



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 10.2.2006
COM(2006)51 final

2004/0175(COD)

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO

con arreglo al artículo 251, apartado 2, párrafo segundo, del Tratado CE

relativa

a la posición común del Consejo sobre la adopción de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (INSPIRE)

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO

con arreglo al artículo 251, apartado 2, párrafo segundo, del Tratado CE

relativa

a la posición común del Consejo sobre la adopción de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (INSPIRE)

1. ANTECEDENTES

Fecha de envío de la propuesta al PE y al Consejo (documento COM(2004)516 final - 2004/0175(COD)):	23 de julio de 2004
Fecha del dictamen del Parlamento Europeo en primera lectura:	7 de junio de 2005
Fecha del dictamen del Comité Económico y Social Europeo:	9 de febrero de 2005
Fecha de adopción de la Posición común:	23 de enero de 2006

2. OBJETO DE LA PROPUESTA DE LA COMISIÓN

El objetivo general de la propuesta es mejorar la manera en que los datos espaciales en poder de las autoridades públicas pueden servir de base para la política medioambiental mediante una mayor armonización de los datos espaciales, la interoperabilidad de los servicios espaciales y la garantía de una mayor puesta en común de los datos entre las autoridades públicas y del acceso en línea del público. El tipo de datos espaciales se define en tres anexos a la propuesta.

La directiva propuesta requeriría que los Estados miembros adoptaran las siguientes medidas:

- establecer una red de servicios que permita buscar, consultar y acceder a los datos espaciales desde un único portal de Internet;
- hacer interoperables (es decir, técnicamente compatibles) sus conjuntos de datos espaciales y de servicios con arreglo a las normas de ejecución adoptadas por el procedimiento de comité;
- elaborar catálogos de los datos en poder de sus autoridades públicas y contener «metadatos» que aporten ciertos tipos de información relativa a los datos;
- hacer los datos espaciales accesibles para el público;
- suprimir los obstáculos a la puesta en común de los datos espaciales entre autoridades públicas.

3. OBSERVACIONES SOBRE LA POSICIÓN COMÚN

3.1 Observaciones generales

La Comisión puede aceptar en su totalidad, en parte o en principio, 46 de las 49 enmiendas propuestas por el Parlamento Europeo en primera lectura. En la Posición común se han incorporado muchas de estas enmiendas, ya sea al pie de la letra o en cuanto al espíritu.

La Comisión no puede aceptar determinadas cuestiones de la Posición común. Entre las más importantes se incluyen las siguientes:

La Comisión no está de acuerdo en que los derechos de propiedad intelectual en poder de las autoridades públicas deban estar entre la lista de motivos que justifican la limitación del acceso a los datos espaciales.

La Comisión tampoco está de acuerdo en que la posibilidad de limitar el acceso se amplíe hasta cubrir los servicios de localización mencionados en el artículo 18, apartado 1, letra a), de la propuesta de la Comisión, ya que esto significaría que el público ni siquiera tendría noticia de la existencia de los datos.

La Comisión sostiene que los servicios de visualización mencionados en el artículo 18, apartado 1, letra b), de la propuesta de la Comisión deben ponerse a disposición del público sin coste alguno, y no puede aceptar la posición del Consejo de permitir a las autoridades públicas cobrar tasas o conceder licencias para estos servicios bajo ciertas condiciones.

La Posición común subordina la obligación de evitar los obstáculos a la puesta en común de los datos, así como las normas que garantizan condiciones armonizadas para las instituciones y los órganos de la Comunidad, al derecho de los proveedores públicos de datos al cobro de tasas o a la concesión de licencias a otras autoridades por sus datos. También peca de imprecisión en cuanto a los obstáculos que han de ser evitados. Por tanto, será ineficaz para lograr uno de los objetivos fundamentales de la propuesta, e incluso podrá ocasionar que aumenten los obstáculos a la puesta en común de los datos.

Por último, aunque la Comisión está de acuerdo en que las disposiciones relativas a la puesta en común de los datos no afectan a la existencia o propiedad de los derechos de propiedad intelectual de las autoridades públicas, no ve necesidad de que esto se afirme en el texto de la Directiva. Si se incluyese tal disposición, habría de afirmarse asimismo que estos derechos deben ejercerse de acuerdo con las demás disposiciones.

3.2 Observaciones específicas

3.2.1 *Enmiendas parlamentarias aceptadas íntegramente, en parte o en principio por la Comisión e incorporadas en la Posición común*

Las enmiendas 1 y 5, relativas a los considerandos, se han incorporado íntegramente, en parte o en principio.

La enmienda 6, que se ocupa del objetivo de la Directiva, se ha incorporado en parte, mediante una referencia a la gestión espacial en un considerando.

Las enmiendas 8-12 sirven para reestructurar partes del texto con el fin de hacerlo más claro. Esta reestructuración también se ha mantenido en la Posición común. Además, la enmienda 9 introduce algunas modificaciones técnicas en las definiciones, la mayoría de las cuales se ha incorporado a la Posición común. La enmienda 10 también incluye una restricción, pequeña y aceptable, de las disposiciones sobre comitología en relación con la actualización de los anexos.

Las enmiendas 13 y 14 tienen que ver con los metadatos que hay que crear en relación con los conjuntos de datos espaciales y los servicios que abarca la Directiva. Ambas enmiendas se han incorporado en principio, mediante la exigencia a los Estados miembros de que aporten información sobre tasas relacionadas con los derechos de uso de conjuntos de datos espaciales y servicios y la garantía de que la calidad de los metadatos es la adecuada para la consecución del objetivo.

Las enmiendas 15 y 21 modifican levemente la redacción en cuanto al plazo para cumplir las normas de aplicación, y se han incorporado a los artículos correspondientes.

Las enmiendas 16-20, 22 y 23 aclaran algunas disposiciones relativas a las normas de aplicación concebidas para mejorar la interoperabilidad entre conjuntos de datos espaciales y servicios. Todas ellas han sido incluidas en principio en los artículos 7 a 10 de la Posición común, que también mejora la estructura de esta parte del texto.

La enmienda 24 pretende aclarar la naturaleza de los servicios que deben prestar los Estados miembros y que permiten a los proveedores de datos enlazar éstos con la infraestructura INSPIRE. Esta preocupación se refleja también en la Posición común, artículo 12.

La enmienda 25 elimina una ambigüedad involuntaria en la propuesta original y se ha incorporado a la Posición común en el último párrafo del artículo 11.

La enmienda 27 precisa los servicios para los que la comitología debe establecer especificaciones técnicas. La Posición común incorpora esta precisión en el artículo 16, siguiendo el texto reestructurado del mismo.

La enmienda 29 precisa que las disposiciones relativas a la puesta en común de datos con órganos internacionales deben ser las mismas que las que se aplican entre autoridades nacionales y comunitarias. Esto se ha incluido en el artículo 17, apartado 5, de la Posición común, con la salvedad de que esta puesta en común debe ser de manera abierta y recíproca.

La enmienda 31 precisa la intención del acceso adicional a los datos para las instituciones y los órganos de la Comunidad señalados en la propuesta original. El artículo 17, apartado 8, de la Posición común incorpora esta precisión, aunque otros cambios que ha hecho el Consejo en este párrafo no son aceptables para la Comisión.

La enmienda 35 aclara que las normas internacionales deben respaldar la aplicación de la Directiva junto con las normas europeas. Esto se ha incluido en el artículo 20 de la Posición común, con la aclaración adicional de que las normas de aplicación mencionadas en la Directiva han de tenerlas en cuenta.

La enmienda 36 exige que los Estados miembros pongan la información resultante del seguimiento de la aplicación de la Directiva a disposición del público y de la Comisión de forma permanente. Esto se ha incluido en el artículo 21, apartado 1.

La enmienda 38 determina que el informe de la Comisión sobre la aplicación de la Directiva debe basarse en los informes de los Estados miembros. Esto se ha incluido en el artículo 23, habiéndose añadido las palabras «entre otros elementos», con el reconocimiento de que podría haber asimismo otras fuentes.

Las enmiendas 39, 42, 43, 46 y 48 incluyen aclaraciones útiles o modificaciones leves de varias cuestiones presentes en los anexos y se han incorporado a la Posición común, a veces con aclaraciones adicionales. Las enmiendas 40 y 41 trasladan el tema «geología» del anexo III al anexo II.

La enmienda 44 amplía el ámbito cubierto por la Directiva para incluir servicios estatales y de utilidad pública, e instalaciones de control del medio ambiente. Esta ampliación aumentará la pertinencia de la Directiva para la formulación de políticas de medio ambiente y por consiguiente persigue su objetivo general. La enmienda 49 incluye un tema adicional sobre fuentes renovables de energía. Los temas adicionales también se han incorporado a la Posición común, con algunas modificaciones.

3.2.2 Enmiendas parlamentarias no aceptables para la Comisión y no incorporadas en la Posición común

La enmienda 2 relativa a los considerandos no se consideró pertinente para la propuesta y, por tanto, no fue aceptada.

La enmienda 7, que amplía la infraestructura para incluir datos existentes a escala comunitaria, no es aceptable para la Comisión y no ha sido incorporada a la Posición común, ya que tal disposición implicaría obligaciones para las instituciones y órganos comunitarios, cosa que una directiva no puede hacer. No obstante, la declaración incluida al final de esta comunicación expresa la buena voluntad de la Comisión en cuanto a garantizar que los datos en poder de las instituciones y los órganos de la Comunidad se incorporen en la práctica a la infraestructura INSPIRE.

3.2.3 Enmiendas parlamentarias aceptadas por el Consejo pero no aceptables para la Comisión

La enmienda 30 trunca el texto de una disposición de la propuesta de la Comisión que tiene como objetivo impedir el falseamiento de la competencia en casos en los que las autoridades públicas también lleven a cabo actividades comerciales sin relación con el desempeño de sus funciones públicas. Puesto que la disposición, tal y como ha sido enmendada, únicamente reafirma la obligación del Tratado de impedir el falseamiento de la competencia sin especificar el contexto o relevancia, el Consejo ha decidido suprimirla por completo. A pesar de que esto mejora la enmienda del Parlamento, la Comisión preferiría que se reintegrara por completo la disposición original.

3.2.4 *Enmiendas parlamentarias aceptables para la Comisión pero no integradas en la Posición común*

El objetivo de la enmienda 3 es precisar las disposiciones relativas a la puesta en común de los datos entre autoridades públicas mediante la inclusión de un considerando que se ocupa de la compensación financiera de los proveedores públicos de datos. La Comisión puede aceptar esta enmienda, puesto que es coherente con su propuesta. Por otro lado, el Consejo ha introducido modificaciones más importantes en las disposiciones de puesta en común de datos y, por consiguiente, no ha incorporado esta enmienda.

Las enmiendas 4, 33 y 34 disponen que las estructuras establecidas para coordinar la infraestructura INSPIRE deben incluir las distintas esferas de poder y tener en cuenta el reparto de competencias y responsabilidades en los Estados miembros. La Comisión lo considera aceptable, con algunas modificaciones, pero no se ha incorporado a la Posición del Consejo.

La enmienda 26 permitiría a los proveedores públicos de datos poner los servicios de visualización a disposición del público en un formato que impidiera su reutilización para fines comerciales e incluir una licencia Internet que limitara el uso que pudiera hacerse de dichos datos. Esto constituiría un medio eficaz de proteger a los proveedores públicos de datos de cualquier utilización abusiva de este servicio. El Consejo no ha incorporado esta enmienda, sino que ha preferido incluir una disposición más general que permite a los proveedores de datos cobrar tasas y conceder licencias a estos servicios.

La enmienda 28 exige a los Estados miembros que se aseguren de que la aplicación de las disposiciones relativas a la puesta en común de los datos por parte de las autoridades públicas no perjudique a la disponibilidad de los conjuntos y servicios de datos espaciales. El Consejo no ha aceptado esta enmienda, y ha optado en su lugar por hacer muchos menos estrictas las disposiciones de puesta en común de datos.

La enmienda 32 garantiza que el establecimiento de licencias comunes previsto en la propuesta de la Comisión no restringirá innecesariamente las posibilidades de reutilización de datos y de utilización de servicios y no se empleará para restringir la competencia. Esto es absolutamente coherente con las intenciones de la Comisión, pero no ha sido aceptado por el Consejo, que ha decidido suprimir por completo la disposición correspondiente.

La enmienda 37 exige que los Estados miembros aporten información sobre los acuerdos para armonizar y compartir información celebrados entre autoridades públicas. No hay ninguna disposición específica en la propuesta en cuanto a los acuerdos para armonizar información, pero la enmienda podría aceptarse en principio si se refiriera a las medidas tomadas por los Estados miembros para mejorar la interoperabilidad entre conjuntos y servicios de datos espaciales. El Consejo no ha aceptado la enmienda.

La enmienda 45 aporta una ampliación justificada del ámbito del tema sobre distribución de la población y demografía. La enmienda 47 añade un nuevo tema sobre «zonas sometidas a presiones antropogénicas», lo que podría aceptarse siempre

que el concepto se aclarara más. Ninguna de estas enmiendas se refleja en la Posición común.

3.2.5 *Cambios adicionales incluidos por el Consejo en la propuesta*

El Consejo ha introducido cierto número de modificaciones adicionales en la propuesta. Muchas son de naturaleza técnica y van en la misma dirección que las enmiendas del Parlamento. Sin embargo, la Posición común hace una serie de cambios de mayor importancia en la propuesta de la Comisión, algunos de los cuales perjudican gravemente el objetivo acordado de la Directiva.

El cambio más importante está relacionado con el acceso público y la puesta en común de los datos entre autoridades públicas.

La propuesta de la Comisión dispone que los servicios de red que permiten al público localizar y visionar datos en poder de las autoridades públicas sean puestos a disposición del público de manera gratuita. En cambio, la Posición común permite que los proveedores públicos de datos limiten el cobro de tasas o la concesión de licencias cuando estas restricciones «constituyan condiciones fundamentales para mantener los conjuntos y servicios de datos espaciales o para satisfacer los requisitos de las infraestructuras internacionales de datos espaciales existentes de una forma adecuada» (artículo 14), sin definir qué circunstancias han de darse. Además, la Posición común incluye los derechos de propiedad intelectual en la lista de motivos para limitar el acceso público a que se refiere el artículo 13, y permite que estos motivos se apliquen a los servicios de localización al mismo tiempo que otros servicios de red.

En cuanto a la puesta en común de los datos entre autoridades públicas, el artículo 17 refleja un nivel significativamente menor de ambición que el artículo 23 de la propuesta de la Comisión, e incluso podría provocar el aumento, más que la disminución, de los obstáculos a la puesta en común de los datos. Las modificaciones más importantes se encuentran en:

- el apartado 3, que subordina la exclusión de las restricciones al derecho de los proveedores de datos a conceder licencias y exigir el pago correspondiente a las autoridades del usuario,
- el apartado 8, que impone la misma condición a las disposiciones relativas al acceso armonizado para las instituciones y órganos de la Comunidad, y
- el apartado 9, que afirma que el artículo no afecta a la existencia o posesión de derechos de propiedad intelectual de las autoridades del sector público, sin aclarar que tales derechos deben ser ejercidos con arreglo a las demás disposiciones.

La Comisión no puede respaldar estas modificaciones, ya que limitarían indebidamente el acceso público, dificultarían la aplicación de la Directiva y reducirían la disponibilidad de los datos y, en consecuencia, el valor añadido de la infraestructura. El artículo 17, apartado 3, es particularmente controvertido, ya que probablemente animaría a los proveedores de datos a aumentar los obstáculos jurídicos y financieros a la puesta en común de datos con las autoridades públicas, y de este modo tendría el efecto contrario al pretendido.

El procedimiento para adoptar las normas de aplicación sobre la interoperabilidad dispuestas en el artículo 7, apartados 2 y 3, de la Posición común, también suscita gran preocupación. El artículo exige que la Comisión lleve a cabo un análisis de la viabilidad y de los costes y beneficios previstos, explicita que las normas no pueden acarrear costes excesivos para los Estados miembros, y exige que los Estados miembros cumplan las normas solamente «cuando sea factible».

A pesar de que la Comisión reconoce la necesidad de tener en cuenta la viabilidad y las cuestiones relativas a los costes y beneficios cuando se redactan las normas, su naturaleza técnica e incremental no justificará en general un análisis completo y detallado, y la exigencia de realizar tal análisis conllevará grandes retrasos y esfuerzos inútiles. Por otra parte, podría interpretarse que el texto, tal y como ha sido propuesto por el Consejo, afirma que no podría proponerse una norma de aplicación para su adopción si acarrease costes excesivos para únicamente uno de los 25 Estados miembros. El procedimiento de comité previsto en la propuesta de la Comisión permite que los Estados miembros inspeccionen los proyectos de normas y los rechacen si son inviables, poco rentables o inadecuados por cualquier otra razón. Una vez adoptadas las normas, es fundamental que se apliquen sin excepción, pues de otro modo no se podrá garantizar la interoperabilidad.

Por último, la Comisión también quiere hacer las siguientes observaciones relativas a otros cambios por parte del Consejo.

- Se han ampliado algunos de los plazos previstos en la propuesta de la Comisión para su aplicación por parte de los Estados miembros, tanto de las normas de aplicación como del conjunto de la Directiva. La Comisión considera que deberían mantenerse los plazos dispuestos en la propuesta original
- Debe garantizarse que las referencias a las normas internacionales (artículo 7, apartado 1) y a las normas adoptadas por los organismos europeos de normalización (artículo 20) no establezcan la obligación de adoptar tales normas en el contexto de la Directiva INSPIRE, puesto que en algunos casos esto causaría un alto coste que no estaría justificado desde el punto de vista de los costes y beneficios.
- Los metadatos creados para los conjuntos y servicios de datos espaciales deben incluir tanto información sobre si los datos han sido validados (artículo 5, apartado 2, letra c)) como otro tipo de información relativa a la validez de los datos, incluida, por ejemplo, una descripción del método de validación.
- En el anexo III, punto 7, el título siguiente estaría más en consonancia con la manera en que se describen los servicios relevantes en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS): «Gobierno, salud, educación, energía, servicios medioambientales y centros de observación del medio ambiente».

4. CONCLUSIÓN

La Posición común representa potencialmente un importante hito en el camino hacia la adopción de una directiva que ayudaría a mejorar los conocimientos necesarios para las políticas medioambientales y otras mediante la mejora de la disponibilidad e interoperabilidad de los datos espaciales. Muchas de sus disposiciones suponen una buena base sobre la que se puede progresar.

Sin embargo, algunos aspectos de la Posición común podrían ocasionar una reducción, en lugar de un aumento, de la disponibilidad de los datos espaciales, al consolidar los obstáculos para compartir datos entre autoridades y limitar indebidamente el acceso público. Otras disposiciones dificultarán la aplicación de la Directiva y reducirán su eficacia para convertir los sistemas de datos en interoperables.

Por tanto, la Comisión no puede aceptar la Posición común.

5. DECLARACIONES DE LA COMISIÓN

Declaración general

La Comisión observa que el Consejo ha adoptado la Posición común de manera unánime. No obstante, la Comisión no puede respaldar la Posición común, puesto que queda muy por debajo del nivel general de ambición esencial para esta propuesta.

El texto de la Posición común deja demasiado margen para que los proveedores de datos puedan denegar el acceso público a sus datos y a su puesta en común con otras autoridades. También son preocupantes los procedimientos de adopción de normas por el procedimiento de comité, que son demasiado complejos, y la garantía insuficiente de que los Estados miembros aplicarán tales normas íntegramente.

Declaración relativa a la aplicación de INSPIRE a los datos en poder de las instituciones y órganos de la Comunidad

La Comisión se muestra completamente de acuerdo en que la infraestructura INSPIRE debe incluir los conjuntos y servicios de datos espaciales a nivel comunitario, con el fin de garantizar la coherencia entre la infraestructura para la información espacial establecida en los Estados miembros y la información relevante a nivel comunitario. La Comisión centrará todos sus esfuerzos en garantizar que esto ocurra, y, si es adecuado, presentará una propuesta legislativa por la que se regule el establecimiento de los componentes de INSPIRE dentro de las instituciones y órganos comunitarios correspondientes.