



COMISIÓN EUROPEA

COM(1998) 585

LA INFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO: UN RECURSO CLAVE PARA EUROPA

LIBRO VERDE SOBRE LA INFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO
EN LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

ÍNDICE

La cuestión.....	1
Capítulo I. ¿Por qué la información del sector público es un recurso clave para Europa?	3
I.1. Importancia del acceso para los ciudadanos europeos.....	3
I.2. Información del sector público: oportunidades para el crecimiento económico y el empleo.....	5
Capítulo II. La sociedad de la información y el sector público	9
II. 1. El gobierno electrónico	9
II.2. Gobierno electrónico e información del sector público	10
II.3. ¿Acceso electrónico para todos?.....	11
Capítulo III. Cuestiones relacionadas con el acceso a la información del sector público y su comercialización	12
III. 1. Definiciones.....	12
III.2. Condiciones de acceso a la información del sector público	12
III.3. Instrumentos prácticos para facilitar el acceso	14
III.4. Problemas de fijación de precios	14
III.5. Competencia	17
III.6. Problemas de derechos de autor.....	18
III.7. Intimidad.....	18
III.8. Responsabilidad.....	18
III.9. Información de la UE.....	19
Notas finales	20
Lista de cuestiones	20
Anexo 1: Situación actual en los Estados miembros en materia de legislación y política de acceso a la información del sector público	20
Anexo 2: Actuación de la Comisión Europea en materia de información del sector público. Antecedentes del Libro verde	20
Anexo 3: Situación actual en Estados Unidos: el marco jurídico	30

La cuestión

1. La información del sector público¹ desempeña un papel fundamental para el buen funcionamiento del mercado interior y para la libre circulación de mercancías, servicios y personas. Si no pueden utilizar de forma fácil y asequible la información disponible de tipo administrativo, legislativo, financiero o del sector público en general, los agentes económicos no pueden tomar decisiones con pleno conocimiento de causa.
2. A menudo, la información pública en Europa se halla fragmentada y dispersa, con lo que en muchos casos es más confusa de lo que parece. Esta situación se debe principalmente a legislaciones nacionales diversas² sobre la manera de acceder a la información y de utilizarla, y a prácticas distintas que perjudican la disponibilidad de los datos. De lo que se trata no es de que los Estados miembros produzcan más información, sino de que la información que ya está disponible para el público sea más clara y accesible a sus usuarios potenciales.
3. Una buena disponibilidad de la información pública es un requisito previo indispensable para la competitividad de la industria europea. En este aspecto, las empresas de la UE sufren una gran desventaja competitiva en comparación con sus homólogas estadounidenses, que se benefician de un sistema de información pública altamente desarrollado y eficaz a todos los niveles administrativos³. La disponibilidad en tiempo oportuno de la información del sector público también es cada vez más importante para promover una economía en red y valorizar su potencial económico.
4. En Europa, el problema es particularmente grave para las PYME, que tienen menos recursos para dedicar a una búsqueda a menudo difícil de información fragmentada. Finalmente, esto tiene efectos negativos sobre la creación de empleo. Lo mismo ocurre con las dificultades de las empresas de contenidos europeas, en relación con sus competidoras estadounidenses, en lo que se refiere a la comercialización de la información del sector público.
5. Además, en la economía y la sociedad actuales, donde el euro refuerza el proceso de integración, el hecho de que los ciudadanos y consumidores de la UE no puedan utilizar de la mejor manera la información pública disponible en otros Estados miembros de la UE es algo anacrónico. En efecto, esta situación constituye un desafío a los derechos garantizados a los ciudadanos por los Tratados comunitarios.
6. Sabiendo que la utilización creciente de medios electrónicos para almacenar y difundir la información del sector público puede servir para mejorar esta situación, se hacen aún más evidentes las diferencias existentes entre Estados miembros. Algunos de ellos han empezado a estudiar los efectos de las nuevas tecnologías sobre el servicio público y, en concreto, sobre el acceso a la información del sector público y su explotación⁴.
7. Este tema también es importante para la ampliación de la UE, en la que los Estados candidatos deberán adaptar sus ordenamientos jurídicos y sus servicios públicos para cumplir los requisitos que impone la condición de Estado miembro de la UE. Un mejor acceso a la información del sector público contribuirá a este proceso.
8. La necesidad de llevar a cabo un debate concertado a escala europea es ahora más clara y urgente que nunca. El objetivo del presente Libro verde es emprender una amplia consulta pública entre todos los operadores afectados con miras a estudiar los principales problemas y a suscitar un debate político a escala europea. El presente Libro verde es el resultado de un amplio proceso de consultas previas que se inició en junio de 1996 entre representantes de los Estados miembros, de grupos de ciudadanos y usuarios y del sector privado, sobre todo de la industria de la información. Todos ellos han considerado oportuno suscitar un debate sobre esta cuestión.
9. Los temas propuestos en el presente Libro verde proceden de los resultados de esa amplia consulta. Las respuestas al presente Libro verde y a las cuestiones que plantea guiarán la actuación subsiguiente. Es obvio que se precisará una discusión posterior y un intercambio de las mejores prácticas con los

¹ La definición de la información del sector público es una cuestión que se discutirá más adelante en el capítulo III. Sin embargo, cabe aclarar que las empresas de propiedad pública que funcionan según las reglas del mercado, sujetas a consideraciones privadas y comerciales, no entran en el ámbito del presente Libro verde.

² Véase un resumen de las legislaciones en el anexo 1.

³ La administración estadounidense, desde que se promulgó en 1966 la Ley de libertad de información, ha llevado un cabo una política muy activa de acceso a la información del sector público y de comercialización, que ha fomentado enormemente el enorme desarrollo de la industria de la información en EE.UU. El anexo 3 presenta el marco jurídico actual en EE.UU.

⁴ Por ejemplo, el Libro blanco del Reino Unido sobre la libertad de información, el memorando neerlandés titulado *Hacia la accesibilidad de la información pública* y el programa de actuación francés *Preparar la entrada de Francia en la sociedad de la información*.

Estados miembros y los demás operadores principales.

10. Algunos problemas podrán requerir soluciones técnicas; otros podrán tratarse mejorando los procedimientos administrativos; otros, en fin, exigirán soluciones políticas. Según los resultados del proceso de consulta pública, la Comisión podría elaborar propuestas de actuaciones para mejorar la situación a escala europea en sectores específicos. Huelga decir que estas propuestas sólo se tomarían de acuerdo con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. El tipo e intensidad de cualquier respuesta debe limitarse a lo que sea preciso para cumplir los objetivos de los Tratados comunitarios.
11. Ni el presente Libro verde ni ninguna actuación posterior que derive de él podrá ser vista como un menoscabo de las normas nacionales que rigen sus propios sistemas de propiedad ni de la función de ningún organismo público en los Estados miembros.

Se ruega a todos los interesados, tanto del sector público como del privado, que den su opinión sobre las cuestiones que se plantean en el presente documento. La Comisión está dispuesta a proporcionar a quienes lo soliciten más información sobre las medidas en vigor (de la Comisión o nacionales) en materia de acceso a la información del sector público. Las respuestas, comentarios y solicitudes deben haber llegado a la siguiente dirección antes del 1 de junio de 1999.

Comisión Europea
A la atención del Sr. Huber
Jefe de Unidad DG XIII/E-1
Edificio Euroforum
Despacho 1174
Rue Alcide De Gasperi
L-2920 Luxemburgo
Correo electrónico: pubinfo@cec.be

Pueden solicitarse ejemplares impresos de todas las propuestas al final de la consulta, salvo de aquellas para las que se haya solicitado un carácter confidencial. Hay un sitio Web en el que está disponible el Libro verde y las propuestas recibidas; su dirección es:

<http://www.echo.lu/legal/en/access.html>

Capítulo I. ¿Por qué la información del sector público es un recurso clave para Europa?

I.1. Importancia del acceso para los ciudadanos europeos

Aprovechar los derechos de la CE

12. El Tratado CE ha conferido varias libertades fundamentales a los ciudadanos de la UE. Sin embargo, existen **considerables dificultades prácticas** que pueden obstaculizar el ejercicio de estos derechos. Dichas dificultades nacen, sobre todo, de una **falta de transparencia para los ciudadanos, los empresarios y las administraciones** a todos los niveles⁵.
13. En muchos casos, la información se halla dispersa en distintas bases de datos o en puntos de información de las administraciones locales. Sin embargo, una mayor transparencia de la información del sector público puede reforzar los derechos conferidos por el Tratado CE al mejorar las condiciones prácticas de su ejercicio.
14. La existencia de diversas lenguas en Europa seguirá perjudicando en cierto grado un acceso a escala europea a la información del sector público. Sin embargo, la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones podría facilitar que se proporcione una información plurilingüe⁶.
15. El acceso a la información del sector público es **esencial para la movilidad** tanto de los trabajadores como de otros sectores (estudiantes, jubilados) dentro de la UE. Un mejor conocimiento de las oportunidades, circunstancias y procedimientos en los diferentes países de Europa puede ayudarles a decidir sus opciones de movilidad con más información y a aprovechar mejor sus derechos a desplazarse a otro país de la UE.
16. El siguiente ejemplo muestra que los esfuerzos llevados a cabo a escala europea para mejorar los flujos de información aumentan las perspectivas de movilidad de los **trabajadores** dentro de la Unión Europea.

⁵ Véase, por ejemplo, el *Cuadro de indicadores del mercado único* de mayo de 1988, pp. 14 y ss.

⁶ Las actividades de ingeniería lingüística dentro del cuarto y quinto programa marco de IDT abordan los aspectos tecnológicos de este problema. Las acciones de IDT se complementan con las del programa SIML: programa plurianual para promover la diversidad lingüística de la Comunidad en la sociedad de la información, DO L 306 de 28.11.1996, p. 40.

La Comisión Europea, junto con los Estados miembros, creó la red EURES con el apoyo del programa IDA (intercambio de datos entre administraciones) de la UE. Dicha red pretende conectar a una red común las bases de datos sobre ofertas de empleo de todos los países europeos. Este sistema informa a quienes buscan trabajo, no sólo sobre las ofertas de empleo, sino también sobre todo lo que necesitan saber para trabajar en otro país de la UE. Al mismo tiempo, da a los empresarios la oportunidad de buscar en toda Europa las cualificaciones que necesitan.
<http://europa.eu.int/jobs/eures/>

17. El acceso a la información del sector público va más allá de los problemas de movilidad. También repercute en que los ciudadanos puedan aprovechar las ventajas del **mercado interior**. La falta de información sobre los procedimientos administrativos o sobre las condiciones de precio, calidad y seguridad de los productos es uno de los obstáculos que dificultan que los consumidores puedan comprar mercancías o disfrutar de servicios en otros Estados miembros. Por ejemplo: es muy difícil conseguir información sobre la importación de vehículos de conducción por la derecha (o por la izquierda, en su caso) de las islas británicas al continente o viceversa⁷. Otro ejemplo se encuentra en el ámbito fiscal, donde quienes pagan los impuestos tropiezan con enormes dificultades para conseguir toda la información sobre los acuerdos fiscales internacionales⁸.
18. En el Consejo Europeo de Cardiff se lanzó el programa denominado «Diálogo entre ciudadanos y empresas». A este programa comunitario siguió la iniciativa «Los ciudadanos primero». Se dirige tanto a ciudadanos como a empresas en un esfuerzo para fomentar una mayor sensibilización hacia las oportunidades que ofrece el mercado único. Un mejor acceso a la información del sector público es extremadamente importante para ello.

Participación en el proceso de integración europea

19. Una **Europa de los ciudadanos** sólo podrá crearse si éstos participan efectivamente en la construcción de la Unión Europea. Esta participación supone que estén bien informados de los problemas relativos al funcionamiento y a las actividades de la UE. El acceso a la información, tanto europea

⁷ *Escuchar a los ciudadanos. Dificultades ante el ejercicio de sus derechos en el mercado único europeo.*

⁸ *Ibidem.* Este informe contiene más ejemplos de que la falta de información crea dificultades a los ciudadanos europeos en el ejercicio de sus derechos en el mercado interior.

como nacional, puede facilitar enormemente esta tarea.

En las últimas elecciones al Parlamento Europeo, la falta de información sobre los nuevos derechos de voto de los ciudadanos europeos tuvo una influencia negativa: la participación de votantes no nacionales en su Estado miembro de residencia fue relativamente baja y sólo se eligió un candidato no nacional en su Estado miembro de residencia⁹.

20. Asimismo, un acceso adecuado a la información de y sobre la Unión Europea puede favorecer en gran medida el proceso de integración europea. Así, las conclusiones del Consejo Europeo de Cardiff destacaron una vez más la importancia de acercar la Unión Europea a los ciudadanos **haciéndola más transparente y más cercana a su vida cotidiana** con el compromiso de la UE de permitir el mayor acceso posible a la información sobre sus actividades¹⁰. Esto afecta tanto a la UE como a los Estados miembros, pues una parte importante de la información sobre las actividades de la Unión Europea se guarda en realidad a nivel nacional. Así, parece importante que los ciudadanos europeos tengan derecho de acceso, no sólo a los documentos en poder de las instituciones, sino a toda la información relativa a la UE, en su sentido más amplio, disponible en los Estados miembros.

21. A fin de aumentar la transparencia de la actuación de la UE ante los ciudadanos europeos, el Tratado de Amsterdam ha establecido firmemente el derecho de acceso a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión en el Tratado CE¹¹. Estas medidas son particularmente importantes para apoyar el proceso democrático y aumentar la comprensión de la integración europea. Son un paso

⁹ Véase el *Segundo informe de la Comisión Europea sobre la ciudadanía de la Unión*, COM(97) 230 final.

¹⁰ Conclusiones del Consejo Europeo de Cardiff, 15 y 16 de junio de 1998.

¹¹ El nuevo artículo 191 A del Tratado CE proclama:
«1. Cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con los apartados 2 y 3.

»2. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 B, determinará los principios generales y los límites, por motivos de interés público o privado, que regulan el ejercicio de este derecho de acceso a los documentos, en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam.

»3. Cada una de las instituciones mencionadas elaborará en su reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos.»

La declaración nº 17 anexa al Tratado de Maastricht ya había preparado el camino para este avance.

importante, ya que un número considerable de quejas introducidas ante el Defensor del Pueblo Europeo se relacionan con la transparencia y el acceso a la información.

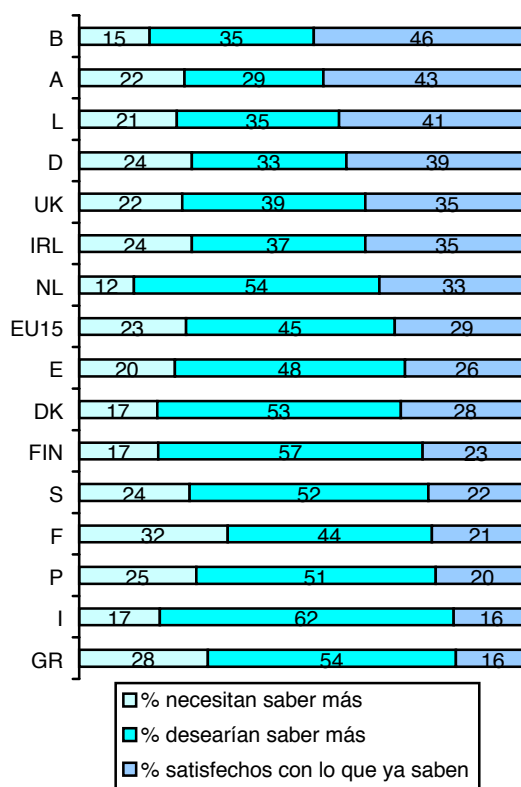
22. Las instituciones de la UE aspiran a una **política activa en el ámbito de la difusión de la información** sobre su funcionamiento y sobre las cuestiones que les competen. El anexo 2 presenta una visión general de las iniciativas tomadas en este ámbito. El sitio Web EUR-Lex es un ejemplo.

EUR-Lex muestra, por ejemplo, el Diario Oficial de forma gratuita durante los cuarenta y cinco días siguientes a su publicación, los Tratados, la legislación vigente y la jurisprudencia. Se actualiza diariamente en once lenguas con las últimas ediciones del Diario Oficial. Está disponible en Internet pocas horas después de la publicación de la edición impresa.

<http://europa.eu.int/eur-lex>

23. A pesar de estos esfuerzos, muchos ciudadanos europeos desearían tener más información sobre la UE. Está claro que existe un interés creciente ante los problemas de la UE que tienen consecuencias para la vida de los ciudadanos.

Fig. 1: Deseo de saber más sobre la UE



Fuente: Eurobarómetro 49, 1998

El 68 % de las personas encuestadas precisan o desearían mayor información sobre la Unión Europea. Los europeos quieren, en concreto, conocer mejor sus derechos como ciudadanos de la Unión (49 %), la moneda única (45 %) y el empleo (42 %), cuestiones todas ellas de absoluta prioridad para la Unión Europea.

Fuente: Eurobarómetro nº 49, septiembre de 1998.

24. Otra característica de la Europa de los ciudadanos es ofrecer mejor acceso a la información sobre otros Estados miembros. Ello contribuirá a que los ciudadanos conozcan otros países europeos, lo que puede despertar un **gran interés en el proceso de integración europea**. Con este objeto, los organismos del sector público de los diferentes Estados miembros podrían crear información de interés para los nacionales más accesible a éstos.

I.2. Información del sector público: oportunidades para el crecimiento económico y el empleo

¿Por qué es importante para las empresas el acceso a la información del sector público?

25. El acceso a la información del sector público en los diferentes Estados miembros es una necesidad para que **todo tipo de empresas aprovechen las posibilidades existentes** cuando trabajan en más de un Estado miembro.

26. La información importante para las empresas es, ante todo, de tipo **administrativo**. Por el momento, todavía es difícil presentar un cuadro completo de los derechos, obligaciones y procedimientos que permiten a una empresa trabajar sin problemas en otros países europeos.

El 58 % de las empresas cree que es probable que el acceso a la información les permita expandir sus actividades dentro de la Unión Europea. Por ejemplo, el 66 % de las empresas señala que necesita información precisa sobre procedimientos administrativos. El 25 % de las empresas opina que la persistencia de obstáculos a la actividad comercial y empresarial podría atribuirse a la falta de información sobre las normas de la UE.

Fuente: Cuadro de indicadores del mercado único, octubre de 1998.

27. La falta de información administrativa perjudica especialmente a las PYME, que carecen de los medios para encontrar todos los detalles de dicha información, que a menudo se halla dispersa.

28. Pero también la información de **naturaleza no administrativa** puede ser extremadamente importante para las decisiones de las empresas. Un ejemplo de ello es la de tipo estadístico, financiero y

geográfico. Esta información desempeña un **papel clave para las empresas** de todos los sectores de actividad, sobre todo cuando se trata de definir su estrategia empresarial, tomar decisiones sobre la comercialización o hacer planes de exportación o inversión. Un acceso rápido y fácil a esta información ayudaría a las empresas a tomar sus decisiones con conocimiento de causa. Una falta de información puede retrasar considerablemente las decisiones sobre operaciones transfronterizas.

29. Por ejemplo, la información importante para las empresas que recogen en toda Europa las cámaras de comercio no está fácilmente disponible. Se ha tomado una iniciativa a escala europea para mejorar la situación en este ámbito (véase el cuadro siguiente).

El proyecto EBR II

*El proyecto «Registro europeo de las empresas» se creó al observar que la ausencia de un servicio de información totalmente integrado sobre las empresas europeas era una **amenaza potencial a la realización efectiva del mercado único europeo**.*

El objetivo del proyecto es que se pueda disponer en toda Europa de la información básica sobre las empresas europeas sin obstáculos derivados de la utilización de diversas tecnologías, lenguas, sistemas de registro, redes, etc.

EBR, financiado por el Programa de Aplicaciones Telemáticas de la UE, entró plenamente en funcionamiento en diciembre de 1998 y permite el acceso electrónico a los datos de las empresas de diez Estados miembros de la UE y de Noruega. <http://www.ebr.org>

30. En muchos casos, la información estadística sobre los mercados europeos y las tendencias económicas no está disponible a tiempo. Sin embargo, el problema depende más de la recogida de las estadísticas nacionales (metodologías nacionales variadas, plazos para su presentación a Eurostat, calidad de los indicadores, menores cargas para las PYME, etc.) que del acceso propiamente dicho.

31. La falta de información accesible del sector público puede **provocar una desventaja competitiva** de las empresas extranjeras ante las locales, que pueden recurrir a su propia experiencia de la situación. Es el caso de las compañías de seguros, que dependen mucho de una información local concreta sobre riesgos, etc.

32. También tiene un efecto negativo sobre las empresas que, por su propia naturaleza, tienen una orientación transnacional. Las empresas de transportes internacionales que ofrecen sus servicios en toda Europa son un

ejemplo de ello. Una información local cuidada (entre otras, la información geográfica, sobre el tráfico o meteorológica) es importante para sus operaciones cotidianas.

33. Tanto la información administrativa como la no administrativa también son importantes para los **contratos públicos**¹². La transparencia de la actuación administrativa es en este sector un requisito previo para la realización de un auténtico mercado interior. El acceso a la información sobre la situación local es indispensable para el funcionamiento eficaz de las normas y para mejorar la igualdad de oportunidades para todas las empresas afectadas. Mientras esta información no sea siempre transparente, los contratos públicos seguirán siendo, en la práctica, un asunto nacional a pesar de la legislación de la UE.

34. Otro ejemplo donde la falta de transparencia de la información provoca resultados negativos a escala europea es la información sobre patentes. La Oficina Europea de Patentes calcula que anualmente se gastan más de 18 000 millones de euros en investigaciones que ya han sido realizadas. Un mejor acceso a la información sobre el estado de la investigación en curso podría disminuir esa cantidad.

Esp@cenet

La Oficina Europea de Patentes, junto con los Estados miembros de la Organización Europea de Patentes y la Comisión Europea, creó un nuevo servicio denominado esp@cenet, accesible por Internet. El principal objetivo de este nuevo servicio es ofrecer a sus usuarios una fuente fácilmente accesible de información gratuita sobre patentes (con más de 30 millones de documentos sobre patentes). También se dirige a aumentar la sensibilización nacional e internacional, sobre todo entre las pequeñas y medianas empresas, sobre el tipo de información públicamente accesible.
<http://www.european-patent-office.org/>

35. La conclusión de que **el acceso a los datos del sector público es muy importante para las empresas de toda Europa** se apoya en el reciente informe *Gestión del cambio* del grupo de alto nivel sobre las consecuencias económicas y sociales del cambio industrial¹³. En él se indica como una

¹² El informe especial sobre los contratos públicos, de noviembre de 1997, ilustra la importancia del acceso a la información para el sector. Véase el informe de la Comisión Europea en el sitio Web de la DG XV: <http://europa.eu.int/comm/dg15/en/publproc/>

¹³ *Gestión del cambio*, grupo de alto nivel sobre las consecuencias económicas y sociales del cambio industrial, informe final, noviembre de 1998. El Consejo Europeo

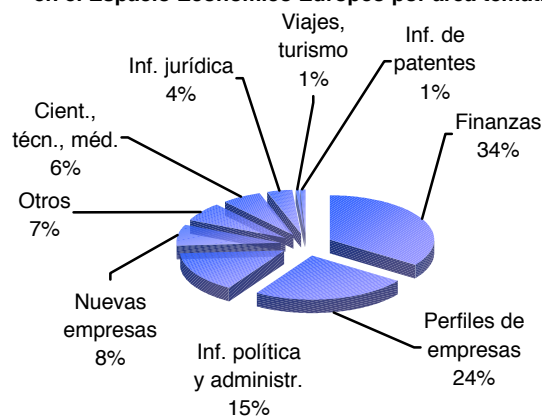
prioridad urgente «reforzar la competitividad abriendo completamente el mercado europeo de telecomunicaciones y servicios de datos, y aumentar la libertad de acceso a los datos en poder del gobierno y otros organismos».

La información del sector público: un potencial por descubrir y explotar

36. El sector público, por la naturaleza de sus dimensiones y el alcance de sus actividades, representa **el mayor recurso único de contenido de información** para crear contenidos y servicios de información de valor añadido. Unos estudios han mostrado que la mayor parte de los servicios de información comercial en el mercado de información de la UE se hallan en áreas en las que el sector público posee recursos muy importantes.

37. La figura 2 muestra claramente que la información del sector público es **un recurso clave para la mayor parte de los servicios de información**, siendo bien el sujeto central (información administrativa y política, información jurídica) o bien un material previo esencial (perfil de empresas, información de patentes, información científica, técnica y médica, etc.).

Fig. 2: Ingresos de los servicios de información electrónica en el Espacio Económico Europeo por área temática



Fuente: MS Study of the markets for electronic information services in the EEA, 1994
 (Ingresos totales en 1994: 5517 MECU)

38. Así pues, la información del sector público es **un contenido principal de información**, fundamental para la industria de la información y

extraordinario de Luxemburgo (21 y 22 de noviembre de 1997) solicitó al grupo que analizara los cambios industriales en la UE y estudiara la forma de prever y abordar el cambio y sus consecuencias económicas y sociales.

llave de las aplicaciones del comercio electrónico¹⁴.

39. La industria de los contenidos de información crece a un ritmo impresionante: el sector emplea a unos cuatro millones de personas en Europa¹⁵. Gran parte de este crecimiento se deberá a las PYME que hayan explotado el potencial de la información y le hayan dado un valor añadido. Debe favorecerse en particular el surgimiento y desarrollo de estas empresas altamente dinámicas, que son **esenciales para la creación de nuevos puestos de trabajo en el siglo XXI**.

40. La industria europea de la información compete en un mercado de ámbito mundial. Durante el proceso de preparación del presente Libro verde, representantes de la industria europea de la información expresaron repetidamente su preocupación ante la **desventaja competitiva de los editores europeos** frente a sus competidores.

41. Unas mejores **posibilidades de explotación de la información del sector público pueden subsanar en parte este problema** y dar nuevas oportunidades a la creación de empleo. En Estados Unidos, las condiciones favorables para este tipo de explotación ya han impulsado las industrias de la información.

42. **Es difícil encontrar en Europa normas sobre las condiciones de explotación de la información del sector público por parte del sector privado**. La Comisión publicó en 1989 unas orientaciones sobre la sinergia entre los sectores público y privado en el mercado de la información. El Ministerio de Comercio e Industria del Reino Unido había elaborado unas orientaciones parecidas en 1985. En 1994 se publicó una circular del primer ministro francés. En 1997, el Gobierno neerlandés aprobó un memorándum de acuerdo.

43. A pesar de esas buenas iniciativas, no existe un conjunto de principios claro y coherente para Europa. Esta **falta de principios claros y coherentes** hace que la industria europea se halle en una desventaja competitiva frente a la de Estados Unidos. En algunos casos esto ha llevado a

empresas europeas a invertir en productos basados en la información del sector público de Estados Unidos.

El grupo británico-neerlandés Reed Elsevier plc adquirió la empresa estadounidense Lexis-Nexis, suministradora principal de servicios de información en línea que gestiona herramientas para diversos profesionales (1 400 millones de documentos en más de 8 692 bases de datos, un millón y medio de abonados y 1 200 empleados en todo el mundo). Entre otras cosas, está especializada en información jurídica.

44. Los proyectos experimentales del programa europeo INFO 2000¹⁶ han mostrado que los socios privados **están interesados en la colaboración transfronteriza con los organismos del sector público** para explotar la información del sector público, que es un **potencial real que debe estudiarse y comercializarse a escala europea**.

El potencial de la UE mostrado por la convocatoria de propuestas INFO 2000

En 1998, en el marco del programa INFO 2000, la Comisión Europea solicitó propuestas de proyectos experimentales o exploratorios a costes compartidos. El objetivo de la convocatoria era hacer que los recursos de información en poder del sector público estuvieran más fácilmente disponibles para su comercialización en servicios europeos de contenidos multimedia.

Al cumplirse el plazo se habían recibido 141 propuestas. El importe total de las tareas propuestas ascendía a 109,7 millones de ecus; la contribución solicitada a la UE era de 50,6 millones de ecus. Así, el exceso de cuota de la convocatoria fue del orden de 7, lo que significa un recurso presupuestario indicativo de 7 millones de ecus.

45. En algunos casos, la reutilización comercial de la información del sector público puede, no obstante, plantear dudas sobre los límites del papel que corresponde a los diferentes agentes. En cuanto los intereses del sector privado entren en el mercado de la información pública, será más difícil mantener el **acceso para todos** los ciudadanos. Al mismo tiempo, si el sector público añade valor a su propia información y comercializa productos de información en un mercado de la información que hasta ahora ha sido privado, puede plantearse el problema de la **lealtad en la competencia**.

46. Estos problemas y los eventuales obstáculos a escala europea a la

¹⁴ Los últimos análisis sobre las tendencias más recientes de la industria de los contenidos en una economía de red figuran en el estudio Condrinet («CONTent and commerce DRIVEN strategies in global NETworks»), de octubre de 1998, encargado por la Comisión Europea y dirigido por Gemini Consulting: <http://www2.echo.lu/condrinet/>

¹⁵ Observatorio de la tecnología de información europea, 1998. Los datos de los contenidos incluyen la edición, la comercialización y la asesoría.

¹⁶ Programa INFO 2000 (Decisión del Consejo de 20 de mayo de 1996, DO L 129 de 30.5.1996, p. 24).

comercialización de la información del sector público se tratarán en el capítulo III.

Capítulo II. La sociedad de la información y el sector público

47. El debate sobre la información del sector público debe situarse en el marco de la **nueva sociedad de la información**. Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones están cambiando rápidamente la forma de trabajar de los organismos del sector público, lo que hace que un **debate oportuno sobre la información del sector público** sea de la mayor importancia.

II. 1. El gobierno electrónico

48. La nueva sociedad de la información, ampliamente impulsada por una utilización siempre creciente y penetrante de las tecnologías de la información y las comunicaciones, afecta cada vez más al sector público. Las administraciones siguen el ejemplo del sector privado y aprovechan el enorme potencial de estas tecnologías para aumentar su eficacia. Esta actividad se denomina a menudo «gobierno electrónico» y abarca tanto las aplicaciones internas como las externas de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) en el sector público.

49. La importancia de esta actividad se reconoce cada vez más en muchos países de todo el mundo. En Europa se han llevado a cabo ensayos en todos los niveles de la administración (local, regional, nacional y europea) para mejorar el funcionamiento de los servicios públicos afectados y extender su interacción con el resto del mundo.

50. Además, la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones no sólo facilita las operaciones internas de la administración pública, sino que también da un fuerte impulso a la comunicación entre diversas administraciones, así como a la interacción entre ciudadanos y empresas. Éste es uno de los elementos clave del «gobierno electrónico». Acerca los organismos del sector público a los ciudadanos y empresas y mejora los servicios del sector público. A escala de la UE, programas como IDA y las acciones emprendidas en el marco del quinto programa marco de IDT dirigidas a las administraciones consolidan los avances en este sector.

51. Los servicios del gobierno electrónico pueden desglosarse generalmente según las tres funciones principales que cumplen.

Servicios de información para recoger la información ordenada y clasificada que se solicite (como los sitios Web).

Servicios de comunicación para la interacción entre individuos (particulares o empresas) o grupos de personas (como el correo electrónico o los foros de discusión).

Servicios de transacción para adquirir productos o servicios en línea o para presentar datos (como formularios públicos o escrutinios).

El cuadro 1 presenta una visión general de los posibles servicios y sus ámbitos de aplicación.

Cuadro 1

Tipología de los servicios del gobierno electrónico

	Servicios de información	Servicios de comunicación	Servicios de transacción
Vida cotidiana	Información laboral, doméstica, sobre educación, salud, cultura, transportes, medio ambiente, etc.	<ul style="list-style-type: none"> - Debates sobre cuestiones de la vida cotidiana - Tablón de anuncios de tipo laboral o doméstico 	como reserva de billetes, matriculación en cursos
Administración a distancia	<ul style="list-style-type: none"> - Direcciones de servicios públicos - Guía de procedimientos administrativos - Registros y bases de datos públicos 	Contacto por correo electrónico con funcionarios	Presentación electrónica de formularios
Participación política	<ul style="list-style-type: none"> - Leyes, documentos parlamentarios, programas políticos, documentos de consulta - Información previa sobre el proceso decisorio 	<ul style="list-style-type: none"> - Debates sobre problemas políticos - Contacto por correo electrónico con políticos 	<ul style="list-style-type: none"> - referendos - elecciones - sondeos

Fuente: Instituto de Evaluación Tecnológica, Academia de Ciencias y Centro de Estudios Sociales de Austria, documento previo «Conferencia sobre la sociedad de la información: acercar la administración a los ciudadanos», noviembre de 1998 (organizada por el Centro para la Innovación Social en nombre del Foro de la Sociedad de la Información; grupo de trabajo 5: administración pública).

52. Los servicios de transacción se consideran generalmente como el futuro del gobierno electrónico, ya que los formularios desempeñan un papel clave en todo el proceso administrativo. Según especialistas consultados por el reciente estudio alemán Delphi, los servicios de transacción serán una realidad en el próximo decenio. Se calcula que, en Estados Unidos, el 40 % de todos los formularios de la administración pública están disponibles en formato electrónico. Este tipo de relación con la administración podrá disminuir considerablemente las cargas administrativas tanto para los ciudadanos como para las empresas.

El proyecto TESS (Telemática para la Seguridad Social), que recibe financiación del programa IDA, se dirige a simplificar y acelerar los trámites administrativos para que los ciudadanos puedan percibir las prestaciones de la seguridad social que por derecho les corresponden. Pretende sustituir los formularios impresos por medios de intercambio electrónico de datos. Los dos campos de actuación principales de TESS son las pensiones de vejez (para que los trabajadores migrantes reciban las pensiones que les corresponden) y el reembolso de las prestaciones en especie del seguro de enfermedad (en caso de que el Estado miembro que adelanta dicha prestación sea diferente del de afiliación).

53. La remodelación de los servicios públicos puede precisar fuertes inversiones de los organismos administrativos a todos los niveles, así como un cambio cultural. No obstante, los resultados lo merecen. El «gobierno electrónico» lleva a un servicio público que trabaja mejor y está más cerca de los ciudadanos.

54. La propia UE lleva a cabo grandes esfuerzos de remodelación para aprovechar las posibilidades que ofrece el «gobierno electrónico». Las transacciones con los ciudadanos y la información que reciben tendrán un aspecto «electrónico» siempre en alza. Un ejemplo: la Comisión podrá tratar mucho más rápido las propuestas de proyectos electrónicos dentro del quinto programa marco de investigación y desarrollo tecnológico. Los obstáculos jurídicos a escala de la UE deben superarse para que estas transacciones se hagan realidad.

55. Un aspecto que se olvida a menudo del gobierno electrónico es su **efecto potencial sobre el mercado de la información**. Si aplican las nuevas tecnologías y conceptos innovadores, las administraciones públicas a todos los niveles podrán desempeñar un **papel predominante en la sociedad de la información**. El informe sobre las

oportunidades de empleo en la sociedad de la información¹⁷, presentado al Consejo Europeo de Viena de diciembre de 1998, destaca una vez más la función de las administraciones. Su ejemplo como cliente de vanguardia persuadirá a ciudadanos y empresas para que adopten las nuevas tecnologías e instará a las industrias de las TIC a examinar nuevos caminos.

II.2. Gobierno electrónico e información del sector público

56. La utilización de las nuevas tecnologías podrá aumentar considerablemente la eficacia de la **recogida de la información**. Proporciona a los entes públicos la posibilidad de compartir la información disponible, cuando ello sea conforme con las normas de protección de datos, para no repetir la recogida de datos sobre ciudadanos y empresas. Ello puede **reducir considerablemente las cargas administrativas** para ciudadanos y empresas, sobre todo para las PYME.

57. Al mismo tiempo, compartir la información hace que los organismos públicos estén mejor informados y tengan acceso a todos los datos importantes para su funcionamiento. En el marco de la UE cada vez se intercambia más información entre Estados miembros en sectores como aduanas, agricultura, medio ambiente, sanidad, estadística, etc.

58. La «revolución electrónica» también tiene una gran incidencia sobre la **accesibilidad y la difusión de la información**. Internet tiene un potencial enorme como plataforma en donde ciudadanos y empresas pueden hallar fácilmente la información del sector público. Todos los Estados miembros de la UE pueden aprovecharse de este potencial.

59. Como parte de su política de difusión, las instituciones de la UE utilizan cada vez más las posibilidades que ofrece Internet. Mantienen una serie de sitios Web que ofrecen una gran cantidad de información sobre la UE y sus actividades.

60. Cada vez más personas conocen el camino a dichos sitios, como muestra el ejemplo siguiente: en septiembre de 1998 se consultaron de forma electrónica casi 7 millones de documentos de la Comisión, más del doble de las consultas de septiembre de 1997.

61. Las nuevas tecnologías también permitirán conseguir información y servicios **de forma**

¹⁷ Oportunidades de empleo en la sociedad de la información: explotar el potencial de la revolución de la información, COM(1998) 590 final.

más integrada. Esta integración es particularmente interesante cuando una información específica precisa ponerse en contacto con muchos organismos administrativos diferentes. Este objetivo se conoce con el nombre de «servicio integrado» o «tienda integrada» (de «ventanilla única»). El sitio Web europa.eu.int constituye un punto de acceso único a la información de todas las instituciones de la UE.

62. La digitalización de la información del sector público facilita no sólo el acceso a ella, sino también las **posibilidades de su explotación.** Un mejor acceso a la información, junto con su formato digital, facilita que se puedan combinar datos de distintas fuentes. Esto permitirá crear nuevos productos de información que la información del sector público posee en forma bruta.

63. El proceso de digitalización hace más visibles e importantes las diferencias existentes entre los organismos del sector público en Europa en cuanto al acceso a la información del sector público y a su explotación. Estas diferencias crean obstáculos para la utilización plena de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías y hacen más necesario un debate sobre la información del sector público a escala europea.

II.3. ¿Acceso electrónico para todos?

64. Nuestras sociedades se dirigen a un punto en el que cualquiera tendrá acceso a las nuevas herramientas electrónicas. La penetración de Internet está siendo mucho más rápida que la que tuvieron en su momento otros instrumentos de comunicación, como el teléfono o la televisión. Sin embargo, **se tomará un tiempo hasta que el acceso generalizado sea una realidad.**

65. La difusión de la información del sector público en Internet no significa necesariamente que todos los ciudadanos tengan igual acceso a ella. Existen grandes diferencias en cuanto al acceso a los útiles de la sociedad de la información (ordenadores, interfaces, etc.) y a su manejo. En este contexto, el informe sobre las oportunidades de empleo en la sociedad de la información¹⁸ destaca que el acceso a dichos útiles y las cualificaciones para utilizarlos son requisitos previos para la creación de empleo, y debe dárseles prioridad.

66. Esto apunta la necesidad de **investigar en las infraestructuras** que puedan proporcionar el acceso general a las redes electrónicas. Las bibliotecas parecen ser especialmente apropiadas para desempeñar este papel público, pero también deben examinarse otras posibilidades.

Infocid

En Portugal se ha instalado una red de «ciberquioscos» en todo el país para ofrecer a los ciudadanos acceso a Internet y, en especial, a la información del sector público. El sistema multimedia integrado y global Infocid da acceso a la información de la administración en un amplio surtido de temas, como empleo y formación, educación, legislación y jurisprudencia, vivienda, etc.

<http://www.infocid.pt/>

67. Asimismo, esto destaca la importancia de **invertir en cualificaciones de las tecnologías de la información y las comunicaciones.** La falta de inversiones puede llevar a una sociedad dividida entre quienes pueden utilizar las nuevas herramientas de la información y quienes no pueden. Ya se están elaborando varios proyectos a escala europea que abordan la base de este problema.

EUN: red de escuelas europeas

El objetivo del proyecto, financiado por el grupo operativo de multimedia educativos y coordinado por el programa Socrates, es establecer una red de información de las escuelas europeas como plataforma multimedia y de comunicación al servicio de las escuelas de Europa y como marco europeo de colaboración entre organismos docentes nacionales, universidades e industria para desarrollar las TIC en las escuelas en cuanto contenidos, enfoques pedagógicos y tecnología.

<http://www.eun.org/>

68. Mejorar las cualificaciones será un largo camino, pero conducirá a una **mejor utilización de la información del sector público.** Mejor informados, los ciudadanos y empresas que dominen la informática solicitarán más y mejor información y estimularán al sector público a suministrar mejores servicios de información, y a la industria de la información a crear más productos y servicios de información con valor añadido.

¹⁸ *Oportunidades de empleo en la sociedad de la información: explotar el potencial de la revolución de la información*, COM(1998) 590 final.

Capítulo III. Cuestiones relacionadas con el acceso a la información del sector público y su comercialización

69. Tanto el acceso a la información del sector público como su explotación comercial plantean varias cuestiones a las que debe prestarse especial atención. Incluyen desde la definición de la información del sector público hasta problemas relacionados con la intimidad y la responsabilidad.
70. Las cuestiones que se plantean en cada apartado tienen una finalidad meramente orientativa. Se espera que los lectores presenten enfoques innovadores, tanto sobre las que se han expuesto aquí como sobre otras que consideren de importancia.

III. 1. Definiciones

Información del sector público

71. Definir la información del sector público es importante porque ayuda a delimitar el alcance de las respuestas al presente Libro verde y su posible curso.
72. La definición del **sector público** varía de un Estado miembro a otro. En la legislación y en los debates sobre el acceso a la información del sector público aparecen tres enfoques posibles.
- El **funcional**, según el cual el sector público comprende los organismos que ejecutan labores de administración del Estado¹⁹.
 - El **jurídico-institucional**: sólo los organismos cubiertos expresamente por una norma concreta forman parte del sector público.
 - El **financiero**, según el cual, el sector público comprende todos los organismos financiados principalmente con fondos públicos (es decir, que no actúan siguiendo las leyes habituales del mercado).

Cualquiera que sea el enfoque metodológico que se escoja, deberá tener en cuenta la

¹⁹ La Directiva 90/313/CEE sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente excluye de la definición de sector público a los organismos que actúen en el ejercicio de poderes judiciales o legislativos. En ella se dispone que cualquier administración pública de ámbito nacional, regional o local, que tenga responsabilidades y posea información relativa al medio ambiente debe poner dicha información a disposición de cualquier persona física o jurídica que lo solicite, sin que dicha persona esté obligada a probar un interés determinado. Como su finalidad es fomentar la protección del medio ambiente, no aborda las cuestiones de comercialización. En los apartados correspondientes del capítulo II se mencionan algunas disposiciones específicas de esta Directiva. Ninguna de las acciones que resulten del presente Libro verde podrá perjudicar el acceso a la información sobre medio ambiente conforme a lo dispuesto en dicha Directiva (que tal vez se revise en 1999) ni en el acervo comunitario sobre la materia.

información de los organismos públicos a los distintos niveles de la administración (central, regional y local).

En cualquier caso, las empresas sujetas a las reglas del mercado y a normas privadas y comerciales no se incluyen en estas definiciones.

Tipos de información del sector público

73. La información del sector público puede clasificarse según diferentes criterios. La primera división posible es entre información **administrativa** y **no administrativa**. La primera categoría es la que se relaciona con la función propia del gobierno y la administración; la segunda es la información exterior, vehiculada en la ejecución de las labores públicas (información geográfica, empresarial, sobre IDT, etc.).
74. La información administrativa puede dividirse a su vez entre la información **básica para el funcionamiento democrático** (legislación, jurisprudencia, información parlamentaria) y la que **carece de dicho carácter básico**.
75. Otra distinción posible separa la información **importante para el público en general** (como la información parlamentaria) de la que se limita a un reducido número de **personas que tienen un interés directo** en ella.
76. Desde una óptica de mercado, la información puede clasificarse según su (potencial) **valor económico**. Nótese que tanto la administración administrativa como la no administrativa pueden alcanzar un considerable valor de mercado.
77. Las distinciones citadas pueden tener consecuencias sobre la forma de tratar los diversos tipos de información. Pueden tener una repercusión considerable en cuestiones como la fijación de precios y los derechos de autor, y rozar problemas delicados, como la protección de datos.

Cuestión 1:

¿Cuál es, a su parecer, la forma más adecuada de definir el sector público?

¿Qué categorías de la información del sector público deberían entrar en el debate?

III.2. Condiciones de acceso a la información del sector público

78. La existencia de un derecho de acceso no supone un acceso automático, ilimitado e incondicional a la información del sector público. A este respecto, diferentes Estados miembros y la UE aplican normas diversas y tienen prácticas distintas.

79. Las diferentes condiciones de acceso suscitan varias cuestiones importantes tanto para los **ciudadanos** como para la competitividad de las **empresas**. Se esperan opiniones procedentes de una y otra perspectiva.

Acreditar un interés

80. La gran mayoría de legislaciones nacionales no exige que una persona o empresa alegue un interés determinado como condición para el acceso a la información del sector público. Sin embargo, dado que es un problema que puede aparecer en determinadas circunstancias, merece discutirse.

Excepciones al derecho de acceso

81. Todos los marcos reguladores nacionales prevén excepciones al derecho de acceso. Tales excepciones podrían clasificarse en unas cuatro categorías:

- Excepciones en **interés del Estado** (seguridad nacional, orden público, intereses económicos, relaciones internacionales, procedimientos legislativos, etc.) que son, en su mayor parte, competencia exclusiva de los Estados miembros.
- Excepciones en **interés de terceros** (protección de la intimidad, propiedad intelectual, secretos comerciales, procedimientos judiciales, etc.).
- Excepciones para **proteger el proceso decisorio** (información preliminar o «de uso interno» etc.).
- Excepciones para evitar **costes o cargas de trabajo desmedidos** en las administraciones afectadas (información ya publicada o exceso de solicitudes).

La Directiva 90/313/CEE proporciona una lista de las posibles excepciones que cubren las áreas mencionadas²⁰.

82. Las excepciones y su interpretación difieren en cierta medida entre los Estados miembros. Algunos observadores consideran que esta circunstancia podría interferir en la capacidad de empresas y ciudadanos para acceder a escala paneuropea a la información que necesitan.

Plazo, cantidad, formato

83. El surgimiento de nuevas tecnologías y de redes más veloces restan importancia a los problemas de plazo, cantidad y formato de la información. Si hay acceso instantáneo a la información a través de las redes electrónicas, los ciudadanos pueden

descargar cuanta información precisen cuando y donde la necesiten.

84. No obstante, como no toda la información del sector público estará disponible en formato electrónico en un futuro próximo, siguen planteándose los problemas del tiempo de reacción que necesitan los organismos públicos para atender las solicitudes, así como de la cantidad de información que deben proporcionar. Estos problemas se relacionan con la necesidad de evitar solicitudes y cargas de trabajo desmedidas.

Plazo

85. En lo referente al plazo de respuesta del sector público a las solicitudes de acceso, las normas nacionales difieren. Mientras que la norma francesa da un plazo de dos meses, la sueca dispone una «respuesta sin demora». En algunos casos no hay referencias a límites temporales. En la Directiva 90/313/CEE se establece un tiempo máximo de dos meses.

Cantidad y formato

86. La cuestión de si hay límites para la cantidad de información solicitada es más compleja. En principio, pueden imponerse algunas limitaciones de cantidad si la información en formato manual requiere un esfuerzo excesivo de recogida. Es preciso equilibrar la necesidad de que los ciudadanos tengan un acceso barato a la información con la de evitar la sobrecarga de los servicios públicos. En caso de que la información del sector público esté disponible y sea accesible en formato electrónico, las limitaciones de cantidad son más difíciles de justificar.

87. Al llevar a cabo el trabajo preparatorio, el sector público produce una gran cantidad de datos en bruto. El formato de esta información del sector público puede resultar con frecuencia poco atractivo y originar dificultades de acceso. Visto este problema, muchos entes públicos se comprometen a adaptar los datos en bruto a las necesidades del cliente.

88. Esto también lleva a prestar atención a otra cuestión interesante: el derecho de los ciudadanos a tener acceso a los datos en bruto y a los datos intermedios, y no sólo a los datos finales, elaborados.

²⁰ Véase la nota 19, p. 11.

Cuestión 2:

Las diferentes condiciones de acceso a la información del sector público en los Estados miembros, ¿crean obstáculos a escala europea?

En tal caso, ¿a qué elementos afecta?: ¿exigencia de un interés, excepciones, plazo, cantidad, formato?

¿Qué soluciones pueden preverse?

III.3. Instrumentos prácticos para facilitar el acceso

89. Tanto los ciudadanos como las empresas pueden considerarse «clientes» de los servicios de información que ofrece el sector público. El concepto de cliente implica que deben tenerse en cuenta las necesidades de los ciudadanos y empresas al diseñar los servicios, y que deben prepararse **mecanismos de búsqueda fáciles de utilizar**.

90. Las series de datos disponibles en el sector público son muchas.

Un cálculo reciente del número de bases de datos públicas sólo en los Países Bajos las sitúa en 36 000²¹.

Para ayudar a los «clientes de la información» a buscar su camino en esta masa de datos puede ser necesario crear metadatos y directorios. Esto nos conduce a la cuestión siguiente.

Cuestión 3:

Elaborar metadatos europeos (información sobre la información disponible), ¿podría ayudar a los ciudadanos y las empresas de Europa a encontrar su camino en la información del sector público en toda Europa?

En tal caso, ¿cuál sería el mejor modo de hacerlo?

¿Qué tipo de contenido deberían tener los directorios de los recursos de información del sector público?

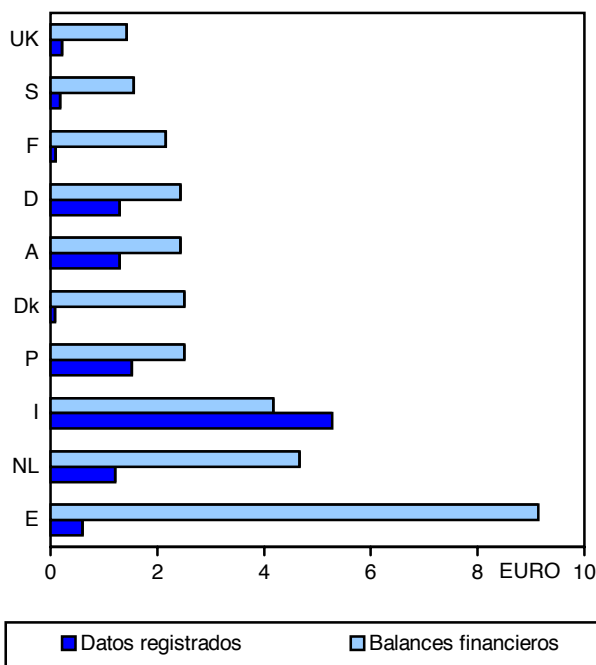
III.4. Problemas de fijación de precios

91. La fijación de precios, así como los modelos de fijación de precios, varían muchísimo según los distintos Estados miembros y según los diferentes organismos del sector público dentro de un mismo Estado miembro. Como ejemplo, la figura 3 muestra la gran diversidad de precios de Dun & Bradstreet, un suministrador de información a las

empresas, que deben pagar éstas para acceder a datos registrados y balances

Fig. 3 : Precios unitarios de la información sobre empresas en diferentes países

(Fuente: Dun & Bradstreet Europe, 1998,



financieros en toda Europa.

²¹ BDO Consultants, *Electronische bestanden van het bestuur*, 1998.

Modelos de fijación de precios

La circular **francesa** de 1994 distingue entre recogida de la información y costes de producción (que no se cobran) y otros costes, de impresión, actualización, búsqueda y transmisión (que pueden cobrarse). Además, se distingue entre tipos de información y tipos de utilización.

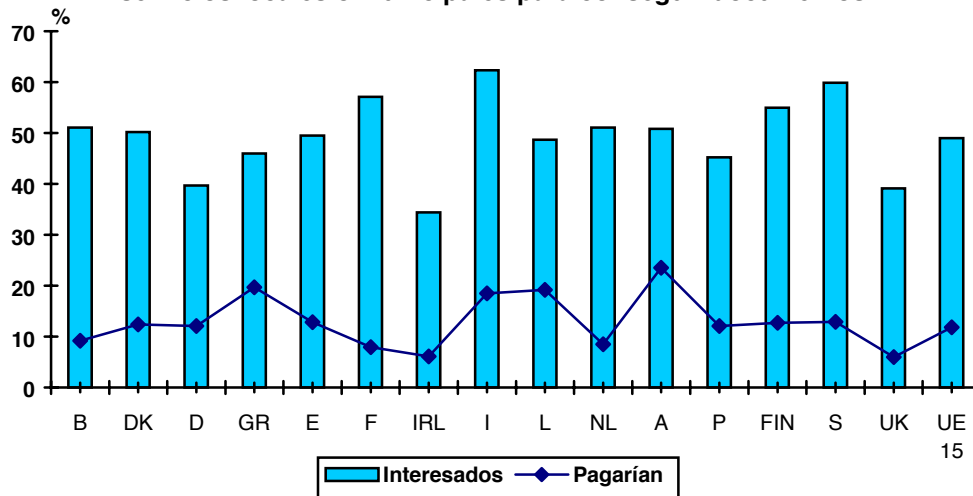
Las **directrices del Reino Unido** de 1985 prefieren un enfoque de mercado: «Donde exista un mercado establecido para la información comercializable en poder del gobierno y suministrada por éste, los ministerios deberán fijarle un precio razonable. En el caso de la información comercializable que no haya sido explotada previamente, podrán establecerse inicialmente contratos sobre la base de cargar únicamente los costes que excedan a aquellos en que se incurriría normalmente en el tratamiento de los datos o la información para los fines propios».

En 1989, las **orientaciones sobre sinergia de la Comisión Europea** preferían un enfoque sobre los costes de distribución: «La política de fijación de precios puede variar en función de la naturaleza de la información; debería establecerse un precio que reflejara los costes de preparación y transmisión al sector privado, pero que no debería incluir necesariamente la totalidad de los costes administrativos habituales. El precio podría reducirse en el caso de que el servicio de información resultante se considere de interés público».

La legislación **estadounidense** permite cobrar los coste de búsqueda, copia y verificación, pero no el valor añadido por el sector público a la información en bruto. El sector público de EE.UU. considera que añadir valor es sólo una herramienta para aumentar la eficacia, no un medio para obtener beneficios.

92. La tendencia actual de ofrecer gratuitamente la información del sector público a través de Internet puede, a la larga, tener consecuencias sobre los precios y los modelos de fijación de precios.

Figura 4: Interesados en consultar desde casa, por ordenador, servicios locales o municipales para conseguir documentos



Fuente: Eurobarómetro 47

93. Los estudios y debates han mostrado que el doble objetivo de una política de información del sector público (acceso y comercialización) requiere una política de fijación de precios que tenga en cuenta varios intereses:

- **un acceso asequible para todos**
- **potencial de comercialización**
- **competencia leal** (que se trata en el siguiente apartado).

94. Las condiciones de la fijación de precios ocupan el primer lugar en el debate sobre el **acceso**. La información del sector público se produce a costa del contribuyente. Puede plantearse, por consiguiente, la cuestión de si los organismos públicos tienen derecho a cobrar la información. Podría aducirse, sin embargo, que toda la población no debería subvencionar al reducido sector interesado en utilizar un determinado producto de información del sector público. De hecho, hay gente dispuesta, en ciertas circunstancias, a pagar por los servicios (de información) ofrecidos. La figura 4 muestra esto de forma clara.

95. Pero la fijación de precios no debería ser un obstáculo para el acceso general. A este respecto, debería mencionarse la iniciativa francesa para señalar qué categorías de información del sector público se consideran «básicas» para el ejercicio de los derechos democráticos por los ciudadanos. En principio, esa información del sector público se ofrecería gratuitamente.

96. En la parte de la **comercialización**, es importante reconocer y recompensar los esfuerzos realizados por el sector público para volver la información accesible a su

explotación comercial. Al mismo tiempo, para que éste pueda crear productos competitivos con la información del sector público, la materia prima debe ofrecerse a precios razonables.

97. Así pues, la fijación de precios es una cuestión clave para la comercialización de la información del sector público por las industrias de contenidos. Determinará en gran medida si éstas estarán interesadas en invertir en productos y servicios de valor añadido basados en la información del sector público. Empresas estadounidenses se benefician de que pueden obtener gratuitamente información del sector público de EE.UU.

Una empresa estadounidense de programas informáticos está a punto de lanzar un programa de cartografía empresarial que permite a los usuarios encontrar y comprender puntos del mapa, integrar mapas en sus documentos y señalar las tendencias de sus empresas en el mapa. Su objetivo es facilitar a los usuarios de las empresas de cualquier tamaño la comprensión de los mapas para estar mejor informados de las decisiones empresariales. Incluye más de 15 millones de segmentos a escala de calle para todos los EE.UU. y los límites de países de todo el mundo. El precio de venta estimado del producto es de 109 dólares.

A título de comparación, una empresa de información cartográfica alemana ofrece datos geográficos de un solo Estado federado alemán por un precio de 9 728 marcos más 16 % de IVA.

Un grupo de presión sobre el medio ambiente situado en el Reino Unido ha denunciado al Ordnance Survey, organismo cartográfico público británico, que reclamaba a su organización más de 365 000 libras por los datos de cartografía digital del país.

Cuestión 4:

¿Qué incidencia tienen las diferentes políticas de fijación de precios sobre el acceso a la información del sector público y su comercialización?

¿Provoca esto diferencias en las oportunidades de los ciudadanos y las empresas a escala europea?

III.5. Competencia

Normas

98. Los organismos del sector público tienen estructuras de costes que pueden diferir de las de las empresas privadas. En determinadas circunstancias, es posible que ofrezcan productos a precios inferiores al precio de mercado, o financien sus otros campos de actuación vendiendo información.

99. La competencia leal puede verse así perjudicada cuando las organizaciones del sector público ofrezcan en el mercado productos de información con valor añadido. Éste puede ser también el caso cuando los derechos de comercialización o los contratos exclusivos se acuerden a organismos de tipo semiprivado o privado. Las situaciones de competencia desleal también pueden presentarse si la información se entrega a las diversas partes en plazos distintos.

Legislación nacional

100. Todos los Estados miembros aplican algún tipo de normas generales de competencia. Algunas legislaciones tratan los problemas de competencia en lo que respecta específicamente a la comercialización de la información del sector público. Las directrices británicas establecen que los servicios de la administración no deben aspirar a competir con el sector privado. Según la normativa francesa, los organismos públicos no deben intervenir directamente en el mercado y sólo pueden proporcionar servicios de la información con valor añadido si ello está de acuerdo con su cometido legal. Una aplicación divergente de las normas de competencia en los distintos Estados miembros puede crear distorsiones en el mercado.

Normas de competencia de la UE

101. Las normas de competencia de la UE figuran en los artículos 85 a 94 del Tratado CE. En este campo se interrelacionan varias cuestiones sobre la competencia:

- Ayudas oficiales²²: deben evitarse las distorsiones del mercado originadas por las subvenciones públicas.

²² Artículo 92.

- Abuso de posición dominante²³: debe proporcionarse acceso a los datos no disponibles en otro lugar en condiciones razonables, sobre la base de los costes (doctrina de la facilidad esencial).
- Acuerdos entre empresas²⁴.
- Monopolios²⁵.

102. En el marco de las normas sobre las ayudas oficiales, los suministradores de información pública, en ciertas circunstancias, pueden entrar en competencia con el sector privado. La financiación pública podría entonces constituir una ayuda oficial²⁶ que podría beneficiarse de ciertas excepciones²⁷. También conviene citar el artículo 6 del Tratado CE, que prohíbe la discriminación por razón de nacionalidad. Además, las orientaciones de 1989 sobre sinergia publicadas por la Comisión hacen referencia a las normas de competencia.

103. A efectos de la política de competencia, se distingue a menudo entre la información que sólo procede de una fuente (que en general debería estar disponible en condiciones razonables) y la que puede encontrarse en otras fuentes (principio de la diversidad), a la que podrían aplicarse las tarifas del mercado.

104. La competencia también es un principio básico de los suministros públicos. Se aplica tanto a los contratos de edición (cuando los entes públicos costean la publicación o la subvencionan) como a los de distribución (cuando se limita el número de distribuidores a fin de alcanzar ciertos objetivos, como la cobertura geográfica).

105. Las nuevas tecnologías cambian los costes fijos y variables; aparecen en el mercado nuevos agentes nacionales y multinacionales que crean oportunidades de reducir los precios o de aumentar los objetivos de distribución. Esto puede exigir cambios en las políticas de suministro y en los términos de las licitaciones.

²³ Artículo 86.

²⁴ Artículo 85.

²⁵ Artículo 90.

²⁶ Tal como se definen en el apartado 1 del artículo 92.

²⁷ No sólo de acuerdo con los apartados 2 y 3 del artículo 92 (categorías de ayudas que son o pueden considerarse compatibles con el mercado común), sino también con el apartado 2 del artículo 90 si la empresa se encarga de servicios de interés económico general. En tal caso deben cumplirse todas las condiciones que señala dicho apartado: la empresa debe encargarse de servicios de interés económico general; el importe de la ayuda no deberá sobrepasar el coste neto para garantizar el servicio de interés económico general, y el desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Comunidad.

Cuestión 5:

¿En qué medida y en qué condiciones las actividades de los organismos del sector público en el mercado de la información pueden ocasionar una competencia desleal a escala europea?

III.6. Problemas de derechos de autor

- 106.El Convenio de Berna (apartado 4 del artículo 2) deja a los Estados miembros la libertad de determinar la protección que deseen acordar a los textos oficiales de naturaleza legislativa, administrativa o jurídica y sus traducciones oficiales.
- 107.La gran mayoría de Estados miembros utiliza esta disposición para excluir dichos textos de cualquier protección de derechos de autor. Ante la información de distinta naturaleza producida por el sector público, muchos Estados miembros también utilizan la exclusión anterior. No obstante, la exención de derechos de autor de este material no limita en sí misma el acceso del público a la información.
- 108.El sector público tiene dos razones principales para proteger su información. En primer lugar, puede ser una fuente de ingresos. Sin embargo, esto puede plantear problemas en el ámbito de la competencia. Puede crear distorsiones de mercado entre empresas de diferentes Estados miembros que quieran reutilizar la información.
- 109.Otra razón para que los organismos del sector público protejan su información podría ser el deseo de mantener la integridad del contenido. Esto es importante desde la óptica de los problemas de responsabilidad.

Cuestión 6:

Los diversos regímenes sobre derechos de autor en Europa, ¿pueden representar obstáculos para la comercialización de la información del sector público?

III.7. Intimidad

- 110.Parte de la información comercialmente interesante en manos del sector público es de naturaleza personal, es decir, hace referencia a personas físicas o permite su identificación. Es el caso, por ejemplo, de los registros de población, empresas, vehículos o créditos. También de la información sobre sanidad, empleo o asistencia social. La industria privada puede utilizar este tipo de información con fines comerciales, de investigación u otros. En estos casos es preciso contrapesar

el derecho a la información de ciudadanos y empresas con el derecho del particular a la intimidad. Todas las normas nacionales de acceso demuestran tener presente la necesidad de este tipo de equilibrio.

- 111.El 24 de octubre de 1995 se aprobó la Directiva 95/46/CE²⁸ relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. Dicha Directiva establece normas vinculantes tanto para el sector público como para el privado y logra el necesario equilibrio entre el principio de acceso a la información del sector público y la protección de los datos personales. Es de obligado cumplimiento en los casos de datos personales en manos del sector público.
- 112.Los entes públicos competentes son quienes deben garantizar el equilibrio entre la necesidad de un acceso libre para fines comerciales u otros y el respeto de la intimidad, teniendo en cuenta los principios establecidos en la Directiva comunitaria, en concreto, el principio de limitación de los fines. Además, los organismos nacionales de vigilancia desempeñan un importante papel y los tribunales deben pronunciarse sobre los casos litigiosos.
- 113.En el caso concreto de los datos estadísticos, el principio bien establecido del secreto estadístico refuerza el nivel de protección de datos. El secreto estadístico no sólo impide el acceso a cualquier otro usuario privado, sino también la transmisión de datos confidenciales a organismos administrativos distintos de los institutos de estadística.
- 114.El crecimiento de la sociedad de la información puede plantear nuevos riesgos para la intimidad del particular si se facilita el acceso a los registros públicos en formato electrónico (especialmente en línea y a través de Internet) y en grandes cantidades.

Cuestión 7:

¿Merecen las consideraciones sobre la intimidad una atención especial en relación con la explotación de la información del sector público?

¿Cómo podrían los intereses comerciales justificar el acceso a los datos personales que posee el sector público?

III.8. Responsabilidad

- 115.La claridad en lo que se refiere a los problemas de la responsabilidad puede tener efectos positivos en el acceso a la

²⁸ DO L 281 de 23.11.1995, pp. 31 a 50.

información del sector público y su comercialización. De hecho, la responsabilidad puede ser una razón para que el sector público lleve a cabo una política de información prudente. Si el ente público proporciona directamente información a un solicitante, deberá, en principio, responsabilizarse (de conformidad con las normas nacionales sobre responsabilidad) de cualquier daño que se cause al ciudadano afectado.

116. Más complejo es el caso cuando más de dos partes (organismo público, solicitante) participan en el tratamiento y difusión de la información. Es el caso, por ejemplo, cuando el sector público ha cedido la información a una empresa privada. En este caso, los entes públicos aún podrían ser responsables de la información suministrada, a no ser que hayan limitado dicha responsabilidad por contrato.

117. Cuanta más gente participe, más difícil será identificar en caso de litigio a quien no cumplió sus compromisos o actuó ilegalmente. Algunos observadores opinan que son muy importantes los enfoques europeos coordinados sobre este problema a causa de la dificultad de establecer qué leyes nacionales deberán aplicarse en casos que afecten a varios países²⁹.

Cuestión 8:

¿Hasta qué punto los diversos regímenes de responsabilidad de los Estados miembros pueden representar un obstáculo para el acceso a la información del sector público o su comercialización?

119. Sería una ayuda para dichas políticas si, como respuesta al presente documento, se reciben comentarios sobre la actuación en este ámbito y su percepción. De ahí la siguiente cuestión.

Cuestión 9:

¿Hasta qué punto son adecuadas las políticas seguidas por las instituciones comunitarias en el ámbito del acceso a la información y de su difusión?

¿Cómo podrían mejorarse?

III.9. Información de la UE

118. Como se indica en el apartado 1 del capítulo I y en el anexo 2 del presente Libro verde, la UE está desarrollando políticas para mejorar el acceso a su información y la difusión de ésta. Por ejemplo, todas las instituciones de la UE mantienen una serie de sitios Web accesibles desde una pasarela única (<http://europa.eu.int>) que ofrecen una gran cantidad de información.

²⁹ La propuesta de directiva sobre determinados aspectos jurídicos del comercio electrónico en el mercado interior, presentada por la Comisión el 18 de noviembre de 1998, reconoce la necesidad de clarificar la responsabilidad de los proveedores de servicios en línea cuando transmiten y almacenan información sobre terceros (por ejemplo, cuando los proveedores actúan como «intermediarios») en el marco de las comunicaciones comerciales. Para eliminar la incertidumbre jurídica existente y dar coherencia a los diferentes enfoques que se dan en los Estados miembros, la propuesta establece una excepción de «simple conducto» y limita la responsabilidad del proveedor de servicios para otras actividades «intermediarias».

Notas finales

120. La falta de transparencia de la información del sector público en toda Europa crea un obstáculo sustancial tanto para los ciudadanos como para las empresas que quieran ejercer los derechos que les confiere el Tratado CE y aprovecharse de las ventajas del mercado interior.
121. Al mismo tiempo, la industria europea de la información tiene que hacer frente a una profusión de normas y prácticas diferentes, que según la Comisión pueden impedir que se aproveche plenamente el potencial de información europeo.
122. Dependiendo de las respuestas al presente Libro verde y, en concreto, de los comentarios sobre los obstáculos, normativos o no, que puedan perjudicar las posibilidades de acceso a la información del sector público o de su comercialización, podría pensarse en una respuesta de algún tipo a escala europea.
123. Tal respuesta, por ejemplo, podría afectar a uno de los ámbitos siguientes.
- **Legislación** (como necesidad de recomendaciones, orientaciones o medidas obligatorias).
 - **Intercambio de información** en toda Europa, que permita a los entes públicos aprender de las experiencias ajenas.
 - Aumento de la **sensibilización** a todos los niveles (ciudadanos, empresas y administraciones) sobre las fuentes de información existentes.
 - Proyectos de **demonstración y experimentales** que permitan desplegar las tecnologías de apoyo a los nuevos servicios de información y ensayar las nuevas formas de asociación entre el sector público y el privado.
 - Iniciativas de **educación y formación** que refuercen la capacidad de gestión de la información por parte de las administraciones y de los particulares.
124. Se esperan comentarios sobre los posibles ámbitos de actuación o sobre cualquier otro tipo de medidas que se consideren adecuadas.

Cuestión 10:

¿Qué acciones deberían recibir una atención especial a escala europea?

Lista de cuestiones

Esta lista resume las cuestiones formuladas en el capítulo III.

- 1 ¿Cuál es, a su parecer, la forma más adecuada de definir el sector público?
¿Qué categorías de la información del sector público deberían entrar en el debate?
- 2 Las diferentes condiciones de acceso a la información del sector público en los Estados miembros, ¿crean obstáculos a escala europea?
En tal caso, ¿a qué elementos afecta?: ¿exigencia de un interés, excepciones, plazo, cantidad, formato?
¿Qué soluciones pueden preverse?
- 3 Elaborar metadatos europeos (información sobre la información disponible), ¿podría ayudar a los ciudadanos y las empresas de Europa a encontrar su camino en la información del sector público en toda Europa?
En tal caso, ¿cuál sería el mejor modo de hacerlo?
¿Qué tipo de contenido deberían tener los directorios de los recursos de información del sector público?
- 4 ¿Qué incidencia tienen las diferentes políticas de fijación de precios sobre el acceso a la información del sector público y su comercialización?
¿Provoca esto diferencias en las oportunidades de los ciudadanos y las empresas a escala europea?
- 5 ¿En qué medida y en qué condiciones las actividades de los organismos del sector público en el mercado de la información pueden ocasionar una competencia desleal a escala europea?
- 6 Los diversos regímenes sobre derechos de autor en Europa, ¿pueden representar obstáculos para la comercialización de la información del sector público?
- 7 ¿Merecen las consideraciones sobre la intimidad una atención especial en relación con la explotación de la información del sector público?
¿Cómo podrían los intereses comerciales justificar el acceso a los datos personales que posee el sector público?
- 8 ¿Hasta qué punto los diversos regímenes de responsabilidad de los Estados miembros pueden representar un obstáculo para el acceso a la información del sector público o su comercialización?
- 9 ¿Hasta qué punto son adecuadas las políticas seguidas por las instituciones comunitarias en el ámbito del acceso a la información y de su difusión?
¿Cómo podrían mejorarse?
- 10 ¿Qué acciones deberían recibir una atención especial a escala europea?

Anexo 1: Situación actual en los Estados miembros en materia de legislación y política de acceso a la información del sector público

Bélgica

Existen normas de ámbito federal (11 de abril de 1994) y regional (Flandes, 23 de octubre de 1991 y 13 de junio de 1996) sobre transparencia pública que proporcionan un derecho general de acceso a los documentos en manos de las administraciones públicas. Dichas normas, no obstante, disponen que los documentos administrativos obtenidos así no pueden ser difundidos o reutilizados con fines comerciales. No hay una norma general sobre comercialización de la información del sector público. En el contexto de las normas sobre transparencia pública, el acceso es gratuito o a un coste marginal. Algunos ministerios siguen políticas de comercialización según los tipos de relaciones contractuales. Se ha establecido cooperación entre los sectores público y privado, por ejemplo, en los sectores de registros de vehículos, estadísticas e información geográfica. En este último sector, no obstante, el organismo estatal correspondiente se ha visto envuelto en algún litigio.

En cuanto a la difusión activa, Postbus 3000 distribuye información del Gobierno federal por medio de la televisión y la radio y de anuncios en periódicos y revistas. Estas comunicaciones remiten a boletines públicos disponibles gratuitamente. Los boletines contienen información de contactos y datos adicionales sobre los asuntos y servicios correspondientes. Asimismo, los ciudadanos pueden obtener más información dirigiéndose a Postbus 3000, que forma parte del Servicio de Información Federal.

Desde el 24 de marzo de 1995, el Gobierno federal mantiene un amplio sitio en Internet en cuatro lenguas (neerlandés, francés, inglés y alemán): <http://belgium.fgov.be>. Este «sitio paraguas» dispone de enlaces con todos los departamentos federales. Contiene una gran variedad de información, como: información general sobre Bélgica, decisiones del Consejo de Ministros, direcciones útiles de organismos administrativos e iniciativas sobre la información del sector público. Las comunidades y regiones también mantienen sus propios sitios Web. Estos son accesibles desde el sitio federal por medio de hiperenlaces.

Actualmente está poniéndose a punto un centro de llamadas (a escala federal) que

permite a los ciudadanos plantear sus cuestiones al gobierno. La Comunidad Flamenca está llevando a cabo acciones semejantes; la Región Valona ya tiene su centro en funcionamiento.

Por recomendación del Consejo de Europa de 1997, el Consejo de Estado tiene la obligación jurídica de publicar muchas de sus decisiones, que están disponibles en CD-ROM y en Internet.

Dinamarca

Se está preparando una ley que reemplazará a las dos actuales sobre la libertad de información, que proporcionan un derecho general de acceso a los documentos de la administración. La ley abarca a toda la sociedad y se relaciona con lo dispuesto por la Directiva 95/46/CE. Se han elaborado guías con listas de direcciones disponibles para el público; se ha publicado una norma sobre la edición electrónica, y todas las publicaciones oficiales serán accesibles electrónicamente de forma paulatina. Todos los entes públicos disponen de correo electrónico y están presentes en Internet. También hay alternativas electrónicas públicas basadas en el autoservicio. El acceso electrónico a los datos e informaciones jurídicos es gratuito.

En cuanto a los documentos impresos, el principio es que los ciudadanos sólo tienen que pagar el coste de acceso, que se ha fijado en diez coronas para la primera página y una corona para cada una de las siguientes. No hay ninguna norma específica sobre comercialización de la información del sector público, aunque el programa Info-Sociedad 2000 se refirió a esta cuestión. Asimismo, se publicó en 1992 una guía del Ministerio de Hacienda sobre el sector público en general, en la que se formulaban los principios de «costes medios a largo plazo» y «competencia leal». Dado que el mercado danés de servicios electrónicos de la información todavía es relativamente pequeño, el sector público se hace cargo de la mayor parte de las tareas de difusión de su información, tanto impresa como en formato electrónico. Se ha manifestado algún interés comercial en los campos del registro civil, de sociedades y de propiedades, derecho y estadísticas, donde se han dado casos de cooperación y competencia entre el sector público y el privado.

Un nuevo modelo de fijación de precios sobre la venta de datos públicos se ha incluido en la guía presupuestaria del sector público. Se decidieron los principios sobre la calidad de los datos públicos y el acceso a ellos y la actividad

que se desarrolla actualmente. La tendencia es que se lleven a cabo rápidamente los nuevos pasos para crear la sociedad de la información abierta.

Alemania

Alemania no dispone de normas generales de acceso a la información del sector público ni de comercialización de ésta. Muchas normas sectoriales ofrecen acceso a tipos concretos de información (como quejas administrativas o información sobre el medio ambiente). Algunos Estados federados, que tienen atribuciones constitucionales, preparan normas generales de acceso. Las prácticas de comercialización se han desarrollado por separado en los diferentes niveles de la administración. En algunos casos (por ejemplo, las estadísticas de carácter financiero y comercial) hay ejemplos de una fructífera cooperación entre el sector público y el privado, mientras que en otros (por ejemplo, la información empresarial) ha habido dificultades. Las políticas de precios también divergen mucho, dependiendo de la base jurídica de la solicitud, el organismo en cuestión y la probable utilización de la información. La estructura federal del Estado acentúa la variedad de las medidas.

Grecia

Grecia tiene una ley general de acceso (nº 1599, de 1986) que no permite la explotación comercial de los documentos del sector público cubiertos por ella. Aunque no hay una norma o política general sobre difusión comercial de la información del sector público, el Ministerio del Interior y de la Administración Pública está trabajando sobre este marco jurídico. El mercado de la información electrónica es muy pequeño; tampoco se ha determinado todavía el mercado potencial de la información del sector público (a parte de ciertas excepciones en los campos cultural, turístico, agrícola y jurídico). Varios organismos de la administración ya están desarrollando sistemas de información para hacer que estos contenidos sean accesibles tanto a las empresas como a los ciudadanos.

España

España tiene una Ley general de acceso (nº 30, de 26 de noviembre de 1992) que en la actualidad no se aplica a la información electrónica. Al solicitar la información es preciso acreditar un interés legal. Se ha aprobado hace poco un Real Decreto que regula la utilización de las técnicas de la información electrónica por la administración central. En él se hace referencia a las

relaciones entre la administración y el ciudadano. Estudios recientes muestran que el público puede acceder a la información del 34 % de los servicios públicos. En ciertos casos se proporciona el acceso en colaboración con el sector privado. No hay una política general de comercialización. Las tarifas varían de cero (en el 40 % de los casos) a los precios de mercado. Hay muchos ejemplos de cooperación entre el sector público y el privado, especialmente en el ámbito regional y local, en campos como comercio exterior, finanzas, cultura, educación y ciencias. En campos como la información empresarial y las estadísticas, la cooperación brilla por su ausencia o ha fracasado.

Francia

Existe una ley general de acceso a los documentos administrativos (parte de otra más amplia, la nº 78-753, de 17 de julio de 1978, modificada en 1979, sobre las relaciones entre las administraciones y el público), que excluye la posibilidad de reproducir, divulgar o comercializar los documentos en cuestión. El acceso *in situ* es gratuito, si bien se cobran al solicitante los costes de reproducción. Existe también una circular del primer ministro, de 14 de febrero de 1994, sobre la difusión de datos públicos en la que se establecen algunos principios para su comercialización. En ella se distingue entre información en bruto (acceso gratuito) e información de valor añadido (en algunos casos protegida por los derechos de autor) y se analizan los papeles del sector público y el privado en la difusión de la información teniendo en cuenta los problemas de competencia y precios.

El sector privado participa ampliamente en el mercado de la información del sector público. Esta participación funciona mejor en algunos ámbitos (información geográfica y empresarial) que en otros (información agraria y judicial). Se practica una política de concesiones públicas a empresas del sector privado que, a juicio de algunos observadores, puede plantear problemas de competencia.

En el programa de actuación pública titulado «Preparar la entrada de Francia en la sociedad de la información», que se publicó el 16 de enero de 1998, el Gobierno francés anunció que los «datos públicos esenciales» se ofrecerán gratuitamente en Internet. Con esta iniciativa se reconoce que el desarrollo de las redes ha modificado profundamente la tradicional distinción entre acceso a la información pública y difusión de ésta. Además, se pone de manifiesto que la facultad de acceder a las fuentes de información del sector público es vital para el desarrollo del mercado y, por consiguiente, de la industria de la información.

Irlanda

La Ley de libertad de la información de 1997 fue la primera norma legislativa de importancia que obligó a los ministerios y organismos públicos a publicar detalles de la información que poseen. Esta ley garantiza el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública hasta el máximo posible, dentro de los límites del interés público y la protección de la intimidad.

Con esta ley, los organismos públicos deberán publicar su propia información y dar acceso a detalles de las normas y procedimientos internos, interpretaciones, etc. que utilizan para tomar decisiones. Muchos ministerios y organismos publican dicha información en Internet. El objetivo central es ayudar al público a buscar la información producida por cada organismo y a acceder a ella.

La información no personal puede remunerarse por el tiempo gastado en localizar y recoger los datos, con arreglo a tarifas horarias normalizadas. También puede facturarse el gasto en fotocopias. Para los datos personales sólo se reclamará el gasto de reproducción, excepto si afecta a un número elevado de ficheros. No se cobrará el tiempo gastado por los organismos públicos en examinar los pedidos.

Además, muchos ministerios y organismos públicos editan publicaciones relacionadas con su sector. Por lo general son gratuitas (de acuerdo con objetivos políticos), o de pago (a precio de coste).

Aun cuando no existe ninguna política o norma general de comercialización de la información del sector público, algunos organismos (como el registro de la propiedad inmobiliaria o el catastro) comercializan la información. Cuando practican una política de fijación de precios, en general siguen los tipos comerciales del mercado. La comercialización y la cooperación del sector público con el privado se da principalmente en el campo del derecho y la estadística.

El informe de 1996 sobre «La sociedad de la información en Irlanda: estrategias para la acción» prevé un acceso gratuito o barato a las bases de datos y servicios de información públicos, así como la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sector público para lograr ofertas centradas en los ciudadanos. Toda la información pública editada recientemente estará disponible al mismo tiempo en forma electrónica e impresa para

datos concretos: los ministerios y organismos públicos ya han ultimado un acceso telefónico barato («lo-call») que se reforzará con un autoservicio por Internet, fax por pedido, etc.; los sitios Web públicos se desarrollarán con miras al crecimiento de la interactividad y al potencial del suministro de servicios.

Italia

Existe una ley general de acceso (nº 241, de 7 de agosto de 1990), aunque en muchos casos es preciso acreditar un interés legal. No hay norma general o política sobre comercialización de la información del sector público. El acceso basado en la norma mencionada es gratuito. Las políticas de precios con fines comerciales varían según los organismos. Hay ejemplos de cooperación entre el sector público y el privado en campos como la información empresarial y las estadísticas. En algunos casos, ha habido quejas relacionadas con las normas de la competencia.

Luxemburgo

No existe una ley general de acceso ni otras normas generales sobre explotación comercial de la información del sector público. Se ha creado no obstante un grupo de trabajo para estudiar la cuestión. En la práctica, la información del sector público, cuando existe, se proporciona gratuitamente o al precio del coste de la distribución. No hay por el momento ejemplos de cooperación entre el sector público y el privado. El minúsculo tamaño del mercado desincentiva tal vez la adopción de iniciativas de ámbito estrictamente nacional.

Países Bajos

Existe una Ley de información pública (vigente desde 1980 y modificada en 1992) que obliga a la administración a difundir activamente la información pública y a proporcionar la información que se le solicite. Hay, no obstante, excepciones y restricciones con respecto a estas obligaciones. Dichas excepciones y restricciones son comparables a las existentes en otras leyes generales de acceso (como excepciones por interés del Estado o de terceros y protección del proceso decisorio).

El Ministerio del Interior asume la función de coordinador de la política de información del sector público. Por ahora no existe una política general de explotación o reutilización comercial de la información del sector público. Así pues, los entes públicos deciden sus propias políticas. Sin embargo, se trabaja para establecer una política general.

Como primer paso, el Gobierno publicó en junio de 1997 un memorando titulado «Hacia la accesibilidad de la información pública. Marco político para aumentar la accesibilidad a la

información pública mediante las tecnologías de la información y las comunicaciones». Lo esencial del memorando es qué información del sector público puede estar disponible en forma electrónica, para quién, por qué, cómo y a qué precio. Desde el punto de vista de la administración, la información que se denomina básica del Estado democrático constitucional (leyes y reglamentos, decisiones de los tribunales e información parlamentaria) debería estar accesible al máximo, pues esta información es pública por antonomasia. Las TIC pueden ser un importante instrumento para ello. Por lo que respecta a los archivos de datos electrónicos de los entes públicos, el Gobierno señala en el memorando que se necesita desarrollar el acceso a los datos archivados, en particular el acceso del sector privado.

Siguiendo el memorando, se están estudiando los archivos de datos electrónicos de los entes públicos: tipo, utilización, procedencia y situación jurídica. El objetivo es clasificar los archivos de datos electrónicos para establecer medidas políticas de acceso a categorías determinadas de archivos de datos. Estas medidas se consideran necesarias, puesto que no es posible que la explotación o reutilización comercial de los archivos de datos electrónicos del sector público, dada su diversidad, pueda cubrirse con una regla general.

Austria

La ley constitucional 1987/285, de 15 de mayo de 1987, establece un derecho general de acceso. Constituye un marco mínimo: tanto los funcionarios de ámbito federal, regional o local con responsabilidades administrativas, como los de otros entes de derecho público deberán comunicar información sobre las cuestiones de su esfera de competencia, siempre que no se entre en conflicto con la obligación legal de guardar secreto. El acceso de los ciudadanos suele ser gratuito, si bien en algunos casos se cobra una cantidad que cubre, entre otras cosas, los costes de reproducción y difusión. Cada ministerio determina su política de comercialización bajo control del Ministro responsable, según los casos. Se dan ejemplos de cooperación entre los sectores público y privado en telecomunicaciones, cobro de deudas y sectores de la información judicial y de la administración, por ejemplo.

Portugal

Existe una ley general de acceso a la información del sector público (Ley nº 65, de 26 de agosto de 1993), pero no normas o políticas generales de comercialización. Por lo común, la información se cobra al precio más bajo posible, dada la función de servicio público de las administraciones. Existe un proyecto que proporcionará al ciudadano un acceso de tipo quiosco a campos concretos de la información del sector público. Una parte de la ejecución técnica del proyecto se confiará al sector privado. Se dan otros ejemplos de cooperación entre el sector público y el privado en los campos de la información empresarial y jurídica, aunque el pequeño tamaño del mercado y la relativa carencia de bases de datos de la administración no incentivan este tipo de iniciativas comerciales.

Finlandia

Existe una Ley de publicidad de documentos oficiales (nº 83, de 9 de febrero de 1951) que proporciona derecho general de acceso a cualquier documento elaborado y publicado por una administración pública, así como a cualquier documento enviado o dado a una administración pública y que esté en su posesión. En 1987 este derecho se amplió a los documentos producidos «mediante perforación, magnetización u otros medios parecidos para su lectura, audición u otras formas de comprensión por medio de dispositivos técnicos». En la actualidad se procede a la revisión y modernización de la citada norma. La nueva ley fomentará la utilización de la información oficial que tenga importancia fuera de la administración.

El mercado y las posibilidades de comercialización de Finlandia son, por otra parte, similares a las de Dinamarca. El interés del sector privado es todavía pequeño y las principales iniciativas de difusión corresponden al sector público.

En el informe titulado «La creación de una sociedad de la información finlandesa» (1995) se hace una somera referencia a la cuestión de fomentar la reutilización comercial entre el sector privado. La Ley de 1992 sobre criterios para fijar los precios por parte de la administración distingue tres tipos de bienes y servicios públicos: a) los de interés público, que se ofrecen de forma gratuita; b) los que ofrecen los monopolios estatales, o cumplen ciertos requisitos legales, que se proporcionan a precio de coste; c) los demás, que se proporcionan a precios de mercado.

Suecia

Suecia tiene la ley más antigua del mundo (Ley de libertad de prensa de 1766, modificada por

última vez en 1994), que proporciona acceso a los documentos en manos de los organismos públicos, incluidos los documentos electrónicos. Abarca todos los documentos elaborados o recibidos por las administraciones públicas. El acceso a los documentos es gratuito, aunque se cobra una cantidad para documentos de más de nueve páginas. No hay obligación de dar acceso a los datos electrónicos más que en forma de documentos impresos.

El acceso sólo podrá denegarse acogiéndose a una cláusula específica de la legislación (Ley sobre confidencialidad).

En principio, esta legislación cubre toda la información en poder de los organismos públicos en bases de datos y archivos públicos. El acceso a dicha información se limita en la práctica a los datos que pueden recogerse y entregarse por procedimientos rutinarios. Hay disposiciones especiales de la Ley de protección de datos para que un ciudadano pueda recibir información sobre qué datos le afectan en los archivos públicos.

En octubre de 1998 se promulgó una nueva Ley sobre datos personales. Se basa ampliamente en la Directiva de la UE sobre protección de datos personales. La nueva legislación no afectará al derecho constitucional sobre acceso público a los documentos oficiales.

La ley autoriza que un número limitado de grandes bases de datos nacionales y archivos públicos puedan ser utilizados por servicios de información comercial (direcciones de personas y empresas, información sobre propiedades, bienes raíces o vehículos, etc.). En el sector empresarial, esta información puede usarse entonces para servicios de valor añadido. La fijación de los precios de la información pública se basa normalmente en el principio de recuperación de los costes. No se permite ningún otro tipo de venta comercial de la información de los archivos públicos.

La administración y los entes locales están organizando sus recursos de información para que puedan proporcionar más información en forma electrónica, no ya por la Ley de libertad de prensa, que actualmente sólo garantiza el acceso a los documentos en forma impresa, sino como servicio al público y a las empresas.

Un comité se ha encargado de revisar las normas constitucionales sobre el derecho de acceso del público a los documentos oficiales desde la perspectiva de las TI.

La Ley sobre las TI, aprobada por el Parlamento en la primavera de 1996, marca las directrices de la política del Gobierno en favor de la apertura del sector público al acceso electrónico. La Ley destaca el poder de las TI para reforzar la transparencia y la democracia y para crear ventajas económicas para la sociedad, y establece orientaciones generales para el acceso del público y del sector empresarial a la información.

En la Ley de administración pública de 1998, una de las cuestiones principales es el servicio de información del sector público. Como principio básico, la fijación de precios de la información pública debería basarse en la recuperación de los costes de distribución. El Gobierno también estableció las directrices sobre posteriores trabajos en este ámbito, incluyendo el problema de la definición de los datos nacionales básicos y el de hacer más accesible la información de los archivos públicos en forma electrónica. Se trabaja principalmente con empresas y particulares que desean servicios electrónicos como complemento de los tradicionales.

Hay una propuesta del Ministerio de Justicia, que se está estudiando actualmente, para renovar el Sistema de Información de Datos Jurídicos (Rixlex 2000). Este sistema presenta una estructura descentralizada. Cada proveedor de información es responsable de la exactitud del contenido del material.

Dentro del contexto general descrito, diversas actividades prácticas y legislativas siguen adaptando y desarrollando la gestión de la información, su apertura, sinergia y responsabilidad en el nuevo entorno electrónico.

Reino Unido

Ninguna ley prevé un derecho general de acceso a la información de la administración central. Un Código de conducta, publicado en 1994, define los derechos de acceso a la información de forma semejante, en general, a la normativa de otros países. Incluye el compromiso de la administración de desclasificar voluntariamente cierto tipo de información de interés público. El Código no es jurídicamente vinculante, pero el Defensor del Pueblo, que es independiente del Gobierno, supervisa su aplicación. En 1995 se publicó otro Código de conducta sobre la transparencia de los servicios de sanidad del Reino Unido.

El actual Gobierno entró en funciones en mayo de 1997 con el firme compromiso de elaborar una Ley sobre la libertad de información. En diciembre de 1997 se publicó el Libro blanco titulado *Derecho a saber*, que contenía propuestas sobre la legislación para la libertad de información que llegaban mucho más lejos

que el Código de conducta en sus exigencias de apertura.

Asimismo, el Gobierno deberá publicar en 1999 un proyecto de Ley sobre la libertad de información.

El Gobierno ha creado también en Internet un servicio de información pública (www.open.gov.uk). Todos los nuevos instrumentos jurídicos han sido publicados en Internet (www.hms.gov.uk). También existe un derecho de acceso a la información en poder de la administración local (Ley de administración local de 1985), así como a diversos tipos de información personal, como historiales médicos y datos de los servicios sociales.

Las directrices del Ministerio de Comercio e Industria sobre la «Información comercializable en manos de la administración», que se publicaron por primera vez en 1986, orientan a los departamentos ministeriales en la tarea de poner su información a disposición del sector privado. Dichas directrices se revisaron por última vez en 1990. A causa de los recientes cambios, la administración considera que ha lugar una nueva revisión. Las directrices abarcan cuestiones como la determinación de la información comercializable, costes y precios, aspectos contractuales, obligaciones públicas en materia de derechos de autor, seguridad y protección de la intimidad, responsabilidad, competencia, no exclusividad y no discriminación de los proveedores de servicios de la CE.

La creación de organismos públicos autosuficientes ha reforzado la tendencia de la administración a dar acceso a la información desde puntos de vista comerciales y no comerciales. El nivel de las tarifas depende del tipo de material y el grado de reutilización comercial posterior.

El sector privado ha solicitado la liberalización del régimen de derechos de autor para facilitar la reproducción no exclusiva de los diversos tipos de información. La administración, por su parte, acaba de anunciar la suavización del régimen de derechos de autor en materia de reproducción de documentación legal. En el Reino Unido, que tiene el mayor y más antiguo mercado de la información electrónica de la UE, hay muchos ejemplos de cooperación entre el sector público y el privado, como la información empresarial, geográfica y jurídica. En enero de 1998 se publicó el Libro verde Derechos de autor en la era de la información.

Anexo 2: Actuación de la Comisión Europea en materia de información del sector público Antecedentes del Libro verde

1. Antecedentes básicos

En septiembre de 1996, en su resolución sobre el plan de acción de la Comisión para la sociedad de la información, el Parlamento Europeo solicitó que las nuevas formas de difusión electrónica se utilizasen para transmitir la información pública a todos los ciudadanos a escala europea y nacional.

En octubre de 1996, en su resolución sobre las nuevas prioridades políticas de la sociedad de la información, el Consejo (Industria) urgió a los Estados miembros a mejorar el acceso a la información pública mediante la utilización acelerada de las herramientas de la sociedad de la información y la cooperación entre el sector público y el privado.

El acceso a la información del sector público fue una de las cuestiones prioritarias presentes en la Declaración ministerial aprobada en la Conferencia sobre las Redes de Información Mundial, celebrada en Bonn los días 6 a 8 de julio de 1997.

Los agentes no gubernamentales también han estimulado las actuaciones en este ámbito. El Foro de la Sociedad de la Información ha insistido recientemente en solicitar una iniciativa para el acceso a la información pública (Declaración de Viena de 13 de noviembre de 1998).

Asimismo, deben mencionarse iniciativas llevadas a cabo por otros organismos internacionales, como, por ejemplo, las actividades del Consejo de Europa.

2. Transparencia de las instituciones de la UE

Desde la firma del Tratado de Maastricht se han realizado avances considerables en lo que se refiere al aumento de la transparencia de las instituciones de la UE. Se han realizado esfuerzos considerables para garantizar un acceso más fácil a los documentos de las instituciones. Por ejemplo, en 1994, la Comisión aprobó una Decisión sobre el acceso del público a los documentos de la Comisión (Decisión de 8 de febrero de 1994, modificada el 19 de septiembre de 1996).

El Tratado de Amsterdam destacó la importancia de esta cuestión incluyendo una disposición específica sobre la transparencia de las instituciones europeas. Se ha introducido en el Tratado un nuevo artículo, que estipula que cualquier ciudadano de la Unión, así como cualquier persona física o

jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones europeas (Parlamento, Consejo y Comisión) con arreglo a los principios y condiciones determinados en la legislación del Consejo y en los reglamentos internos de cada institución, con miras a lograr la mayor transparencia posible. De acuerdo con el principio de transparencia, el Tratado de Amsterdam constituye un nuevo paso adelante en el proceso de crear una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen del modo más transparente y más cercano a los ciudadanos que sea posible.

El Tratado también establece que el Consejo, cuando actúa como órgano legislativo, está obligado a hacer públicas sus votaciones y explicaciones de voto.

Existe un manual del usuario, disponible tanto en forma impresa como en la red, que proporciona detalles prácticos sobre la actual política de acceso de la Comisión (<http://europa.eu.int/en/comm/accdoc/content.s.html>).

3. Una política de difusión activa de la información

Todas las instituciones de la UE mantienen un conjunto de sitios Web accesibles desde una sola pasarela (<http://europa.eu.int>), que ofrecen gran cantidad de información.

En el marco de Prince, programa de información a los ciudadanos europeos, se han establecido tres «acciones de información prioritaria»:

- el sitio Web «Construyamos juntos Europa» (<http://europa.eu.int/en/comm/dg10/build/build.htm>) proporciona información temática sobre los desafíos de la integración europea;
- <http://europa.eu.int/euro/> es el sitio en Internet de la Comisión Europea dedicado exclusivamente al euro;
- se mantiene un diálogo con los ciudadanos y empresas en <http://citizens.eu.int/>. Esto es una continuación de la iniciativa «Los ciudadanos, primero».

La Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas (EUR-OP) es el editor oficial de las instituciones de la Unión Europea. Las tres funciones principales de

EUR-OP son: edición, apoyo técnico y administrativo, y difusión. EUR-OP, junto con varios representantes de las editoriales europeas, creó el Foro de Editores de la UE. Actúa en nombre de todas las instituciones. EUR-OP da acceso a los datos actualmente disponibles en las bases de datos y anima a los editores a utilizar el material inédito de la UE. EUR-OP ha recomendado siempre a las instituciones que sigan las orientaciones sobre sinergia de la Comisión de 1989. Las condiciones de las que depende la difusión varían según el valor añadido atribuido a la información. Por ejemplo, EUR-Lex (<http://europa.eu.int/eur-lex/>) muestra gratuitamente el Diario Oficial durante los cuarenta y cinco días siguientes a su publicación y se actualiza cada día en once lenguas con las ediciones más recientes del Diario Oficial, que está disponible en Internet pocas horas después de la publicación de su edición impresa.

CELEX (<http://europa.eu.int/celex/>) es un sistema interinstitucional informatizado de documentación jurídica que contiene todas las partes del Derecho de la Unión Europea: la tarifa sencilla de abono a CELEX, que ofrece una consulta ilimitada, es de 960 ecus anuales.

4. Iniciativas anteriores al Libro verde

La potencial importancia como recurso de la información del sector público atraía por primera vez la atención de la Comisión a mediados de los años ochenta. Dentro del programa Impact, relativo a la creación de un mercado comunitario de la información, y como respuesta a la necesidad que sentía la industria de la información, la Comisión emprendió una consulta con los proveedores de información del sector público y el privado y los representantes de los usuarios. Asimismo, se realizaron estudios sobre estas cuestiones. Además, la Comisión organizó varios debates preparatorios con ayuda del Comité Consultivo Jurídico (para más información, véase la página de acogida de dicho Comité en el servidor en la red de la Comisión Europea I*M Europe, dirección: <http://www2.echo.lu/legal/en/labhome.html>).

A resultas de estas iniciativas se elaboró un conjunto de diecinueve orientaciones para «mejorar la sinergia entre el sector público y el privado en el mercado de la información». No obstante, estudios posteriores demostraron que éstas no cumplieron las expectativas. En la mayoría de los Estados miembros su repercusión fue mínima o inexistente.

La Comisión organizó una reunión en Estocolmo los días 27 y 28 de junio de 1996 que contó con un gran número de

participantes que debatieron varias cuestiones relacionadas con el presente Libro verde. Los participantes dieron su consentimiento a las acciones emprendidas hasta el momento (las actas de la reunión están a disposición de quien las solicite).

La primera iniciativa legislativa en este campo fue la aprobación de la Directiva 90/313/CEE, de 23 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, que proporciona a toda persona física o jurídica un derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente en poder de los organismos públicos. La UE emprendió otras acciones en el sector del medio ambiente; tuvo que recordar, por ejemplo, el trabajo realizado a este efecto por la Agencia Europea de Medio Ambiente. Posteriormente, el 25 de junio de 1998, la Presidencia del Consejo y la Comisión firmaron el Convenio de las Naciones Unidas/CEPE sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos de medio ambiente.

Estados Unidos tiene una larga experiencia de una **política activa de la información del sector público**. En 1966 se promulgó la Ley de libertad de información. Esta Ley se modificó en 1996 con la Ley de libertad de información electrónica, que garantiza el **acceso electrónico público a la información administrativa federal**.

Se han creado los servicios de localización de la información pública con miras a garantizar el **acceso a la información federal**: señalan los recursos importantes para los usuarios, describen la información disponible y ayudan a garantizar el acceso (véase <http://www.gils.net/>).

Mediante varias leyes que complementan la Ley de libertad de información (como la Ley de reducción de los trámites burocráticos y la Ley de transparencia del Gobierno, y documentos políticos detallados, como la circular A130 del OMB, Office of Management and Budget), Estados Unidos ha logrado grandes **estímulos para que el sector privado comercialice la información del sector público**.

El programa de tarifas y directrices sobre la Ley de libertad de información, publicado en 1986 por el OMB, trata, entre otras cosas, las **cuestiones de fijación de precios**. Incluye medidas relativas sobre todo a los costes de la investigación, la copia y (en su caso) la revisión, pero no para el valor añadido que el sector público confiera a los datos en bruto. La **filosofía de la fijación de precios** de Estados Unidos consiste en que el sector público sólo debe contemplar el valor añadido como un instrumento para su propia eficacia, y no como un incentivo económico. Asimismo, si el sector

privado debe crear productos o servicios viables comercialmente, debe poder darles un valor añadido distinto del del sector público y venderlos a un precio rentable. No existen derechos reservados sobre la información administrativa federal.

La referencia más importante, en Estados Unidos, a los **problemas relacionados con la competencia** se hizo en la sección 3506 de la Ley de reducción de los trámites burocráticos, de 4 de enero de 1995, que fija la responsabilidad de los organismos federales. Establece que:

«cada organismo deberá garantizar que el público tenga un acceso oportuno y equitativo a la información pública de dicho organismo»,

pero también indica que, aparte de casos concretos donde se autorice especialmente, esto **no** significa:

«a) establecer un acuerdo de difusión exclusivo, restringido u otro que interfiera la disponibilidad oportuna y equitativa de la información pública para el público;

»b) restringir o regular la utilización, reventa o redifusión de la información pública por parte del público;

»c) imponer cargas o derechos para la reventa o redifusión de la información pública, ni

»d) establecer cargas sobre la utilización de la información pública superiores al coste de difusión.»