internacional, multiplicación de las posibilidades de internacionalización de las empresas y, en términos agregados, de aceleración del crecimiento económico y el incremento del empleo. Estos frutos han sido cosechados en un entorno de ausencia de intervención de la administración pública, pero esto no significa necesariamente que el sector público no tenga un papel que jugar. Si los efectos económicos del desarrollo de la economía digital se valoran positivamente, la administración pública puede contribuir de dos formas:

- Mediante políticas activas que, actuando sobre la oferta y la demanda de bienes y servicios de la sociedad de la información, aceleren el acceso a las nuevas tecnologías a ciudadanos y las empresas. Aquí la información del sector público cobra su máximo grado de valoración económico y comercial.
- Mediante acciones que corrijan posibles desviaciones o fallos de mercado asociados al funcionamiento de los mercados de servicios de la sociedad de la información y del conocimiento.

LA UNIÓN EUROPEA Y LA REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO.

La Unión Europea está elaborando informes y disposiciones normativas sobre la información del sector público desde hace tres décadas. Hasta la publicación de la Directiva RISP sus actuaciones pueden resumirse en tres frentes de actuación:

1. La creación de un mercado de la información del sector público en Europa: lideran esta iniciativa las *Directrices para mejorar la sinergia entre los sectores público y privado en el mercado de la información*⁵, reforzadas luego por la Comisión Europea en 1996 al redactar el Libro Verde sobre la información del sector público⁶.
2. El acceso a la información del sector público: junto a la declaración del Tratado de Maastricht, y las directivas relativas a la información medioambiental, se encuentra el documento más significativo de esta actuación, el Reglamento (CE) 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.
3. El fomento de los contenidos: podemos señalar el programa *INFO 2000*⁷, el *Plan de acción Europa 2002. Una sociedad de la información para todos*, el *Plan eContent*, adoptado en 2001⁸, y el Programa *eContentPlus*⁹.

⁵PT *Directrices para mejorar la sinergia entre los sectores público y privado en el mercado de la información*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 1989.

⁶PT Comisión Europea (COM, 1998): *La información del sector público: un recurso clave para Europa. Libro Verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información*.

⁷PT *Decisión 96/339/CEE; DOCE L 129/24, 30 mayo 1996*.



Con la publicación de la Directiva RISP la Unión Europea define un escenario de trabajo común para los informes, programas de actuación y medidas legales elaboradas respecto a los contenidos del sector público y su comercialización en el mercado interior. Los objetivos principales de la Directiva son:

- Facilitar la creación de productos y servicios de información basados en documentos del sector público.
- Uso transfronterizo eficaz de los documentos públicos por parte de las empresas privadas.
- Limitar la competencia en el mercado comunitario.

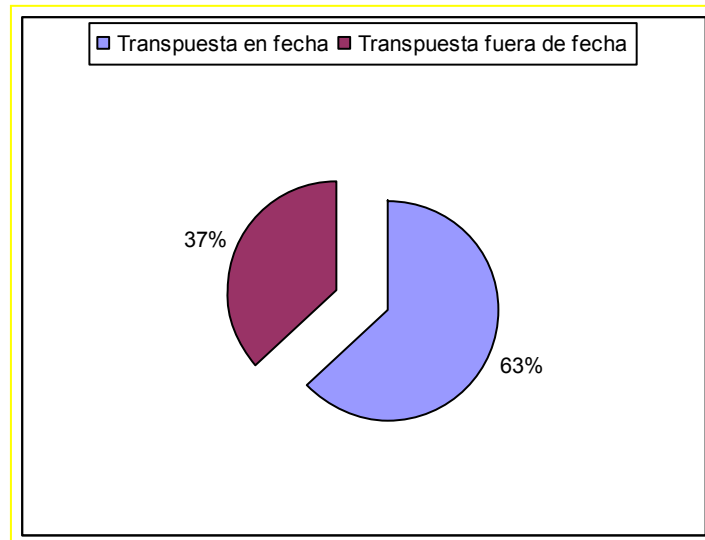
En su artículo 12 se recoge que los Estados miembros debían poner en vigor todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la Directiva, antes del 1 de julio de 2005. Pero superada esta fecha límite únicamente 17 Estados miembros habían adoptado las medidas y las regulaciones precisas para transponer la Directiva a sus ordenamientos jurídicos como era preceptivo. Estos Estados eran: Dinamarca, Estonia, Irlanda, Francia, Italia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia, Suecia y Reino Unido. Como muestra la figura, un 37% de los Estados miembros llevaron a cabo la transposición de la Directiva en la fecha límite fijada en el texto de la misma. En el caso del Estado español, a la fecha indicada el entonces Ministerio de Cultura estaba coordinando los trabajos para la elaboración del anteproyecto de ley para transponer la Directiva al ordenamiento jurídico español. Actualmente, la transposición ya se ha hecho efectiva en nuestro país con la entrada en vigor de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público¹⁰.

⁸ Decisión del Consejo de 22 de diciembre de 2000. DOCE l 18 enero 2001.

⁹ Decisión 456/2005/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de marzo.

¹⁰ BOE núm. 276, de 17 de noviembre de 2007.

Figura 2.- Estado de transposición de la Directiva RISP (agosto - septiembre 2005).



Fuente. Elaboración propia, tras la consulta de CELEX.

La situación actual es bien distinta, a fecha de hoy los 27 Estados miembros han adoptado medidas nacionales de ejecución de la Directiva.

Aunque no es el objetivo de esta comunicación llevar a cabo un análisis comparativo de las normas adoptadas por los Estados miembros, sin embargo, detallaremos aquellas que han venido a aportar novedades al ordenamiento jurídico en vigor. Destacar en este sentido las normas de Francia y Reino Unido. Ambas regulaciones pretenden facilitar la identificación de la información que puede ser reutilizada mediante la elaboración y difusión posterior de listados de información pública reutilizable.

Por su parte, Francia transpuso la Directiva con la *Ordonnance* 2005-650, de 6 de junio de 2005, relativa a la libertad de acceso a los documentos administrativos y a la reutilización de las informaciones públicas¹¹. La autoridad en la materia recae sobre la *Comision d'Accès aus Documents Administratifs*, los dirigentes franceses han dejado bien claro la unión existente entre el acceso a la información pública y su reutilización. Dicha reutilización puede estar sujeta al pago de un precio calculado en función del coste del suministro y el de producción. También se contempla un retorno de la inversión reflejado en los derechos de la propiedad intelectual, hecho que deseamos destacar. En los supuestos de pago de un precio se establece una licencia con las condiciones de reutilización.

En el Reino Unido la autoridad en la materia es la *Office of Public Sector Information* (OPSI), anterior *Her Majesty's Stationery Office* (HMSO). La norma elaborada para la

¹¹. Con esta disposición quedaba modificada la Ley de 17 de julio de 1978 relativa al acceso a los documentos administrativos. *Journal Officiel*, núm. 131, de 7 de junio de 2005.



transposición en 2005 fue la *Re-use of Public Sector Information Regulation*, que entró en vigor el 1 de julio. La reutilización de la información está sujeta al pago de una tasa que refleja el coste de compilación, producción, reproducción y difusión al que se puede sumar un retorno de la inversión realizada. No es obligatorio el uso de licencia, y para los supuestos en los que se requiera arbitró la norma la opción de las licencias *click and use* que permiten la tramitación en línea de una licencia bajo condiciones estándar.

En el caso del Estado español, la citada Ley 37/2007 tiene por objeto regular el régimen jurídico aplicable a la reutilización de los documentos elaborados o custodiados por las administraciones y organismos del sector público. A los efectos de esta norma se entiende por documento “toda información cualquiera que sea su soporte, material o electrónico, así como su forma de expresión gráfica, sonora o en imagen utilizada”. Esta normativa sin embargo no se aplicará en los documentos:

- Sobre los que existan prohibiciones o limitaciones en el derecho de acceso.
- Que afecten a la defensa nacional, la seguridad del Estado, la protección de la seguridad pública, así como los sometidos a secreto estadístico y a la confidencialidad comercial.
- Para cuyo acceso sea necesario ser titular de un derecho o tener un interés legítimo.
- Que sean utilizados para finalidades ajenas a las funciones del servicio público y los documentos sobre los que existen derechos de propiedad intelectual o industrial por parte de terceros.
- Conservados por las entidades que gestionen los servicios esenciales de radiodifusión sonora y televisiva, los documentos conservados por instituciones educativas y de investigación y los documentos custodiados por las instituciones culturales como museos, bibliotecas o archivos históricos, entre otros.

Las administraciones y organismos del sector público podrán decidir sobre si los documentos que obran en su poder pueden ser reutilizables en base a las siguientes modalidades:

- Que los documentos que obran en su poder puedan reutilizarse con sujeción a unas condiciones.
- Que los documentos custodiados por las administraciones y organismos públicos puedan ser puestos a disposición del público con sujeción a condiciones establecidas en licencias-tipo.
- Que dichos documentos puedan reutilizarse previa solicitud, siguiendo el procedimiento previsto al efecto en el artículo 10 de esta Ley.

En este sentido, el artículo 10 de la Ley establece que las solicitudes de reutilización de documentos administrativos deberán dirigirse al órgano competente, pudiendo ser presentadas por personas físicas o jurídicas que pretendan reutilizar los documentos. En la solicitud deberá identificarse el documento o documentos que se deseen reutilizar especificando los fines comerciales o no comerciales de la misma. El órgano competente resolverá dichas solicitudes en un plazo máximo de veinte días desde la presentación. En el caso que resulte imposible cumplir con dicho plazo de resolución, se podrá ampliar el plazo de resolución en otros veinte días más. En el caso en que la resolución denegara total o parcialmente la reutilización solicitada, se notificará al solicitante los motivos de dicha negativa dentro del plazo de veinte días.

La Ley establece que podrá aplicarse una tasa por el suministro de documentos para su reutilización, en atención a las condiciones previstas en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, o la normativa aplicada en el ámbito autonómico o local.

Las condiciones para poder reutilizar los documentos del sector público pueden resumirse en las siguientes:

- Que el contenido de la información no sea alterado o modificado.
- Que no se desnaturalice el sentido de la información contenida en el documento que se solicita.
- Que se cite la fuente de la información.
- Que se mencione siempre la fecha de la última actualización.

La norma española prevé un régimen sancionador en el que las infracciones se clasifican en leves, graves y muy graves. Son infracciones leves la falta de mención de la fecha de la última actualización; la alteración leve del contenido de la información, y la ausencia de cita, entre otras. Por infracciones graves se entiende la reutilización de documentos sin haber obtenido la correspondiente licencia cuando ésta sea necesaria, la reutilización de la información para una finalidad distinta a la que se concedió y la alteración grave del contenido de la información. Por último, son infracciones muy graves la desnaturalización del sentido de la información para cuya reutilización se haya concedido la licencia y la alteración muy grave del contenido de la información.

Finalmente, en España son de destacar numerosas buenas prácticas desde la entrada en vigor de la Ley 37/2007, entre ellas podemos citar a título informativo la del Consejo General del Poder Judicial que recientemente - junio de 2008 - ha firmado un acuerdo con la Federación de Gremios de Editores de España para establecer una colaboración estable en las cuestiones relativas a la difusión de la jurisprudencia. El acuerdo se enmarca bajo el marco de la Directiva RISP y trata, por una parte, de garantizar la difusión pública de las resoluciones judiciales y, por otra, de hacerlas accesibles, en condiciones de igualdad, a las editoriales jurídicas para que puedan elaborar sus productos de mercado.



CONCLUSIONES

1. La más destacada a nuestro juicio es que la información del sector público es un activo económico, es por tanto en cierto sentido una mercancía. Sus usos se han visto reforzados en la sociedad del conocimiento debido a que los costes de difusión y de reproducción se han reducido de forma importante. Las tecnologías de la información y la comunicación facilitan la compilación de la información así como su presentación, difusión y comercialización. Por ello, puede afirmarse que el sector público es un componente primordial del mercado de los contenidos digitales.
2. La Directiva 98/2003, ha venido a equiparar la industria europea con la de Estados Unidos de América, hasta entonces en desventaja competitiva al no disponer de una norma general que estableciera las condiciones de la explotación de la información del sector público por parte del sector privado, ni tampoco de unos principios de actuación claros y coherentes.
3. En todo caso, es oportuno apuntar como conclusión que la Directiva RISP está regulada en términos muy amplios, lo cual impide contar con un único régimen jurídico de la reutilización y la comercialización de la información del sector público para toda la Unión Europea. De ahí que ya en la exposición de motivos se contemple la no obligatoriedad de la norma respecto de la reutilización de los documentos, sino que ésta queda referida a la potestad de los estados miembros o al organismo del sector público correspondiente.
4. Finalmente señalar que la transposición de la Directiva favorece un cambio cultural respecto a la comercialización de la información del sector público, se abren paso nuevas fórmulas de colaboración público – privado en el proceso de reutilización y explotación comercial de la información del sector público. Además concluimos que se potencia el principio de transparencia y rendición de cuentas. Por último recordar que está previsto para el año 2009 la revisión de la Directiva desde su entrada en vigor, al objeto de valorar en qué medida ha aumentado la reutilización de documentos del sector público, la andadura de los sistema de tarificación de la información legal y administrativa, así como el funcionamiento del mercado interior y el desarrollo de la industria europea de los contenidos digitales.

BIBLIOGRAFÍA

Castells, M. (1996): *La era de la información*. Volumen I. *La sociedad red*. 2ª ed. Madrid: Alianza. ISBN: 9788420647401.

Cerrillo i Martínez, Agustí y Galán Galán, Alfredo (coord.) (2006): *La reutilización de la información del sector público*. Granada: Comares. ISBN: 978-84-9836-085-1.

Comisión Europea (2006/291/CE, Euratom). Decisión de la Comisión de 7 de abril, relativa a la reutilización de la información de la comisión. DO L 107, 38, p. 38-41.

Comisión Europea (COM, 2001 607 final). *eEurope2002: Créer un cadre communautaire pour l'exploitation de l'information émanant du secteur public.*

Comisión Europea (1989): *Directrices para mejorar la sinergia entre los sectores público y privado en el mercado de la información.* Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.

Comercial exploitation of Europe's public sector information. Final report. For the European Comision. Directorate General for the Information Society. Firmado por Pira International. Londres, 30 de octubre de 2000.

Duch, J. (2006): "Unión Europea, opinión pública y política de información". En *Europa: el estado de la Unión*. Cizur Menor: Aranzadi, pp. 57-77.

eEurope 2002: creación de un marco comunitario para la explotación de la información del sector público. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. COM (2001), 16p.

Explotación comercial de la información del sector público europeo destinada a la administración, los ciudadanos y las empresas: resumen / Pira International. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2001.

Leith, P.; McCullagh, K. (2004): "Developing European legal information markets based on government information". En *International Journal of Law and Information Technology*. Vol. 12, núm. 3.

Opinion of the European Economic and Social Comité on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the re-use and comercial exploitation of public sector documents. COM/2002/0207 final-2002/0123 (COD).

Pas, J. (2002): "The Commercialization of Government Information and the Proposal for a Directive (2002) 207 by the European Commission". En *E-Law*. Vol. 9, núm. 4.

Ramos Simón, L. Fernando (2003): "La reutilización de la información del sector público. Aproximación al contenido de la propuesta de directiva 2002". En *Revista General de Información y Documentación*, núm. 2, pp. 59-96.

Salem, Joseph A. (2003): «Public and private sector interest in e-government: a look at the DOE's PubSCIENCE». En *Government Information Quarterly* 20, pp. 13-27.

IX CONGRESS CONGRESO ISKO-SPAIN ISKO-ESPAÑA

Valencia 11th, 12th, 13th March 2009 11, 12 y 13 de Marzo de 2009

New Perspectives for the organisation and dissemination of knowledge Nuevas perspectivas para la difusión y organización del conocimiento



Velasco Caballero, Francisco (1998): *La información administrativa al público*. Madrid: Montecorvo. ISBN(10): 84-7111-370-8.