



INFORME SOBRE EL ALCANCE DE LA DIRECTIVA INSPIRE (2007/2/CE) Y SU INCUMPLIMIENTO

Introducción

Este informe tiene como objetivo fundamental resumir la información disponible, en primer lugar, sobre el alcance de la Directiva INSPIRE (Directiva 2007/02/CE), de la Ley española que la traspone, la LISIGE (Ley 14/2010), y de los Reglamentos europeos que la implementan (a qué obligan, a quienes y en qué plazos), y en segundo lugar sobre los mecanismos coercitivos de que dispone la Unión Europea (en adelante UE) para garantizar su cumplimiento e implementación, fundamentalmente el procedimiento de incumplimiento (*infringement procedure*) por el que un Estado miembro puede ser procesado en la Corte Europea y en algún caso puede llegar a ser condenado a pagar una penalización económica y las costas del procedimiento judicial.

Finalmente, se incluye información sobre los mecanismos y procedimientos de que dispone a su vez el Estado español para repercutir una penalización económica impuesta a España en un ámbito gubernamental concreto, como puede ser una comunidad autónoma, una diputación provincial o un municipio.

A modo de introducción, reproducimos parte de una entrevista¹ realizada en noviembre del 2013 a Alexandro Annoni Jefe de la Unidad de IDE del *Joint Research Centre* de la UE:

INSPIRE is a legislation, so the Member States are obliged to implement it. Like any other legislation not implementing its provisions will result in having to pay serious penalties.

For the time being implementation is more or less in line, with acceptable minimum delays. So there are no penalties proposed. If in future, some Member States will not respect deadlines the European Commission will start the procedure of infringement and Member States will be asked to pay penalties.

Ámbito de aplicación de la Directiva INSPIRE

La Directiva INSPIRE y la Ley 14/2010 se aplican a (artículo 1 de la Directiva):

¹ <http://mycoordinates.org/%E2%80%9Cmember-states-are-obliged-to-implement-inspire%E2%80%9D/>



- Datos geográficos digitales ya existentes (no requiere la recopilación de datos nuevos).
- Generados por un organismo público o equivalente en el ejercicio de sus funciones y como una de sus competencias.
- Sobre una zona sobre la que el Estado miembro tenga o ejerza jurisdicción.
- Traten de uno o más temas de los anexos I, II y III de la Directiva.
- Obren en poder de una autoridad pública (o de una entidad que actúe en su nombre) por haber sido su productor o ser responsable de su gestión o actualización.
Se define como autoridad pública el gobierno y administración nacional regional o local, incluidos los órganos consultivos, personas físicas o jurídicas que ejercen funciones administrativas públicas, y otras personas físicas o jurídicas que asuman responsabilidades bajo la autoridad de alguno de los anteriores.
- En el caso de la Administración local, solo se aplica a los datos que cumplen las condiciones anteriores cuya recogida o difusión está establecida por una mandato nacional (Directiva 2007/2/CE) o autonómico (Ley 14/2010).
- En el caso de que obren en poder de varias autoridades públicas copias múltiples idénticas de los mismos datos, la Directiva y la Ley se aplican solo a la versión de referencia de la que proceden las copias.
- Si los derechos de propiedad de los datos pertenecen a un tercero, será aplicable únicamente con el consentimiento de dicho tercero.
- También es aplicable a los servicios web relativos a los datos que están dentro del ámbito de aplicación.

Obligaciones

La Directiva INSPIRE (capítulos II, III y IV) y la Ley 14/2010 obligan a:

- 1) Generar y actualizar metadatos sobre los datos y servicios definidos anteriormente y conforme al Reglamento 1205/2008 (y *corrigendum* 2009) de metadatos que define una lista de ítems de metadatos concretos.
- 2) Adaptar los conjuntos de datos a las especificaciones recogidas en los Reglamentos 1089/2010, 102/2011, 1253/2011 y 1312/2014.
- 3) Implementar servicios sobre los datos y metadatos mencionados hasta ahora de los siguientes tipos:
 - 3.1) Localización, para permitir búsquedas en los metadatos de datos y servicios mencionados.
Debe ser conforme al Reglamento correspondiente.
 - 3.2) Visualización.
 - 3.3) Descarga.
 - 3.4) Transformación de datos.
 - 3.5) Acceso a otros servicios.



- 4) Cada tipo de servicio tiene obligatoriamente que ser conforme al correspondiente reglamento. Los servicios de localización y visualización serán gratuitos y en cuanto al resto, si son de pago es obligatorio establecer mecanismos electrónicos de pago.

Siendo estrictamente rigurosos, la Directiva admite excepciones al criterio general de que los servicios de visualización sean gratuitos, en los casos en los que es necesario tener un retorno económico para mantener los datos actualizados cuando el ritmo de actualización es muy alto, como ocurre con los datos meteorológicos, por ejemplo. Sin embargo, la LISIGE (ley 14/2010) introduce como condición adicional en tales casos que haya una autorización formal del Consejo Superior Geográfico.

Hay que hacer notar que, según el criterio establecido en nuestro país por el Comité Directivo de la Infraestructura de Información Geográfica (CODIIGE), no es obligatorio implementar un servicio de localización si los metadatos están cargados en el servicio del nodo nacional o regional.

No es obligatorio implementar servicios de transformación de datos (3.4) ya que para transformar los datos para que cumplan las especificaciones INSPIRE hay dos opciones: mantener los datos originales y transformarlos mediante un servicio o transformar los datos fuera de línea y gestionar los datos transformados.

Tampoco es obligatorio implementar servicios de acceso a otros servicios (servicios no INSPIRE) puesto que no tienen por qué existir. Parece ser que es el nodo IDE el que debe juzgar en qué casos son necesarios esos servicios para ofrecer funcionalidades de interés general.

Pero en caso de que se implementen estos dos tipos de servicio deben ser conforme al marco regulatorio INSPIRE:

- 5) Los servicios deben cumplir unos requisitos mínimos de calidad en cuanto a rendimiento (tiempo de respuesta), disponibilidad (% del tiempo que el servicio responde) y capacidad (nº de peticiones simultáneas que el servicio responde manteniendo el rendimiento y la disponibilidad anteriores). Están definidos en los reglamentos que afectan a cada servicio

Calendario

El calendario de fechas límite para implementar datos, metadatos y servicios (de visualización, catálogo y descarga) conforme a INSPIRE para los temas de los tres anexos de la Directiva está resumido en:

<http://inspire.ec.europa.eu/index.cfm/pageid/44>



- 1) Para tener metadatos de datos y servicios conforme al Reglamento INSPIRE de metadatos, las fechas límite son:
 - Para el Anexo I 3 DIC 2010
 - Para el Anexo II 3 DIC 2010
 - Para el Anexo III 3 DIC 2013

- 2) Parta tener servicios de visualización y catálogo (*discovery*) conforme al Reglamento correspondiente:
 - Para el Anexo I 2 NOV 2011
 - Para el Anexo II 9 NOV 2011
 - Para el Anexo III 3 DIC 2013

- 3) Para tener servicios de descarga y transformación (cuando sean necesarios) conforme al Reglamento correspondiente:
 - Para el Anexo I 28 DIC 2012
 - Para el Anexo II 28 DIC 2012
 - Para el Anexo III 3 DIC 2013

- 4) Para tener los datos conforme a las especificaciones INSPIRE
 - 4.1 Para conjuntos de datos nuevos (producidos después del 8 DIC 2010)
 - Para el Anexo I 23 NOV 2013
 - Para el Anexo II 21 OCT 2015
 - Para el Anexo III 21 OCT 2015

 - 4.2 Para conjuntos de datos ya existentes (el 8 DIC 2010)
 - Para el Anexo I 23 NOV 2017
 - Para el Anexo II 21 OCT 2020
 - Para el Anexo III 21 OCT 2020

Procedimiento de incumplimiento

La Comisión europea tiene la obligación de vigilar los esfuerzos de los Estados miembros para cumplir la legislación europea y asegurar su cumplimiento, para lo cual cuenta con la ayuda del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

No hay que olvidar que el Tratado de la Unión Europea establece en su Artículo 4 (3) que el Principio de sincera cooperación debe guiar la relación entre la UE y el Estado miembro.



El procedimiento formal de incumplimiento (*infringement*) puede ser iniciado debido a quejas de ciudadanos particulares o de empresas, o bien por iniciativa de la Comisión, como resultado de sus investigaciones. El procedimiento formal de incumplimiento se lleva a cabo bajo el artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) y tiene una fase de prelitigación y después, una fase de litigación.

Hay tres grandes casos de incumplimiento (*infringement*) de una Directiva por un Estado miembro:

- 1) Cuando el Estado miembro no toma medidas para trasponer una Directiva.
- 2) Cuando la legislación nacional no está lineada con la Directiva.
- 3) Cuando el marco legal nacional no se aplica bien o no se aplica en absoluto.

Hay que hacer notar que es necesario trasponer las Directivas europeas mediante leyes nacionales (la Directiva INSPIRE está transpuesta mediante la Ley 14/2010), sin embargo los Reglamentos europeos son de obligado cumplimiento en toda la UE y se considera que forman parte del marco legal en cada país. A continuación se describe la situación respecto a los tres casos mencionados:

1) Para la transposición de la Directiva INSPIRE (caso 1), cuya fecha límite era el 15 de mayo de 2009, solo un país completó la transposición al ordenamiento jurídico nacional a tiempo, la Comisión inició procesos de incumplimiento contra 26 Estados miembro, de los cuales 5 casos se retiraron antes de llevarlos al Tribunal de Justicia de la UE, 19 casos fueron cerrados antes de que hubiese un fallo y 2 Estados miembros fueron condenados a pagar una multa por no implementar la Directiva a tiempo.

Un proceso de incumplimiento puede cerrarse porque el Estado miembro ya cumple el marco legal o porque demuestra fehacientemente que está realizando todos los esfuerzos posibles y a tiempo para conseguirlo (aunque no lo haya conseguido).

El 1 de julio de 2013, los 28 Estados miembro habían transpuesto la Directiva.

2) En el caso 2 (legislación nacional no alineada con la Directiva), la Comisión estudió las leyes de transposición de 14 países, inició un proceso de diálogo y solo en dos casos inició un proceso formal de incumplimiento por transposición incorrecta y/o incompleta de la Directiva, que están en curso y están obligando a modificar leyes nacionales. No se descarta que se detecten más casos en el futuro.

3) Para el caso 3, la Comisión no había iniciado todavía, en noviembre del 2014, ningún procedimiento de incumplimiento relativo a la incorrecta implementación de la Directiva ni por iniciativa propia ni por quejas recibidas, pero sabemos que en Reino Unido se ha iniciado un proceso de queja formal.



Cuando la Comisión identifica un posible incumplimiento de la legislación europea por sus propios medios o debido a una queja, inicia un procedimiento rápido de diálogo con el Estado miembro para resolver el problema subyacente para evitar el iniciar el procedimiento formal.

Si la Comisión considera que no se resuelve el problema, puede iniciar un procedimiento formal de incumplimiento (*infringement*) que consta de los siguientes pasos:

1. Carta formal de notificación. La Comisión pide al gobierno nacional que informe sobre el problema de incumplimiento en un periodo de 2 meses o menos.
2. Opinión razonada. Si no se obtiene respuesta o no es satisfactoria, la Comisión establece las razones por las que cree que hay un incumplimiento. El gobierno nacional tiene 2 meses para alegar.
3. Elevación al Tribunal de Justicia de la UE. Si no hay o no es satisfactoria, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia de la UE que abra un procedimiento de incumplimiento. Habitualmente el 85 % de los casos se resuelve antes de llegar hasta aquí. Si el país no demuestra estar tomando medidas en absoluto, la Comisión puede proponer una sanción económica.
4. Juicio por el Tribunal de Justicia de la UE. Después de unos dos años, el Tribunal resuelve si se ha quebrantado la ley. El Estado miembro está obligado a modificar su legislación o su implementación para resolver el problema lo antes posible.
5. El caso vuelve al Tribunal de Justicia de la UE. Si no se soluciona el incumplimiento, el Tribunal envía otra carta de notificación formal. Si no hay respuesta o es insatisfactoria el Tribunal puede imponer una sanción económica.

Importe de las sanciones

El cálculo de las sanciones económicas tiene en cuenta la gravedad del incumplimiento, la importancia de la disposición quebrantada, el impacto del incumplimiento en los intereses generales o particulares, su duración y la capacidad del país para pagar, con el objetivo de que la sanción sea disuasoria.

La última comunicación de la Comisión, de agosto de 2015, establece los siguientes parámetros que serían aplicables a España en caso de incumplimiento:

- Una cantidad por día de incumplimiento de 670 euros/día.
- Una tasa mínima de 220 euros/día
- Un factor multiplicativo n que tiene en cuenta la capacidad de pago de cada país y que en España toma el valor de 12,51.
- Y una cantidad mínima de 6 949 000 euros.



Cantidades que se suelen revisar al alza cada dos años teniendo en cuenta el incremento del IPC en la UE. El Tribunal decide si aplicar el coste por día o la cantidad mínima, dependiendo de la gravedad del incumplimiento y el resto de criterios mencionado.

Para realizar un pequeño ejemplo ilustrativo, podemos tomar esas cifras, de manera que, si se toma un incumplimiento del reglamento de metadatos del Anexo III, y suponiendo que al finalizar el procedimiento de incumplimiento han transcurrido dos años adicionales durante los que no se ha solucionado el incumplimiento, la sanción podría ser:

3 DIC 2013 - 3 FEB 2018	1 532 días
670 euros/día x n	12 840 764,4 euros de sanción
220 euros/día x n	4 216 370,4 euros de sanción
Sanción mínima	6 949 000 euros

Situación española

En cualquier caso, si el incumplimiento es claramente achacable a un gobierno autonómico, una diputación provincial o un gobierno municipal, el gobierno nacional le repercutiría la sanción económica, de manera que la afrontase el nivel administrativo responsable, como ya ha ocurrido en varias ocasiones por incumplimiento de otras Directivas y Decisiones de la Comisión europea.

En ese sentido, hay que citar el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea. En él, se establece un procedimiento para determinar si una instancia concreta es la responsable del incumplimiento que ha originado una sanción económica y un mecanismo para repercutir su importe en la instancia administrativa correspondiente.

Es aplicable a los órganos y unidades descritos en el artículo 2 de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, lo que comprende a:

- Los organismos de la administración central.
- Las comunidades autónomas.
- Las corporaciones locales.
- Las administraciones de la Seguridad Social.
- El resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de las administraciones públicas, no incluidas en los apartados anteriores.



Conclusiones

Tal y como se ha detallado en este informe, la Directiva INSPIRE y la Ley 14/2010 obligan a los gobiernos de los tres ámbitos de competencia y a las Administraciones Públicas en general a:

- Implementar servicios de visualización y descarga
- A que esos servicios sean conformes a los Reglamentos europeos
- A adaptar los datos INSPIRE a las especificaciones europeas
- A generar metadatos de los datos y servicios mencionados
- A que esos metadatos sean conformes con el Reglamento de metadatos
- A que esos metadatos estén cargados en un catálogo INSPIRE, propio o ajeno

Para los datos que ya existan en formato digital, sean responsabilidad de una Autoridad pública, pertenezcan a alguno de los temas de los Anexos I, II y III, correspondan a un espacio en el que España tenga jurisdicción y, para la Administración local, se generen por un mandato nacional (INSPIRE) o regional (Ley 14/2010).

El incumplimiento de estas obligaciones puede dar lugar a un procedimiento de incumplimiento (*infringement*) que puede llegar a dar lugar a sanciones económicas cuantiosas, de un mínimo de 6,9 M de euros y un máximo de más de 12 M de euros, que el gobierno nacional repercutiría sobre la instancia responsable.

En cualquier caso, los funcionarios públicos, contratados laborales y cargos públicos están obligados a cumplir escrupulosamente el espíritu y la literalidad de las disposiciones legales vigentes y el no hacerlo puede llegar a considerarse, en el caso de los funcionarios, una falta grave o muy grave que, en función del Código disciplinario aplicable en cada caso puede sancionarse incluso con la separación del servicio o la suspensión de funciones. Y en el caso de los cargos públicos, si implica el desarrollo de actuaciones que ignoran deliberadamente el marco legal vigente, podría llegar a considerarse un delito de prevaricación.

Por último, hay que decir que además de ser una Directiva europea de obligado cumplimiento mediante el mecanismo de transposición, INSPIRE es una iniciativa que plantea el compartir y publicar información geoespacial oficial en la web para servir como motor de desarrollo, y generar riqueza y una amplia gama de beneficios en la sociedad, lo que supone un motivo más que suficiente para no regatear esfuerzos en su implantación y puesta en marcha decidida.

Referencias

- Directiva INSPIRE
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:108:0001:0014:ES:PDF>
- Ley 14/2010



<https://www.boe.es/boe/dias/2010/07/06/pdfs/BOE-A-2010-10707.pdf>

- Portal informativo INSPIRE

<http://inspire.ec.europa.eu/>

- *Mid-term evaluation report on INSPIRE implementation*

http://www.eea.europa.eu/publications/midterm-evaluation-report-on-inspire-implementation/at_download/file

- Información sobre el procedimiento de incumplimiento (*infringement*)

http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index_en.htm

- Información sobre las sanciones económicas

http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/financial-sanctions/index_en.htm

- Real Decreto que regula los criterios y procedimiento para repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-7385

- Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-5730

Madrid, 9 de febrero de 2016

Antonio F. Rodríguez
Secretario de CODIIGE

