La aplicación del régimen de la propiedad intelectual a la explotación y difusión de los productos cartográficos*

Rodrigo Bercovitz Rodríguez-Cano

Catedrático de Derecho Civil de la Universidad Autónoma de Madrid

Juan José Marín López

Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Castilla-La Mancha

SUMARIO: 1. Antecedentes. 2. El régimen jurídico estatal de la producción cartográfica. 3. El régimen jurídico de la producción cartográfica en la Comunidad Autónoma de Andalucía. 4. La protección de los productos cartográficos por los derechos de propiedad intelectual. 4.1. Los productos cartográficos como obra protegida por un derecho de autor: problemas de titularidad de los derechos. 4.2. Los productos cartográficos como base de datos protegida por un derecho de autor o por un derecho sui generis. 4. 3. Los límites a los derechos de propiedad intelectual sobre los productos cartográficos. 5. El ejercicio de los derechos de explotación de los productos cartográficos: la edición de libros y las licencias a terceros. 6. La aplicación a los productos cartográficos de la normativa sobre reutilización de la información del sector público. 7. La aplicación del régimen jurídico de la propiedad intelectual mediante licencias de uso. Anexo 1: Modelo de Licencia de Uso No Comercial de los productos cartográficos del Instituto de Cartografía de Andalucía. Anexo 2: Modelo de Licencia de Usos Comerciales de los Productos Cartográficos del Instituto de Cartografía de Andalucía.

1. ANTECEDENTES

1. El objeto de este Dictamen es analizar el régimen de difusión de los productos cartográficos elaborados por el Instituto de Cartografía de Andalucía, dependiente de la Consejería de Vivienda y Ordenación del Territorio de la Junta de Andalucía, desde la perspectiva de los derechos de propiedad intelectual involucrados en esta materia. Según el encargo inicialmente recibido, en el presente Dictamen se analizarán las siguientes cuestiones: los derechos de propiedad intelectual en materia cartográfica, el marco jurídico de la difusión cartográfica, los mecanismos de difusión de los productos cartográficos, las alternativas en la gestión de derechos y la difusión con derecho a reproducción. El objetivo último de este Dictamen es preparar un modelo de licencia-tipo del que pueda valerse el Instituto de Cartografía de Andalucía en sus relaciones con terceros, tanto ciudadanos como empresas, interesados en utilizar sus productos cartográficos.

2. A la vista de lo dicho precedentemente, es claro que el objeto principal de nuestra atención se centrará en la aplicación a los productos cartográficos de la nor-

* Dictamen emitido a petición del Instituto de Cartografía de Andalucía.

mativa sobre propiedad intelectual recogida en la Ley de Propiedad Intelectual, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril (en lo sucesivo, LPI). Sin embargo, dado que los productos cartográficos son producidos por Administraciones Públicas -en este caso, la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía-, resulta también de aplicación la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público (*Boletín Oficial del Estado* n° 276, de 17 de noviembre de 2007), que incorpora al ordenamiento jurídico interno la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público (*Diario Oficial de la Unión Europea* n° L 345, de 31 de diciembre de 2003).

Del mismo modo, y habida cuenta del carácter de información espacial que tienen los productos cartográficos (o, al menos, algunos de ellos), resulta oportuno tener a la vista las previsiones de la Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (Inspire) (*Diario Oficial de la Unión Europea* n° L 108, de 25 de abril de 2007). Ahora bien, a diferencia de lo que sucedía con la antes mencionada Directiva 2003/98, relativa a la reutilización de la información del sector público, que ya ha sido objeto de transposición al ordenamiento jurídico español, la Directiva Inspire no ha sido todavía incorporada por el legislador español porque el plazo para hacerlo finaliza el 15 de mayo de 2009 (cfr. art. 24.1 de la Directiva 2007/2). Por consiguiente, mientras que en materia de reutilización de la información del sector público resulta que ya existe un norma de Derecho interno perfectamente aplicable a los productos cartográficos y que resulta de obligado cumplimiento por el Instituto de Cartografía de Andalucía, en el caso de la Directiva Inspire lo único que hay, de momento, son una serie de principios inspiradores de la actividad de los Poderes públicos relacionada con la información espacial, sin que dichos principios hayan adquirido todavía la condición de normas internas totalmente vinculantes y aplicables.

2. EL RÉGIMEN JURÍDICO ESTATAL DE LA PRODUCCIÓN CARTOGRÁFICA

3. La norma central en materia cartográfica es la Ley 7/1986, de 24 de enero, de Ordenación de la Cartografía (*Boletín Oficial del Estado* n° 25, de 29 de enero de 1986). Se trata de una norma breve (sólo consta de nueve artículos), cuyo objeto es la ordenación de la producción cartográfica del Estado. Se establece una clara distinción entre la cartografía oficial, que es la realizada con sujeción a las prescripciones de dicha Ley por las Administraciones públicas o bajo su dirección o control, y la cartografía privada, que es la producida para sus propios fines por las personas físicas o jurídicas privadas (compárense el art. 1 y la Disposición adicional 2ª de la Ley). La cartografía oficial se clasifica a su vez en básica, derivada y temática, con arreglo a los siguientes criterios:

- Cartografía “básica” es la que se realiza de acuerdo con una norma cartográfica establecida por la Administración del Estado, y se obtiene por procesos directos de observación y medición de la superficie terrestre (art. 3.1 de la Ley 7/1986).
- Cartografía “derivada” es aquella que se forma por procesos de adición o generalización de la información topográfica contenida en cartografía básica preexistente (art. 4.1 de la Ley 7/1986).
- Cartografía “temática” es la que, utilizando como soporte cartografía básica o derivada, singulariza o desarrolla algún aspecto concreto de la información topográfica contenida en aquéllas, o incorpora información adicional específica (art. 5.1 de la Ley 7/1986).

En el momento en que esta Ley estatal fue publicada (1986) no existía un desarrollo cartográfico tan intenso como el que en tiempos posteriores ha provocado la aparición de las nuevas tecnologías digitales. Tal vez por esa razón, la Ley 7/1986 apenas contiene referencia al régimen de uso o utilización por terceros interesados de los productos que integran la cartografía básica, derivada o temática. El artículo 7.3 de dicha Ley, después de advertir que la cartografía oficial registrada será de uso obligatorio por todas las Administraciones públicas para la formación de nueva cartografía derivada o temática, añade que “el régimen económico correspondiente a la utilización de cartografía oficial registrada será establecido en la forma que se determine reglamentariamente”. En la Ley de 1986, sin embargo, no hay ninguna mención específica al régimen de uso de los productos cartográficos por terceros distintos de las propias Administraciones públicas.

4. Ha habido que esperar a dos normas reglamentarias promulgadas en 2007 para encontrar no sólo una completa referencia a la difusión de los productos cartográficos y su utilización por terceros, sino también un intento de articulación entre tales productos y los derechos de propiedad intelectual. El primer reglamento al que debe hacerse mención es el Real Decreto 663/2007, de 25 de mayo, por el que se aprueba el Estatuto del Centro Nacional de Información Geográfica (*Boletín Oficial del Estado* n° 134, de 5 de junio de 2007). En el preámbulo de este Real Decreto se advierte que “la continua evolución de las nuevas tecnologías posibilita la atención de la demanda social de cartografía e información geográfica no solamente en el soporte impreso tradicional, sino también en nuevos soportes y configuraciones informáticas, a los que debe prestárseles una dedicación especial”, si bien, agrega el propio preámbulo, “han de garantizarse y preservarse a favor del Estado los derechos de propiedad intelectual y derechos de difusión cuando la información geográfica se aporta, total o parcialmente, a posteriores obras realizadas o comercializadas por terceros”.

Los fines del Centro Nacional de Información Geográfica aparecen enumerados en el artículo 4.1 de su Estatuto en estos términos: “producir, desarrollar y distribuir los trabajos y publicaciones de carácter geográfico que demande la sociedad, incluyendo la comercialización de los que realiza la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional en ejecución de las funciones que le están atribuidas legalmente, la elabora-

ción de productos derivados y temáticos y su distribución nacional e internacional”. Entre sus funciones se encuentra la de “comercializar y difundir los productos y servicios de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional” (art. 5.1 de su Estatuto), lo que comprende, entre otras actividades, la difusión y comercialización, en su caso, nacional e internacional de la producción cartográfica y de los servicios de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional; la distribución y comercialización de los demás datos, aplicaciones y servicios de dicha Dirección General; la gestión comercial y explotación de los desarrollos de alta tecnología de la misma, y la gestión de la “Editorial Centro Nacional de Información Geográfica”.

Otra de las funciones del Centro Nacional de Información Geográfica es “apoyar el desarrollo y utilización de la cartografía nacional” (art. 5.3 de su Estatuto), lo que significa, entre otras cosas, establecer, mantener y gestionar un sistema informático de difusión, comercio electrónico y servicios de información geográfica; informar y, en su caso, comercializar la producción cartográfica oficial, especialmente la desarrollada por la Administración General del Estado y sus organismos dependientes, y conservar y explotar un banco de datos de fotografía aérea y cartografía de imagen sobre todo el territorio nacional.

Junto a las ya descritas, su Estatuto asigna al Centro Nacional de Información Geográfica la función de “desarrollar productos y servicios a demanda” (art. 5.4 del Estatuto), y, en concreto, el diseño y elaboración de productos cartográficos de valor añadido que demande la sociedad; el desarrollo y mantenimiento de una línea de productos cartográficos específica para la educación y la docencia, y la realización de operaciones comerciales de replanteo de límite, a petición de cualquier Administración pública o cualquier particular, sobre las Actas y Cuadernos de Campo que custodia la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional.

5. El artículo 8 del Estatuto del organismo autónomo Centro Nacional de Información Geográfica atribuye a su Director, entre otras que ahora no vienen al caso, la función de “concesión de Licencias de Uso de la Información Geográfica” [apartado 7; *sic*, con mayúsculas]. La mención de esta función es relevante a los efectos de este Dictamen, pues, por una parte, emplea un término estrictamente jurídico (“licencias”) para referirse a las facultades de utilización que los terceros pueden adquirir en relación con la información geográfica, y, por otra, pone de relieve que el objeto de dicha licencia de uso no son unos “derechos”, de la naturaleza que sea, sino la “información geográfica” en cuanto tal. Dicha información tiene un valor comercial y estratégico que, en línea de principio, corresponde al Centro Nacional que se encarga de obtenerla, ordenarla, sistematizarla y actualizarla, pero que, sin embargo, puede ser disfrutada también por terceros que soliciten y obtengan la correspondiente “licencia de uso”. El Estatuto del Centro Nacional de Información Geográfica no contiene ningún elemento más acerca de las denominadas “Licencias de Uso de la Información Geográfica”. En particular, no precisa quiénes pueden solicitarla, ni qué uso pueden dar los licenciarios a dicha información geográfica, ni, en fin, con arreglo a qué criterio o criterios se ha de determinar la contraprestación por la obtención de la licencia.

6. El segundo reglamento en materia cartográfica dictado en 2007, y que resulta necesario examinar, es el Real Decreto 1545/2007, de 23 de noviembre, por el que se regula el Sistema Cartográfico Nacional (*Boletín Oficial del Estado* nº 287, de 30 de noviembre de 2007), cuyo objeto es regular las actividades de recogida, almacenamiento, tratamiento y difusión de información geográfica sobre el territorio nacional y su mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental y la zona económica exclusiva, realizadas por las autoridades públicas a través del Sistema Cartográfico Nacional (art. 1). A este Sistema corresponde, entre otros, el objetivo de “asegurar la disponibilidad pública y actualización de los datos cartográficos de referencia” [art. 2, letra c)], así como “asegurar la calidad de la producción cartográfica oficial y su utilidad como servicio público, facilitando el acceso público a la información geográfica y favoreciendo la competitividad del sector cartográfico privado” [art. 2, letra d)].

Desde el punto de vista conceptual, el Real Decreto 1545/2007 utiliza, como no podía ser de otro modo, la misma terminología acuñada por la Ley estatal de Ordenación de la Cartografía de 1986, si bien actualizando y ampliando las definiciones contenidas en esta última. Así, por cartografía oficial se entiende “la representación gráfica, tanto en soporte analógico como digital, de los elementos geográficos sobre la superficie terrestre, la plataforma continental o los fondos marinos, en un marco de referencia previamente definido y matemáticamente adecuado, realizado por las Administraciones públicas, o bajo su dirección o control” (art. 5.1). Esta cartografía oficial puede ser básica, derivada o temática. La cartografía básica es aquella que se obtiene por procesos directos de observación y medición de la superficie terrestre, sirviendo de base y referencia para su uso generalizado como representación gráfica de la Tierra.. La cartografía derivada es la que se forma por procesos de adición o de generalización de la información contenida en la cartografía básica. La cartografía temática es la que, utilizando como soporte cartografía básica o derivada, y conservando sus atributos, singulariza o desarrolla algún aspecto concreto de la información contenida en aquella o incorpora información adicional específica (por ejemplo, militar, aeronáutica, geológica, medioambiental, forestal o agrícola, oceanográfica, estadística, catastral, urbanística, didáctica, arqueológica...).

7. El Sistema Cartográfico Nacional está integrado por la Administración General del Estado y las entidades del sector público estatal; la Administración de las Comunidades Autónomas, y las entidades del sector público autonómico, siempre que manifiesten su voluntad de integrarse en él, y las ciudades con Estatuto de Autonomía y demás entidades locales, siempre que, también aquí, manifiesten su voluntad de integrarse en él.

Todos los agentes integrados en el Sistema Cartográfico Nacional podrán, en el marco establecido por la Ley de Ordenación de la Cartografía de 1986, producir la cartografía oficial que precisen para el ejercicio de sus competencias. No obstante, con la finalidad de evitar duplicidad en la producción cartográfica, el artículo 6 del

Real Decreto 1545/2007 establece una distribución indicativa y no excluyente de atribuciones en el seno del Sistema. En todo caso, la cartografía incluida en el Sistema Cartográfico Nacional deberá ajustarse a unos criterios normalizados, contenidos en las Normas Cartográficas correspondientes y aprobadas mediante Orden ministerial (art. 14 del Real Decreto 1545/2007). La finalidad de estos criterios normalizados no es otra que garantizar la interoperabilidad entre los distintos productos cartográficos elaborados por los distintos agentes integrados en el Sistema. Como señala el preámbulo del reglamento citado, “la producción cartográfica, al tratarse de una actividad de base objetiva, que refleja una realidad primordial como es el territorio, no permite las discusiones habituales en otras disciplinas más especulativas”, por lo que “basta con alcanzar un acuerdo relativo a los criterios cartográficos de representación para que cualquier agente pueda utilizar indistintamente sus propias producciones cartográficas o las de otros agentes, siempre y cuando se hayan realizado siguiendo los mismos criterios”.

8. Un particular interés reviste, en el marco de este Dictamen, la regulación que en el artículo 14 del Real Decreto 1545/2007 se contiene bajo la rúbrica “Difusión pública de la información cartográfica”. Las reglas que sobre esta materia se contienen en dicho precepto pueden ser formuladas del siguiente modo:

- Los productos y servicios cartográficos oficiales pueden ser objeto de distribución y comercialización por los órganos y organismos competentes de las Administraciones públicas integradas en el Sistema Cartográfico Nacional. Cabe no sólo la “distribución” de los productos y servicios cartográficos, sino también su “comercialización”. Este último término nos remite a una puesta en el mercado, a cambio de precio, de tales productos o servicios (art. 14.1 del Real Decreto 1545/2007).
- Las Administraciones públicas integradas en el Sistema Cartográfico Nacional podrán acceder gratuitamente a los productos y servicios cartográficos oficiales que precisen para el ejercicio de sus funciones públicas, de acuerdo con las especificaciones de sus productores y conforme a los criterios que establezca el Consejo Superior Geográfico [art. 14.1, letra a), del Real Decreto 1545/2007]. Este supuesto carece de interés a los efectos del presente Dictamen, pues se trata del caso en el que una Administración pública integrada en el Sistema accede a los productos y servicios cartográficos creados por otra Administración pública también integrada en el Sistema. Este acceso tendrá lugar en todo caso de forma gratuita.
- Las demás Administraciones públicas o Entidades del Sector Público (esto es, aquéllas que no están integradas en el Sistema Cartográfico Nacional) y los particulares podrán acceder a los productos y servicios oficiales conforme al sistema de tasas o precios establecido, en su caso, en cada Administración pública [art. 14.1, letra b), del Real Decreto 1545/2007]. Este es el precepto aplicable en el caso de que el acceso sea solicitado por un particular, sea persona física o jurídica. En tal

caso, el acceso a los productos y servicios cartográficos tendrá lugar abonando la tasa o precio establecido por la Administración pública que proporcione el producto cartográfico, o preste el servicio cartográfico, de que se trate en cada caso. Adviértase cómo este precepto no prejuzga el uso que el particular pretende dar al producto cartográfico una vez que lo ha obtenido.

- No podrá difundirse ni comercializarse información geográfica o cartográfica oficial sin la autorización previa de su productor (art. 14.2 del Real Decreto 1545/2007). Este precepto no puede ser interpretado en el sentido de que el productor de una determinada información geográfica o cartográfica oficial tenga un derecho de propiedad intelectual sobre dicha información, de manera que sea precisamente ese derecho el que explique que nadie pueda, sin autorización suya, difundir o comercializar dicha información. La razón por la que debe rechazarse esa interpretación es bien sencilla: los derechos de propiedad intelectual no recaen sobre informaciones, sino sobre “obras originales”, o sobre “prestaciones” que la Ley de Propiedad Intelectual protege, de manera expresa, mediante un derecho conexo o afín al derecho de autor. Como señala el artículo 9.2 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), que constituye el Anexo 1 C del Acuerdo constitutivo de la Organización Mundial del Comercio, hecho en Marrakech el 15 de abril de 1994 y ratificado por Instrumento de 30 de diciembre de 1994 (*Boletín Oficial del Estado* n° 20, de 24 de enero de 1995), “la protección del derecho de autor abarcará las expresiones, pero no las ideas, procedimientos, métodos de operación o conceptos matemáticos entre sí”. La simple información geográfica o cartográfica oficial no puede constituir objeto protegido por los derechos de propiedad intelectual. Dicho en otras palabras: el productor de simple información geográfica o cartográfica oficial no puede reclamar para sí la condición de titular de un derecho de propiedad intelectual cuyo hipotético objeto sería dicha información. Por tanto, no son los derechos de autor, sino otras razones, las que explican que no pueda difundirse ni comercializarse información geográfica o cartográfica oficial sin la autorización previa de su productor.
- Corresponde al Consejo Superior Geográfico, garantizando la adecuación a la normativa internacional y al Plan General de Publicaciones Oficiales, establecer los criterios generales a los que deberán ajustarse, en su caso, las políticas de difusión de los productos y servicios cartográficos oficiales (art. 14.3 del Real Decreto 1545/2007). En otro lugar de esta misma norma, se atribuye al Consejo Superior Geográfico la función de determinar recomendaciones de difusión pública de la producción cartográfica y proponer a las autoridades competentes su aprobación [art. 33, letra e), apartado 12°, del Real Decreto 1545/2007].
- En el ámbito de la Administración General del Estado, se impulsará una política de difusión libre de los productos cartográficos oficiales; en todo caso, los precios públicos para obtener o acceder a los productos y servicios cartográficos oficiales se establecerán mediante orden del Ministro correspondiente, previo informe de

la Comisión Permanente del Consejo Superior Geográfico que contará con el asesoramiento técnico del Centro Nacional de Información Geográfica (art. 14.4 del Real Decreto 1545/2007). Este precepto se aplica únicamente, como se deduce de su tenor literal, a los productos cartográficos procedentes de la Administración General del Estado, y no a los producidos por las Administraciones autonómicas (en nuestro caso, el Instituto de Cartografía de Andalucía).

- En ese mismo ámbito de la Administración General del Estado, el Centro Nacional de Información Geográfica mantendrá actualizada la relación de productos de Cartografía Oficial Registrada y de Servicios Cartográficos Registrados y promoverá su difusión y, en su caso, comercialización conforme a la normativa vigente (art. 14.5 del Real Decreto 1545/2007).

9. Interesa detenerse brevemente en la exposición de la regulación que el citado Real Decreto 1545/2007 hace del Registro Central de Cartografía, siquiera sea porque en ella se contienen un par de referencias a la Ley de Propiedad Intelectual cuyo significado exacto es necesario aclarar. El Registro Central de Cartografía es un órgano administrativo adscrito al Ministerio de Fomento a través de la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional, que garantiza la fiabilidad e interoperabilidad de los datos geográficos oficiales. El Registro Central estará totalmente informatizado, a la vez que coordinado con los Registros Cartográficos autonómicos. El Registro Central de Cartografía cumple las siguientes funciones: la inscripción de la cartografía oficial, la inscripción de las Delimitaciones Territoriales y sus variaciones, la inscripción del Nomenclátor Geográfico Nacional, y la recopilación, normalización y difusión de la toponimia oficial.

Este Registro tiene carácter público, por lo que su información estará disponible al público a través de Internet, “de conformidad -señala el art. 16.2 del Real Decreto 1545/2007- con las previsiones del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril”. Esta referencia a la normativa en materia de propiedad intelectual no es de fácil inteligencia, habida cuenta de que en la Ley de Propiedad Intelectual no hay ninguna reglamentación específica a propósito del acceso a través de Internet a los datos registrales sobre propiedad intelectual. Cabe decir, pues, que esa remisión que el artículo 16.2 del Real Decreto 1545/2007 hace a la Ley de Propiedad Intelectual es una remisión “en el vacío”.

10. La otra mención que se hace a la Ley de Propiedad Intelectual en la normativa reguladora del Registro Central de Cartografía se encuentra en el artículo 19 del Real Decreto 1545/2007, en sede de efectos de la inscripción. La cartografía inscrita en el mencionado Registro que haya sido producida por las Administraciones públicas, o bajo su dirección y control, recibirá la calificación de Cartografía Oficial Registrada. Esta Cartografía Oficial Registrada será de uso obligatorio por todas las Administraciones públicas integradas en el Sistema Cartográfico Nacional para la formación de nueva cartografía derivada o temática, cuando aquella cubra todo el

territorio a representar, esté suficientemente actualizada y tenga una escala superior, en el caso de la derivada, o una escala igual en el caso de la temática, salvo desacuerdo entre el productor y el nuevo agente que quiera producirla. La relación de la Cartografía Oficial Registrada con la propiedad intelectual queda establecida en el artículo 19.3 del Real Decreto 1545/2007, que dispone: “La Cartografía Oficial Registrada gozará de la protección del régimen jurídico de Propiedad Intelectual; además, la producida por la Administración General del Estado gozará del régimen jurídico de las publicaciones oficiales establecido por el Real Decreto 118/2001, de 9 de febrero”.

Al margen de lo relativo a la aplicación a la Cartografía Oficial Registrada del régimen jurídico previsto para las publicaciones oficiales, aspecto que no guarda relación directa con el objeto de este Dictamen, lo llamativo es la declaración contenida en el artículo 19.3 del Real Decreto 1545/2007 según la cual dicha Cartografía gozará de la protección característica de la propiedad intelectual. Pese a esta declaración, sin embargo, no todos los elementos integrantes de la Cartografía Oficial Registrada van a encontrarse protegidos por la normativa sobre propiedad intelectual. Como quedó dicho precedentemente, los derechos de propiedad intelectual recaen sobre las creaciones originales protegidas como obras, o sobre aquellas prestaciones protegidas por un derecho conexo o afín. Si los elementos integrantes de la Cartografía Oficial Registrada pertenecen a alguna de estas dos categorías, estarán protegidos desde luego por un derecho de propiedad intelectual, si bien la razón de la protección no radicará en la afirmación contenida en el precitado artículo 19.3, sino en la afirmación de las normas de la Ley de Propiedad Intelectual. En caso contrario, esto es, si los elementos que integran la Cartografía Oficial Registrada no son creaciones originales, ni tampoco prestaciones tuteladas por un derecho conexo o afín al derecho de autor, dicha Cartografía no gozará de la protección del régimen jurídico de la propiedad intelectual, no obstante la afirmación que, en sentido contrario, realiza el tan citado artículo 19.3 del Real Decreto 1545/2007. En definitiva, la aplicación o no aplicación de la normativa sobre propiedad intelectual a la Cartografía Oficial Registrada no derivará en ningún caso de una norma de carácter reglamentario, como es el Real Decreto 1545/2007, sino de lo establecido, con rango legal, en la normativa general sobre propiedad intelectual.

11. Un último aspecto digno de mención en la regulación del Sistema Cartográfico Nacional contenida en el Real Decreto 1545/2007 es la Infraestructura Nacional de Información Geográfica, entendiéndose por tal el conjunto de Infraestructura de Datos Especiales que contiene toda la información geográfica oficial disponible sobre el territorio nacional, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental y la zona económica exclusiva. A su vez, tendrá la consideración de Infraestructura de Datos Especiales aquellas estructuras virtuales integradas por datos georreferenciados distribuidos en diferentes sistemas de información geográfica, accesibles vía Internet con un mínimo de protocolos y especificaciones normalizadas que, además de los datos y sus descripciones (metadatos), incluyan las tecnologías de búsqueda y acceso a dichos datos, las normas para su producción, gestión

y difusión, así como los acuerdos entre sus productores y entre éstos y los usuarios (art. 26.1 del Real Decreto 1545/2007).

La información comprendida en la Infraestructura Nacional de Información Geográfica será accesible al público a través de alguno de los servicios siguientes: de localización, de visualización, de descarga, de transformación y de datos especiales. El acceso a los servicios de información geográfica será gratuito para las entidades que formen parte del Sistema Cartográfico Nacional. Los restantes usuarios podrán acceder a los servicios de información geográfica de localización y visualización de manera gratuita, y a los demás servicios de manera gratuita o conforme al sistema de tasas o precios establecido en cada Administración pública. Excepcionalmente, sin embargo, y previo informe del Consejo Superior Geográfico, el productor podrá someter al sistema de tasas o precios algún servicio de visualización de la Infraestructura Nacional de Información Geográfica (art. 25.4 del Real Decreto 1545/2007). En definitiva, el acceso a la información cartográfica puede ser gratuito o mediante contraprestación.

12. Al amparo del Real Decreto 1545/2007 ha sido dictada la Orden FOM/956/2008, de 31 de marzo, por la que se aprueba la política de difusión de la información geográfica generada por la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional (Boletín Oficial del Estado nº 85, de 8 de abril de 2008). Esta Orden tiene la virtualidad de concretar esa “política de difusión libre de los productos cartográficos oficiales”. Para ello, realiza una segmentación del mercado en función del tipo de información y de los usuarios de esos datos. Así, establece regímenes distintos para los datos de referencia, los servicios en línea, el uso empresarial o la difusión entre administraciones públicas. Para los datos que sean objeto de descarga mediante servicios telemáticos se establecen dos tipos de licencias: una de uso libre y gratuito para usos no comerciales y otra con contraprestación económica para usos comerciales. Mientras que la primera se formalizará en una licencia-tipo que asegure el uso no lucrativo, obligue a citar la autoría y permita su cesión a terceros en las mismas condiciones; las licencias para usos comerciales “serán específicas para cada una de las solicitudes que se produzcan, y contemplarán el objeto, límites y condiciones económicas de la misma”.

3. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PRODUCCIÓN CARTOGRÁFICA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA

13. La regulación jurídica de la cartografía en el ámbito andaluz se encuentra contenida en el Decreto 141/2006, de 18 de julio, de ordenación de la actividad cartográfica en la Comunidad Autónoma de Andalucía (*Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* nº 154, de 9 de agosto de 2006). En su preámbulo se destaca que la expansión de la sociedad de la información y del conocimiento “se ha traducido en el incremento de las demandas de información geográfica, así como la necesidad de dar respuestas y cobertura a los nuevos avances tecnológicos en materia cartográfi-

ca como son el posicionamiento, los soportes audiovisuales, la navegación o la integración de múltiples informaciones geográficas, donde la representación gráfica tiene un valor capital como medio de transmisión de la información”.

Uno de los principios de la actividad cartográfica de Andalucía es el de difusión [art. 3, letra h), del Decreto 141/2006]. En virtud de este principio, “se deberá poner a disposición de la ciudadanía los productos de dicha actividad, facilitando su acceso y utilizando para ello los soportes tecnológicos que mejor permitan su difusión y disponibilidad”, a cuyo fin “se promoverá que los datos espaciales sean fáciles de descubrir, que se hagan públicas las condiciones de adquisición y uso y que estén disponibles bajo las condiciones que no inhiban ese uso extensivo”.

14. El artículo 18 del Decreto 141/2006 crea la Infraestructura de Datos Espaciales de Andalucía, que es, aproximadamente, el equivalente autonómico de la Infraestructura Nacional de Información Geográfica. La Infraestructura de Datos Espaciales de Andalucía está formada por datos georreferenciados distribuidos en diferentes sistemas de información y servicios interconectados de acuerdo con un conjunto de especificaciones normalizadas, que facilitan la búsqueda y garantiza la interoperabilidad de dichos datos y que será accesible a través de Internet. Tendrá como objetivos, entre otros, impulsar los medios de difusión de la información geográfica, mediante el diseño de una estrategia de distribución, y favorecer el uso de la información disponible promoviendo su utilización bajo criterios no restrictivos. Entre sus principios se encuentra el de hacer disponibles los datos espaciales bajo condiciones que faciliten su uso extensivo. El artículo 21 del Decreto 141/2006 reglamenta la accesibilidad a la Infraestructura de Datos Espaciales de Andalucía.

15. Como complemento a lo establecido en el Decreto 141/2006, de 18 de julio, de ordenación de la actividad cartográfica en la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Consejería de Obras Públicas y Transportes dictó la Orden de 14 de noviembre de 2006 (*Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* n° 232, de 30 de noviembre de 2006), que actualiza los precios públicos de la reproducción de los bienes resultantes de la producción cartográfica autonómica.

16. En aplicación del Decreto 141/2006 se ha redactado el Plan Cartográfico de Andalucía, que dedica una de sus Estrategias a la “mejora de la difusión de la información geográfica”. En aplicación de este principio, el Plan define una Línea de Actuación dedicada a la política de difusión, “estableciendo medidas novedosas en relación con la propiedad intelectual de sus productos y las reservas de derechos correspondientes”. En concreto, su Disposición 86 regula que “todos los productos cartográficos difundidos por la administración autonómica contendrán referencias a la titularidad de los derechos sobre la propiedad intelectual por parte de la Junta de Andalucía y a los términos en que se ceden o reservan los derechos sobre cada producto”. En relación a estas cesiones de derechos, el Plan Cartográfico de Andalucía establece tres posibles modalidades:

- Productos y servicios sujetos a reserva de derechos: en este caso todos los derechos de propiedad intelectual quedarían reservados a favor de la Junta de Andalucía.
- Productos y servicios sujetos a cesión de uso: de aplicación en el caso de “la adquisición por terceros de datos espaciales con la finalidad de reutilización comercial, que serán reguladas mediante contratos de cesión de los derechos de uso, en los que se determinarán los usos permitidos y excluidos, los derechos reservados, la titularidad de los productos y servicios finales y las condiciones económicas para su cesión”.
- Productos y servicios de uso libre y gratuito: aplicable cuando “se permita la copia, distribución y comunicación pública, así como la producción de obras derivadas. Estas licencias establecerán como condiciones para su uso el reconocimiento explícito de la autoría, su utilización con fines no comerciales y que cualquier obra derivada se distribuya en las mismas condiciones”.

A los efectos de este Dictamen, lo interesante de estas Disposiciones del Plan Cartográfico de Andalucía es que facultan la definición de distintas políticas de gestión de los derechos de propiedad intelectual, en función de los diversos productos cartográficos que se pongan a disposición de la ciudadanía. La primera modalidad sería equivalente al régimen de “todos los derechos reservados” implícita en la declaración de “copyright”. En cambio, las otras dos modalidades suponen el reconocimiento de derechos a los usuarios, más allá de los ya recogidos por la LPI, en el primer caso mediante una contraprestación económica y en el segundo de forma gratuita. Pero lo realmente novedoso es que el criterio para aplicar una de estas dos últimas modalidades es en función del uso que haga el adquirente. Así, la cesión de uso se destina a los casos en que el comprador tenga una “finalidad de reutilización comercial”, mientras que el uso libre se restringe a “su utilización con fines no comerciales”. Desde esta perspectiva, el uso que se pretenda hacer de los productos cartográficos será el que determine qué derechos concretos cede la Junta de Andalucía y en qué condiciones se realiza esta cesión.

4. LA PROTECCIÓN DE LOS PRODUCTOS CARTOGRÁFICOS POR LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

4.1. Los productos cartográficos como obra protegida por un derecho de autor: problemas de titularidad de los derechos

17. Algunos de los productos cartográficos elaborados por el Instituto de Cartografía de Andalucía pueden tener la consideración de obra protegida por un derecho de propiedad intelectual. El artículo 10.1 LPI establece que son objeto de propiedad intelectual “todas las creaciones originales literarias, artísticas o científicas expresadas por cualquier medio o soporte, tangible o intangible, actualmente conocido o que se invente en el futuro”. La letra g) de ese precepto se refiere a título indi-

cativo, entre las creaciones originales protegidas por un derecho de autor, a “los gráficos, mapas y diseños relativos a la topografía, la geografía y, en general, a la ciencia”. Un producto cartográfico que presente el grado de originalidad exigido por el artículo 10.1 LPI, en la interpretación dada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, puede ser una obra protegida por un derecho de propiedad intelectual. El hecho de que la normativa relativa a la cartografía señale, de manera general, que los productos cartográficos, o que una categoría de ellos, están protegidos por la propiedad intelectual, no exime de realizar un análisis concreto de cada producto cartográfico para verificar, a la luz de los criterios establecidos por la ley y la jurisprudencia, si reviste la originalidad suficiente para merecer la consideración de obra protegida por un derecho de autor.

La praxis judicial ofrece casos en los que se ha apreciado la existencia de una obra de cartografía protegida por derechos de propiedad intelectual. En el caso resuelto por la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, Sección 13ª, de 16 de octubre de 2006 (JUR 2007, 166551), se estimó la demanda judicial interpuesta por una sociedad mercantil contra otra, a la que se imputó la reproducción, transformación y distribución ilícitas de una obra de cartografía digital, denominada “Ibercarta”, propiedad de la demandante. La Sentencia define la llamada “Ibercarta” como una “obra de cartografía digital integrada por códigos fuente, base de datos y representaciones cartográficas” (Fundamento de Derecho primero). En otro momento de su resolución, la Audiencia razona con más detalle acerca de las características de la obra en cuestión y, sobre todo, acerca de su originalidad: “la actora, con la conjunción de diferentes procesos, ha conseguido elaborar un software que hace posible la consulta de un gran elenco de cartografía digitalizada relativa a distintos núcleos urbanos, de forma sistematizada, a través de una base de datos que facilita la rápida localización del lugar que se le interesa, permitiendo la visualización del plano correspondiente así como el acceso a diferente información incorporada al software. La creación de éste -añade la Sentencia- requiere una labor muy delicada de interpretación y recopilación de datos obtenidos de diversas fuentes, tales como documentos, ficheros informáticos, gabinetes de urbanismo, organismos municipales y oficiales, trabajos de campo, aerofotografía, etc., y una vez que se dispone de ellos se recompone la realidad de la red sobre papel con coordenadas y finalmente se digitaliza. En definitiva -concluye la Audiencia Provincial de Madrid-, en la ejecución y consumación de este proceso es donde reside la originalidad de la obra, tanto por la creación material misma como por incorporar la inventiva de su autor” (Fundamento de Derecho quinto). La lectura de este pasaje de la Sentencia plantea, no obstante, la duda de saber si el objeto de protección por el derecho de autor es realmente la obra cartográfica digital, o más bien el programa de ordenador (software) que permite su utilización, o, en fin, la base de datos. La Audiencia no traza una precisa distinción entre estos elementos, susceptibles todos ellos de gozar de protección al amparo de la Ley de Propiedad Intelectual, y de ahí la duda reseñada.

18. En todo caso, debe quedar bien establecido que las que podemos denominar “meras informaciones cartográficas” no están protegidas por un derecho de autor,

dado que la Ley de Propiedad Intelectual no tutela las simples informaciones. La expresión formal de dichas informaciones, si alcanza el grado de originalidad requerido, podrá adquirir, en su caso, la condición de obra protegida.

El hecho de que el artículo 13 LPI establezca que no son objeto de propiedad intelectual, entre otras cosas, “los actos [...] de los organismos públicos” no es un argumento en contra de lo que se acaba de afirmar. Por el contexto en que se produce dicha mención a “los actos [...] de los organismos públicos”, así como por las restantes expresiones que en dicho precepto legal acompañan al término “actos” (el artículo 13 LPI se refiere, de manera conjunta, a “actos, acuerdos, deliberaciones y dictámenes de los organismos públicos”), permite entender que el objeto excluido de la protección de los derechos de propiedad intelectual son las actividades puramente administrativas, es decir, los actos dictados por la Administración pública competente con ocasión de la tramitación de un procedimiento administrativo (cfr. el Título V de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, rubricado “De las disposiciones y los actos administrativos”). Conforme a esta interpretación, es claro que las creaciones cartográficas originales, incluso las realizadas por funcionarios públicos, no pueden quedar fuera del ámbito de protección de la propiedad intelectual bajo el argumento de que se trata de “actos” emanados de los organismos públicos.

19. Admitida la posibilidad de que los productos cartográficos dispongan de una protección por la vía del derecho de autor en sentido estricto, en cuyo caso podrán ser denominados con toda propiedad “obras cartográficas”, la cuestión que a renglón seguido se plantea es la de determinar la titularidad de ese derecho de autor. En el esquema de nuestra Ley de Propiedad Intelectual, la condición de autor corresponde únicamente a la persona natural que crea alguna obra literaria, artística o científica (artículo 5.1 LPI), si bien las personas jurídicas, en los casos expresamente previstos, podrán beneficiarse de la protección que la Ley concede al autor (artículo 5.2 LPI). Ello significa que el Instituto de Cartografía de Andalucía, que no es una persona natural -física-, no puede ser autor, aunque sí titular de derechos de autor, siempre que concurra alguna de las circunstancias que le legitiman para dicha titularidad.

En la generalidad de los casos, las obras cartográficas tendrán su origen en alguna de las siguientes circunstancias:

- (i) Han sido creadas por funcionarios públicos, bien los del Instituto de Cartografía de Andalucía, bien cualesquiera otros de la Administración autonómica andaluza o estatal.
- (ii) Han sido creadas por empleados de la Administración pública contratados en régimen laboral.

- (iii) Han sido creadas por terceros contratistas de la Administración pública, en ejecución del correspondiente contrato público.
- (iv) Son utilizadas por el Instituto de Cartografía de Andalucía en virtud de la licencia o cesión realizada en su favor por el titular de los derechos de propiedad intelectual sobre el producto en cuestión.

Cada una de estas hipótesis plantea un problema peculiar, por lo que resulta imprescindible su análisis por separado.

20. El supuesto (i) se refiere al caso en que las obras cartográficas han sido creadas por funcionarios públicos, bien los del Instituto de Cartografía de Andalucía, bien cualesquiera otros de la Administración autonómica andaluza o estatal. Esta hipótesis no se encuentra contemplada en la Ley de Propiedad Intelectual, ni en la normativa reguladora de los funcionarios públicos, estatales o autonómicos. Lo lógico, desde luego, es que los derechos de propiedad intelectual sobre la obra creada por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones pertenezcan a la Administración pública en cuyo seno aquél desempeña su función. Sin embargo, no hay ninguna norma jurídica que específicamente así lo establezca. En esta situación, cabe pensar en una aplicación por analogía a la relación funcional de lo dispuesto en el artículo 51 LPI a propósito de la relación laboral, si bien se trata de una alternativa no exenta de objeciones.

21. El supuesto (ii) se refiere al caso en que las obras cartográficas han sido creadas por empleados de la Administración pública contratados en régimen laboral. Se trata de una hipótesis contemplada en el precitado artículo 51 LPI. La regla de partida es que la transmisión al empresario (*in casu*, la Administración pública empleadora) de los derechos de explotación de la obra creada en virtud de una relación laboral se regirá por lo pactado en el contrato, debiendo éste realizarse por escrito (apartado 1). Ahora bien, en el supuesto, muy frecuente en la práctica, de que el contrato de trabajo no incluya ninguna previsión por escrito acerca de ese aspecto, se presumirá que los derechos de explotación han sido cedidos en exclusiva y con el alcance necesario para el ejercicio de la actividad habitual del empresario en el momento de la entrega de la obra realizada en virtud de dicha relación laboral (apartado 2), en el bien entendido, sin embargo, de que en ningún caso podrá el empresario utilizar la obra o disponer de ella para un sentido o fines diferentes de los que se derivan de lo establecido en los mencionados apartados 1 y 2 (apartado 3 del artículo 51 LPI). Por tanto, en defecto de pacto por escrito, los derechos sobre las obras cartográficas pertenecerán en exclusiva a la Administración pública empleadora con el alcance necesario para el ejercicio de su actividad habitual.

En todo caso, la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de junio de 2007 (RJ 2007, 5575) demuestra que no en todos los casos los derechos sobre las obras creadas por un trabajador pertenecen a su empresario. En el caso zanjado por esa Sentencia, se trataba de saber si los derechos sobre un programa de ordenador (que, según el

Derecho español, tiene la consideración de obra protegida por un derecho de autor) pertenecían al trabajador que lo había creado o a su empleador. Se daba además la circunstancia de que el empleador era una Administración pública (*in casu*, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha). Ratificando el criterio ya mantenido en apelación por la Audiencia Provincial de Ciudad Real, el Tribunal Supremo advierte que, si bien es cierto que el artículo 97.4 LPI atribuye la titularidad del derecho de explotación al empresario cuando un trabajador asalariado cree el programa de ordenador “en el ejercicio de las funciones que le han sido confiadas o siguiendo las instrucciones de su empresario”, en el caso controvertido había pruebas suficientemente demostrativas de que el trabajador había creado el programa al margen de sus obligaciones laborales, y sin que el empresario le hubiera dado instrucciones explícitas acerca de cómo hacerlo. En esta tesitura, el Tribunal resolvió que, pese a la existencia del contrato de trabajo, los derechos patrimoniales sobre la obra creada por el trabajador no pertenecían al empresario, sino al empleado.

22. El supuesto (iii) se refiere al caso en que las obras cartográficas han sido creadas por terceros contratistas de la Administración pública, en ejecución del correspondiente contrato público. Resulta entonces de aplicación la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, cuyo artículo 277.2 dispone, en relación con los contratos de servicios, que, “salvo que se disponga otra cosa en los pliegos de cláusulas administrativas o en el documento contractual, los contratos de servicios que tengan por objeto el desarrollo y la puesta a disposición de productos protegidos por un derecho de propiedad intelectual o industrial llevarán aparejada la cesión de éste a la Administración contratante”, añadiendo que, “en todo caso, y aun cuando se excluya la cesión de los derechos de propiedad intelectual, el órgano de contratación podrá siempre autorizar el uso del correspondiente producto a los entes, organismos y entidades pertenecientes al sector público a que se refiere el artículo 3.1” de la propia Ley de Contratos del Sector Público. Conforme a lo prevenido en la Disposición final séptima, apartado 2, de dicha Ley, el transcrito artículo 277.2 constituye legislación básica dictada al amparo del artículo 149.1.18^a de la Constitución, por lo que es de aplicación general a todas las Administraciones públicas y organismos y entidades dependientes de ellas.

Interesa destacar que la referencia a los derechos de propiedad intelectual e industrial que se contiene en el vigente artículo 277.2 de la Ley de Contratos del Sector Público de 2007 constituye una innovación en relación con la anterior normativa sobre la materia. En efecto, el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, si bien regulaba los contratos de servicios (véase su artículo 196), no contenía ninguna norma relativa a la cesión a favor de la Administración pública de los derechos de propiedad intelectual e industrial sobre las obras creadas en ejecución de dichos contratos.

Por tanto, a la vista de lo establecido en el artículo 277.2 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, los derechos de propiedad intelectual

sobre las obras cartográficas creadas por un tercero contratista de la Administración pública, en el marco de un contrato de servicios, pertenecen a la Administración contratante, salvo que se prevea otra cosa en los pliegos de cláusulas administrativas o en el documento contractual.

23. Finalmente, el supuesto (iv) se refiere al caso en que las obras cartográficas son utilizadas por el Instituto de Cartografía de Andalucía en virtud de la licencia o cesión realizada en su favor por el titular de los derechos de propiedad intelectual sobre el producto en cuestión. En este supuesto, y según se deduce de su propio enunciado, el Instituto no es titular originario de derechos de explotación sobre las obras cartográficas, sino que lo único que ostenta sobre ellas es una licencia o cesión, que le permite utilizar tales obras como licenciatario o cesionario, normalmente no exclusivo. Habrá que examinar en cada caso las condiciones en que se ha otorgado la licencia o cesión en favor del Instituto de Cartografía de Andalucía para saber si éste puede, a su vez, sublicenciar o subceder los derechos transmitidos en favor de terceros.

4.2. Los productos cartográficos como base de datos protegida por un derecho de autor o por un derecho *sui generis*

24. La posibilidad que se ha analizado más arriba consiste en la consideración del producto cartográfico como una creación original, es decir, como una obra protegida por un derecho de propiedad intelectual. Junto a esta alternativa, existe otra quizá más viable, habida cuenta de que el Instituto de Cartografía de Andalucía agrupa sus informaciones, datos, elementos y productos cartográficos en grandes bases de datos. En efecto, las bases de datos están protegidas por la normativa sobre propiedad intelectual desde una doble perspectiva: bien como obras originales cubiertas por un derecho de autor en sentido estricto, bien como inversiones cuantitativa y cualitativamente relevantes tuteladas por un derecho *sui generis*. Dada la importancia práctica que esta posible protección reviste para los intereses del Instituto, resulta oportuno exponer este aspecto con algún detalle.

25. El artículo 12.1 LPI establece que son objeto de propiedad intelectual, en los términos del Título I de dicha Ley (es decir, al amparo del derecho de autor), las colecciones de obras ajenas, de datos o de otros elementos independientes como son las antologías y las bases de datos que por la selección o disposición de sus contenidos constituyan creaciones intelectuales, sin perjuicio, en su caso, de los derechos que pudieran subsistir sobre dichos contenidos. La protección concedida a estas colecciones (bases de datos) se refiere únicamente a su estructura en cuanto forma de expresión de la selección o disposición de sus contenidos, no siendo extensiva a éstos. Por su parte, el apartado 2 de ese mismo artículo 12 LPI aclara que, a los efectos de la Ley de Propiedad Intelectual, se consideran bases de datos las colecciones de obras, de datos, o de otros elementos independientes dispuestos de manera sistemática o metódica y accesibles individualmente por medios electrónicos o de otra forma.

De la interpretación conjunta de ambos apartados del artículo 12 LPI se desprende que las bases de datos pueden estar protegidas por un derecho de autor en sentido estricto. Esta situación se producirá cuando los criterios de selección o disposición de los contenidos constituyan “creaciones intelectuales”. La expresión entrecomillada, que procede directamente del artículo 3.1 de la Directiva 96/9/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 1996, sobre la protección jurídica de las bases de datos, hace referencia a la necesidad de que los criterios de selección o disposición de los contenidos ofrezcan un cierto nivel de originalidad, aunque no sea tan intenso como el exigido con carácter general a las obras en virtud del artículo 10.1 LPI. Cuando los mencionados criterios presentan ese nivel mínimo de originalidad, la base de datos está protegida por un derecho de autor, con la consecuencia de que el autor de la misma (*in casu*, el Instituto de Cartografía de Andalucía, con las matizaciones que se señalarán más adelante) dispone de un derecho exclusivo para su explotación, así como de las facultades de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de la base de datos en cuestión.

26. El hecho de que, en las condiciones señaladas, la base de datos esté protegida por un derecho de autor no quiere decir que dicha protección se extienda también, de manera necesaria y automática, a los contenidos de dicha base. Este es el sentido que ha de darse al segundo párrafo del artículo 12.1 LPI, cuando establece que la protección concedida a una base de datos por la vía del derecho de autor “se refiere únicamente a su estructura en cuanto forma de expresión de la selección o disposición de sus contenidos, no siendo extensiva a éstos”. Por tanto, la tutela de una base de datos por la vía del derecho de autor no se extiende, necesaria y automáticamente, a los “datos” o “contenidos” de la base. Éstos últimos podrán estar también protegidos por un derecho de autor si son creaciones originales en el sentido del artículo 10.1 LPI, pero no en otro caso. Así por ejemplo, si uno de los contenidos de la base de datos es una fotografía original, o un mapa artístico -también original-, tanto la fotografía como el mapa estarán protegidos por un derecho de autor, compatible e independiente con el derecho de autor que tiene por objeto la base de datos. Ahora bien, si los datos o contenidos de la base son, *verbi gratia*, simples informaciones cartográficas, o un dibujo carente de originalidad, o un mapa que se encuentra en el dominio público, esos datos o contenidos no están protegidos por un derecho de autor, sin perjuicio de que la base de datos sí disfrute de esa condición.

En conclusión, la protección por el derecho de autor de una base de datos cuyos criterios de selección, ordenación y disposición constituyan una creación intelectual va referida, de manera exclusiva, a la propia base de datos, pero no prejuzga, ni significa en todo caso, que los contenidos de la base también gocen de dicha protección. Esta última circunstancia habrá de valorarse de manera casuística, en relación con cada dato o contenido de la base, y verificando si, respecto de cada uno de ellos, concurre el requisito de originalidad exigido por el artículo 10.1 LPI.

27. La segunda posible vía de protección de una base de datos en el Derecho español es la otorgada por el derecho *sui generis* regulado en los artículos 133 a 137 LPI, introducidos en la Ley de Propiedad Intelectual como consecuencia de la transposición a nuestro ordenamiento jurídico de la antes mencionada Directiva 96/9/CE, sobre la protección jurídica de las bases de datos. Esta protección por la vía del derecho *sui generis* es complementaria de la examinada con anterioridad. En efecto, si los criterios de selección, ordenación y disposición de los contenidos son originales, la base de datos estará protegida por un derecho de autor. Si dichos criterios no son originales, la base de datos no gozará de protección por la vía del derecho de autor, aunque -y aquí radica esa complementariedad antes citada- podrá estar protegida por un derecho *sui generis* siempre que concurren los requisitos propios de esta figura. Si tampoco fuera así, la base de datos tampoco gozará de la tutela del derecho *sui generis* y, en definitiva, carecerá de toda protección procedente de la Ley de Propiedad Intelectual, sin perjuicio de que el fabricante de la misma pueda activar, llegado el caso, otros mecanismos de protección (p.ej., los establecidos en la Ley de Competencia Desleal).

28. Según el artículo 133.1 I LPI, el derecho *sui generis* sobre una base de datos protege la inversión sustancial, evaluada cualitativa y cuantitativamente, que realiza su fabricante ya sea de medios financieros, empleo de tiempo, esfuerzo, energía u otros de similar naturaleza, para la obtención, verificación o presentación de su contenido. Esta definición puede dar perfecta cabida a las bases de datos de productos cartográficos elaboradas por el Instituto de Cartografía de Andalucía, siempre que -como normalmente sucederá- dichas bases sean el resultado de una inversión sustancial, evaluada en términos cuantitativos o cualitativos. El hecho de que el contenido de esas bases de datos esté constituido por contenidos no protegidos por un derecho de propiedad intelectual (p.ej., informaciones, hechos, ideas...) no constituye un obstáculo para la aplicación de la normativa del derecho *sui generis*, ya que, al igual que sucedía con las bases de datos protegidas por un derecho de autor, el mencionado derecho *sui generis* se aplica con independencia de la posibilidad de que ese contenido esté protegido por un derecho de autor o por otros derechos, y “sin perjuicio de los derechos existentes sobre su contenido” (artículo 133.4 LPI).

La protección de las bases de datos por la vía del derecho *sui generis* significa que el titular de los derechos es el fabricante de la base. El artículo 133.3, letra a), LPI, define el fabricante como “la persona natural o jurídica que toma la iniciativa y asume el riesgo de efectuar las inversiones sustanciales orientadas a la obtención, verificación o presentación de su contenido”. En el caso que se examina, la condición de fabricante recae en el Instituto de Cartografía de Andalucía.

29. En su condición de titular de los derechos sobre una base de datos protegida por un derecho *sui generis*, el Instituto de Cartografía de Andalucía puede prohibir la extracción y/o reutilización de la totalidad o de una parte sustancial del contenido de aquella, evaluada cualitativa o cuantitativamente (artículo 133.1 II LPI). A estos

efectos, la extracción es la transferencia permanente o temporal de la totalidad o de una parte sustancial del contenido de una base de datos a otro soporte, cualquiera que sea el medio utilizado o la forma en que se realice [artículo 133.3, letra b), LPI], mientras que por reutilización se entiende toda forma de puesta a disposición del público de la totalidad o de una parte sustancial del contenido de la base mediante la distribución de copias en forma de venta u otra transferencia de su propiedad o por alquiler, o mediante transmisión en línea o en otras formas [artículo 133.3, letra c), LPI]. La extracción es la reproducción de la base de datos, mientras que la reutilización consiste en su distribución o en su comunicación pública, incluida la puesta a disposición del público. Gracias a la posibilidad que el Instituto tiene de prohibir la reproducción, la distribución y la comunicación pública de sus bases de datos protegidas por un derecho *sui generis*, es claro que, en último término, tiene un control de acceso sobre el contenido de la base.

4. 3. Los límites a los derechos de propiedad intelectual sobre los productos cartográficos

30. La consideración de los productos cartográficos como objeto de derechos de propiedad intelectual (bien sea porque se trata de una obra protegida por un derecho de autor en sentido estricto, bien sea porque constituye una base de datos protegida por un derecho de autor o por un derecho *sui generis*) significa que los mismos se encuentran plenamente sometidos al régimen establecido en la Ley de Propiedad Intelectual. No es propio de este Dictamen, naturalmente, exponer con detalle el alcance de dicho régimen, pues ello conduciría *de facto* a realizar un análisis completo de dicha Ley.

Ahora bien, resulta oportuno señalar que, pese a ser titular de derechos de propiedad intelectual sobre sus productos cartográficos, el Instituto de Cartografía de Andalucía no puede oponerse a la utilización de dichos productos por parte de terceros cuando se encuentre amparada por alguna excepción o limitación a los mencionados derechos. Ello es así porque los límites a los derechos de propiedad intelectual, previstos en los artículos 31 a 39 LPI, son plenamente aplicables a las obras cartográficas, del mismo modo que los establecidos en el artículo 135.1 LPI lo son a las bases de datos cartográficos protegidas por un derecho *sui generis*. Por tanto, límites como el de copia privada [artículos 31.2 y 135.1, letra a), LPI, aunque nótese que este último no se aplica a las bases de datos electrónicas], el de cita (artículo 32.1 LPI) o el de ilustración para la enseñanza (artículos 32.2 y 135.1, letra b), LPI] son enteramente aplicables a las obras cartográficas y a las bases de datos cartográficos protegidas por un derecho *sui generis*. Ello significa, por continuar con los ejemplos antes mencionados, que el Instituto de Cartografía de Andalucía no podrá oponerse a, ni podrá perseguir, utilidades de las mencionadas obras o bases de datos cuando se encuentren amparadas en el límite de copia privada, en el de cita o en el de ilustración para la enseñanza.

5. EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE EXPLOTACIÓN DE LOS PRODUCTOS CARTOGRÁFICOS: LA EDICIÓN DE LIBROS Y LAS LICENCIAS A TERCEROS

31. El Instituto de Cartografía de Andalucía puede, en los términos ya vistos, ser titular, originario o derivativo, de derechos de propiedad intelectual sobre las obras cartográficas o sobre las bases de datos originales (aquellas cuyos criterios de selección, ordenación y disposición de los contenidos son creaciones intelectuales). Del mismo modo, puede ser titular de un derecho *sui generis* sobre las bases de datos cuyos criterios de selección, ordenación y disposición de los contenidos carecen de originalidad. Tanto si es titular de un derecho de autor como de un derecho *sui generis*, dispone de las facultades patrimoniales reconocidas en la Ley de Propiedad Intelectual, sometidas a los límites legalmente previstos.

En su condición de titular de derechos patrimoniales sobre las obras cartográficas o sobre las bases de datos, el Instituto de Cartografía de Andalucía está en condiciones de decidir con libertad el modo de explotación de dichos productos. Puede asumir directamente la explotación de esos derechos (p.ej., mediante la edición impresa de las obras cartográficas), de manera lucrativa o no. Puede también, si así lo prefiere, ceder sus derechos a terceros, para que sean estos los que, bajo la licencia del Instituto, exploten las obras o las bases de datos y obtengan los rendimientos correspondientes. Del mismo modo, puede autorizar a terceros el uso con carácter gratuito, con la finalidad de conseguir una más amplia difusión de los productos cartográficos coherente con la función de servicio público que la Administración desempeña en este sector. A su vez, todas las utilizaciones mencionadas pueden hacerse de manera analógica (en soporte papel) o digital, bajo modalidades tales como la venta y descarga de ficheros digitales y los servicios prestados *on line* a través de Internet.

32. En el caso de las publicaciones o ediciones en soporte papel de los productos cartográficos, el Instituto de Cartografía de Andalucía debería de observar las exigencias específicas establecidas para las publicaciones oficiales en el antes citado Real Decreto 118/2001, de 9 de febrero, de ordenación de publicaciones oficiales, tales como la asignación de un Número de Identificación de Publicaciones Oficiales (NIPO) y un *International Standard Book Number* (ISBN).

Merece una mención especial en este punto el depósito legal, siquiera sea porque la normativa que lo regula, una antigua Orden ministerial de 1971, ya se refería de manera expresa a los productos cartográficos. En efecto, el artículo 16, párrafo tercero, de la todavía vigente Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 30 de octubre de 1971, por la que se aprueba el Reglamento del Instituto Bibliográfico Hispánico (*Boletín Oficial del Estado* n° 276, de 18 de noviembre de 1971), señala que “cuando se trate de trabajos cartográficos, a que se refiere la Orden de la Presidencia del Gobierno de 30 de junio de 1970, será requisito indispensable unir a la solicitud de número de depósito legal la autorización previa del Consejo Superior Cartográfico”. La redacción de este precepto procede de la Orden del Ministerio de

Educación y Ciencia de 20 de febrero de 1973 (*Boletín Oficial del Estado* nº 54, de 3 de marzo de 1973).

33. Tanto las obras cartográficas como las bases de datos de productos cartográficos, ya se encuentren protegidas por un derecho de autor o un derecho *sui generis*, pueden ser inscritos en el Registro de la Propiedad Intelectual con arreglo a las normas generales contenidas en el Reglamento del Registro General de la Propiedad Intelectual, aprobado por el Real Decreto 281/2003, de 7 de marzo. La inscripción es voluntaria. Se presumirá, salvo prueba en contrario, que los derechos inscritos pertenecen a su titular en la forma determinada en el asiento respectivo (artículo 145.3 LPI).

Además, el Instituto de Cartografía de Andalucía puede utilizar el símbolo © en las condiciones señaladas en el artículo 146 LPI. Dicho precepto prevé que el titular de un derecho de explotación sobre una obra o producción protegida por la Ley de Propiedad Intelectual puede anteponer a su nombre el indicado símbolo © con precisión del lugar y año de la divulgación de aquéllas. El citado símbolo indica la reserva de los derechos exclusivos en favor de la persona cuyo nombre figura junto al símbolo.

34. En la medida en que los productos cartográficos contienen información espacial (datos espaciales), la difusión de tales productos está afectada por la Directiva 2007/2/CE, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (Inspire), citada en un momento anterior de este Dictamen. En efecto, el artículo 11.1 de la Directiva 2007/2 dispone que los Estados miembros establecerán y gestionarán una red con los siguientes servicios, orientados a los conjuntos de datos espaciales y servicios relacionados con ellos para los que se hubieran creado metadatos, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Directiva:

- a) servicios de localización, que posibiliten la búsqueda de conjuntos de datos espaciales y servicios relacionados con ellos partiendo del contenido de los metadatos correspondientes, y que muestren el contenido de los metadatos;
- b) servicios de visualización, que permitan, como mínimo, mostrar, navegar, acercarse o alejarse mediante zoom, moverse o la superposición visual de los conjuntos de datos espaciales, así como mostrar los signos convencionales o cualquier contenido pertinente de metadatos;
- c) servicio de descarga, que permitan descargar copias de conjuntos de datos espaciales, o partes de ellos y, cuando sea posible, acceder directamente a ellos;
- d) servicios de transformación, que permitan transformar los datos espaciales con vistas a lograr su interoperabilidad;
- e) servicios que permitan el acceso a servicios de datos espaciales.

Estos servicios deberán tener en cuenta los requisitos pertinentes de los usuarios y ser fáciles de utilizar y de acceso al público, vía Internet o cualquier otra forma de telecomunicación. Ahora bien, los Estados miembros podrán limitar el acceso público a los conjuntos y servicios de datos espaciales cuando dicho acceso pueda afectar negativamente a cualquiera de los aspectos que se mencionan en la Directiva, uno de los cuales está constituido por “los derechos de propiedad intelectual” [artículo 13.1, letra e)]. Los motivos que justifican la limitación de acceso de acuerdo con el apartado 1 se interpretarán de manera restrictiva, teniendo en cuenta en cada caso concreto el interés público que ampara la garantía de acceso; en cada caso concreto, el interés público en que se ampara la divulgación deberá sopesarse con el interés que justifica la limitación o condicionamiento del acceso (artículo 13.2 de la Directiva).

La mención que se hace a los derechos de propiedad intelectual como una de las circunstancias que puede ser invocada por los Estados miembros para limitar el acceso público a los conjuntos y servicios de datos espaciales debe ser entendida en sus justos términos. Lo que hace el artículo 13.1 de la Directiva es permitir a los Estados que puedan invocar los derechos de propiedad intelectual con esa finalidad, pero no obliga a ello. Corresponderá a cada Estado miembro, llegado el momento de incorporar a su ordenamiento jurídico interno la Directiva 2007/2 (el plazo finaliza el 15 de mayo de 2009; cfr. su artículo 24.1), decidir si hace uso, y en qué condiciones, de esta facultad que le concede la Directiva. Por el momento, y dado que el Estado español no ha procedido a la transposición a nuestro Derecho de la Directiva Inspire, los derechos de propiedad intelectual no pueden constituir una razón para limitar el acceso público a los conjuntos y servicios de datos espaciales. En todo caso, hay que tener en cuenta que la citada Directiva “no afecta a la existencia o posesión de derechos de propiedad intelectual de las autoridades públicas” (cfr. su artículo 2.2), lo que debe ser interpretado en el sentido de que el acceso público a los conjuntos y servicios de datos espaciales no afecta a los derechos de propiedad intelectual que la autoridad pública en cuestión pudiera tener en relación con tales datos.

35. El artículo 14 de la Directiva 2007/2 se refiere a las condiciones económicas o comerciales en que puede producirse el acceso. Las reglas que contiene este precepto son las siguientes:

- Los Estados miembros garantizarán que los servicios de localización y de visualización se pongan de forma gratuita a disposición del público. No obstante, podrán permitir que una autoridad pública que suministra los servicios de visualización cobre tasas si esas tasas garantizan el mantenimiento de los conjuntos de datos especiales y los servicios de datos correspondientes, en particular en los casos en que se trate de cantidades muy grandes de datos actualizados con frecuencia. La posibilidad de cobrar una tasa por los servicios de visualización no es una obligación de los Estados miembros, sino una facultad.
- Los datos disponibles mediante los servicios de visualización podrán presentarse en una forma que impida su reutilización con fines comerciales. Nuevamente se

trata de una posibilidad, no de una obligación. Los Estados, pues, pueden no prohibir la reutilización con fines comerciales de los datos obtenidos mediante los servicios de visualización.

- En el caso de que las autoridades públicas cobren por los servicios de visualización, los servicios de descarga o los servicios que permitan el acceso a servicios de datos espaciales, los Estados miembros garantizarán la disponibilidad de los servicios de comercio electrónico. Estos servicios podrán estar sujetos a cláusulas de responsabilidad, licencias por clicado o, cuando sea necesario, licencias.

36. Como antes se indicó, el plazo para la incorporación a los Derechos nacionales de esta Directiva 2007/2 aún no ha transcurrido, por lo que las previsiones que se acaban de exponer carecen de eficacia directa. Habrá, por tanto, que aguardar a la norma de Derecho interno a través de la cual se incorporará la Directiva Inspire al ordenamiento jurídico español para ver en qué medida y con qué alcance sus previsiones inciden en la política de difusión de los productos cartográficos que pretende desarrollar el Instituto de Cartografía de Andalucía.

6. LA APLICACIÓN A LOS PRODUCTOS CARTOGRÁFICOS DE LA NORMATIVA SOBRE REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

37. Hasta ahora se ha analizado la cuestión de los derechos sobre los productos cartográficos desde una perspectiva “propietaria”, es decir, desde la consideración del Instituto de Cartografía de Andalucía como posible titular de derechos de propiedad intelectual sobre las obras cartográficas y sobre las bases de datos (ya protegidas por un derecho de autor en sentido estricto, ya por un derecho *sui generis*). Desde esta perspectiva, el acceso y disfrute por terceros de los productos cartográficos quedan supeditados a la existencia de un consentimiento previo del titular de los derechos, salvo que dicho acceso y disfrute encuentren cobertura en alguno de los límites a los derechos reconocidos en la Ley de Propiedad Intelectual.

Este análisis, sin embargo, es insuficiente si no se completa con la perspectiva “pública” derivada de las normas sobre reutilización de la información del sector público. En efecto, esta normativa impone a las Administraciones públicas la obligación de facilitar, tanto a particulares como a empresas, el acceso a la información obtenida por las Administraciones en el desempeño de sus funciones, así como la utilización de dicha información, incluso con fines comerciales. Como señala la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público, éste “recoge, produce, reproduce y difunde un amplia gama de información relativa a numerosos ámbitos, por ejemplo información social, económica, geográfica, meteorológica o turística y sobre empresas, patentes y educación” (considerando cuarto). Esta información del sector público “constituye una materia prima importante para diversos produc-

tos y servicios de contenidos digitales y se convertirá en un recurso cada vez más importante con el desarrollo de los servicios inalámbricos de contenidos” (considerando quinto), razón por la que “se debe instar a los organismos del sector público a poner a disposición, con vistas a su reutilización, todos los documentos que conserven” (considerando noveno).

38. Los productos cartográficos constituyen una “información” en el sentido de la Directiva 2003/98, así como de la Ley estatal 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español dicha Directiva. En efecto, la información “geográfica” aparece expresamente mencionada tanto en el considerando cuarto de la Directiva como en el Preámbulo de la Ley 37/2007 (párrafo segundo) como un tipo de información sometido al ámbito de aplicación de ambas normas.

A los efectos de la Ley 37/2007, se entiende por reutilización el uso de documentos que obran en poder de las Administraciones y organismos del sector público, por personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales, siempre que dicho uso no constituya una actividad administrativa pública. Y por documento se entiende, en el marco de esa misma norma, “toda información cualquiera que sea su soporte material o electrónico así como su forma de expresión gráfica, sonora o en imagen utilizada” (artículo 3.2 de la Ley 37/2007). La Directiva confirma la amplitud del concepto documento: “abarca todas las formas de representación de actos, hechos o información, y cualquier recopilación de los mismos, independientemente del soporte (escrito en papel, almacenado en forma electrónica o como grabación sonora, visual o audiovisual), conservados por los organismos del sector público. Se considera documento conservado por un organismo del sector público todo documento cuya reutilización puede ser autorizada por dicho organismo del sector público” (considerando undécimo de la Directiva 2003/98).

Como puede apreciarse, el concepto de “documento”, a los efectos de la aplicación de la normativa sobre reutilización de información del sector público, se relaciona con “actos, hechos o información”, y no con la definición de “obra” protegida por un derecho de autor, o con la de “base de datos” protegida por un derecho de autor o un derecho *sui generis*. El concepto de “documento” es más amplio que el de “obra” y el de “base de datos”, lo que significa que la Ley 37/2007 se aplica a todos los productos cartográficos elaborados o custodiados por la Administración, con independencia de la protección que a tales productos dispense, en su caso, la Ley de Propiedad Intelectual.

39. Una de las cuestiones más complejas es la relativa a la coordinación entre los derechos de propiedad intelectual reconocidos por la legislación aplicable, de una parte, y, de otra, la reutilización de información del sector público cuando dicha información está contenida en una obra o prestación protegida por un derecho de esa naturaleza. Conforme a su artículo 1.2, letra b), la Directiva 2003/98 no se aplica a “los documentos sobre los que existan derechos de propiedad intelectual por

parte de terceros”. Esta misma exclusión se contiene en el artículo 3.3, letra e), de la Ley 37/2007, con la única variación, carente de relevancia sustancial, de que la expresión “derechos de propiedad intelectual” empleada por la Directiva es sustituida en la Ley interna por “derechos de propiedad intelectual o industrial”. Por su parte, el artículo 2.5 de la Directiva aclara que “las obligaciones de la presente Directiva se aplicarán únicamente en la medida en que las obligaciones impuestas sean compatibles con las disposiciones de los acuerdos internacionales sobre protección de los derechos de propiedad intelectual, en particular el Convenio de Berna y el Acuerdo ADPIC”.

El considerando vigésimo segundo de la Directiva 2003/98 afronta la cuestión que nos ocupa dando las siguientes explicaciones: “La presente Directiva no afecta a los derechos de propiedad intelectual de terceros. Para evitar confusiones, se entenderá por *derechos de propiedad intelectual* únicamente los derechos de autor y derechos afines (incluidas las formas de protección *sui generis*). La presente Directiva no se aplica a los documentos sometidos a derechos de propiedad industrial como las patentes, los diseños y las marcas registradas. La presente Directiva tampoco afecta a la existencia de derechos de propiedad intelectual de los organismos del sector público ni a su posesión por éstos, ni restringe en modo alguno el ejercicio de esos derechos fuera de los límites establecidos en la presente Directiva. Las obligaciones impuestas por la presente Directiva sólo deben aplicarse en la medida en que las mismas sean compatibles con las disposiciones de los acuerdos internacionales sobre protección de los derechos de propiedad intelectual, en particular el Convenio de Berna para la protección de las obras literarias y artísticas (*Convenio de Berna*) y el Acuerdo sobre aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (*Acuerdo ADPIC*). No obstante -concluye este considerando-, los organismos del sector público deben ejercer sus derechos de autor de una manera que facilite la reutilización”.

El considerando vigésimo cuarto, que complementa el vigésimo segundo que se acaba de transcribir, establece lo siguiente: “La presente Directiva se entiende sin perjuicio de lo dispuesto en la Directiva 2001/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de la información, así como en la Directiva 96/9/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 1996, sobre la protección jurídica de las bases de datos. Detalla [la Directiva 2003/98] las condiciones en las que los organismos del sector público pueden ejercer sus derechos de propiedad intelectual en el mercado interior de la información cuando permitan la reutilización de documentos”.

Por su parte, el artículo 3.3, letra e), de la Ley 37/2007, después de excluir de su ámbito de aplicación los documentos sobre los que existan derechos de propiedad intelectual o industrial por parte de terceros, añade lo siguiente: “No obstante, la presente ley no afecta a la existencia de derechos de propiedad intelectual de las Administraciones y organismos del sector público ni a su posesión por éstos, ni res-

tringe el ejercicio de esos derechos fuera de los límites establecidos por la presente ley. El ejercicio de los derechos de propiedad intelectual de las Administraciones y organismos del sector público deberá realizarse de forma que se facilite su reutilización”.

40. En su proyección a los hechos que se analizan en el presente Dictamen, la coordinación entre los derechos de propiedad intelectual y la obligación de facilitar la reutilización de los documentos del sector pública se concreta en las siguientes afirmaciones esenciales:

1^a) Los derechos de propiedad intelectual del Instituto de Cartografía de Andalucía, en su doble dimensión de derechos de autor sobre las obras cartográficas, y derechos de autor y derecho *sui generis* sobre las bases de datos de productos cartográficos, no se ven invalidados por la obligación de reutilización derivada de la Directiva 2003/98 y la Ley 37/2007. Esos derechos persisten y no sufren, en su existencia, ninguna modificación.

2^a) Tanto las obras cartográficas como las bases de datos de productos cartográficos sobre las que el Instituto de Cartografía de Andalucía tiene derechos de propiedad intelectual están sometidas a la obligación de reutilización impuesta por Directiva 2003/98 y la Ley 37/2007. Dicho en otros términos: el hecho de que las mencionadas obras y bases de datos constituyan el objeto de derechos de propiedad intelectual pertenecientes al Instituto de Cartografía de Andalucía no las excluye del régimen general de reutilización de la información del sector público, pues la exclusión únicamente alcanza a los documentos sobre los que existan derechos de propiedad intelectual “por parte de terceros”, lo que no sucede cuando esos derechos, que ciertamente existen, pertenecen al mismo organismo del sector público que se encuentra gravado con el deber de facilitar la reutilización.

3^a) Con carácter general, el Instituto de Cartografía de Andalucía debe ejercer sus derechos de propiedad intelectual sobre las obras cartográficas y sobre las bases de datos de productos cartográficos de manera que facilite su reutilización.

41. La Ley 37/2007 establece distintas modalidades de reutilización de los documentos del sector público. En lo que ahora interesa, puede tratarse de una “reutilización de documentos puestos a disposición del público sin sujeción a condiciones” o una “reutilización de documentos puestos a disposición del público con sujeción a condiciones establecidas en licencias-tipo” (artículo 4.2). Las Administraciones y organismos del sector público podrán facilitar licencias-tipo para la reutilización de documentos, las cuales deberán estar disponibles en formato digital y ser procesables electrónicamente (artículo 4.4 de la Ley 37/2007). Las condiciones de reutilización son que el contenido de la información no sea alterado, que no se desnaturalice el sentido de la información, que se cite la fuente y que se mencione la fecha de la última actualización (artículo 8 de la Ley 37/2007). En los casos en que se otorgue una

licencia para facilitar la reutilización, el artículo 9 de la citada Ley exige que se haga constar, al menos, la información relativa a la finalidad concreta, comercial o no comercial, para la que se concede la reutilización, la duración de la licencia, las obligaciones del beneficiario y el organismo concedente, las responsabilidades de uso y modalidades financieras, indicándose el carácter gratuito o, en su caso, la tasa o precio público aplicable.

En lo relativo a este último aspecto, el artículo 7 de la Ley 37/2007 permite la aplicación de una tasa o precio público por el suministro de documentos para su reutilización, en las condiciones previstas en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos o, en su caso, en la normativa que resulte de aplicación en el ámbito autonómico o local, teniendo en cuenta para su determinación a estos efectos, entre otras condiciones, la existencia de tasas o precios públicos para el acceso. Los importes de las tasas o precios públicos se cuantificarán con arreglo a lo previsto en los artículos 19 y 25 de la citada Ley 8/1989, o en la normativa que resulte de aplicación en el ámbito autonómico o local, debiendo incluirse en dichos costes los relativos a la recogida, producción, reproducción y difusión. Conforme al artículo 7.4 de la Ley, “se podrán aplicar tasas o precios públicos diferenciados según se trate de reutilización con fines comerciales o no comerciales”. En efecto, si bien las condiciones de reutilización no deben ser discriminatorias para tipos comparables de reutilización, ello no impide “la adopción de una política de tarifas diferenciada para la reutilización comercial y no comercial” (considerando décimo noveno de la Directiva 2003/98).

6. LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL MEDIANTE LICENCIAS DE USO

42. Las diferentes posibilidades de gestión de los derechos que la legislación española ofrece al Instituto de Cartografía de Andalucía como titular, originario o derivativo, de derechos de propiedad intelectual sobre las obras cartográficas o sobre las bases de datos originales, requiere de su plasmación en un documento que recoja con garantías las condiciones en las que se ceden o reservan tales derechos. Este tipo de documento se suele formalizar como una “Licencia de cesión de derechos de uso”, que tiene valor contractual equivalente a las estipulaciones de un contrato de compraventa.

En una licencia de este tipo resulta esencial precisar de forma indubitada sobre qué obra se establece la cesión de derechos, quienes se identifican como licenciante y licenciario, cuales son los derechos –reproducción, distribución, comunicación pública, transformación, etc.- y en qué condiciones se ceden. En todo caso, y a la luz de lo establecido en el Plan Cartográfico de Andalucía, resulta necesario establecer condiciones diferentes en función del uso que el licenciario pretenda realizar, diferenciando las licencias para la reutilización con fines comerciales de aquellas otras con finalidad no comercial.

ANEXO 1: Modelo de Licencia de Uso No Comercial de los productos cartográficos del Instituto de Cartografía de Andalucía

Primera. Definiciones

- a) El “**producto cartográfico**” es el producto que contiene informaciones, hechos o datos relativos a la cartografía. Dicho producto podrá, según los casos, constituir una obra cartográfica protegida por un derecho de autor, o una base de datos protegida por un derecho de autor o por un derecho *sui generis*.
- b) El “**Instituto de Cartografía de Andalucía**” es el organismo público titular de derechos de propiedad intelectual sobre los productos cartográficos.
- c) El “**licenciante**” es el Instituto Cartográfico de Andalucía.
- d) El “**licenciatario**” es la persona o la entidad que ejercita los derechos cedidos mediante esta licencia.
- e) Se entiende por “**reproducción**” la fijación directa o indirecta, provisional o permanente, por cualquier medio y en cualquier forma, de todo el producto cartográfico o parte de él, que permita su comunicación y la obtención de copias.
- f) Se entiende por “**distribución**” la puesta a disposición del público del original o de las copias del producto cartográfico, en un soporte tangible, mediante su venta, alquiler, préstamo o de cualquier otra forma.
- g) Se entiende por “**comunicación pública**” todo acto por el cual una pluralidad de personas pueda tener acceso al producto cartográfico sin previa distribución de ejemplares a cada una de ellas. No se considerará pública la comunicación cuando se celebre dentro de un ámbito estrictamente doméstico que no esté integrado o conectado a una red de difusión de cualquier tipo. A efectos de esta licencia, la comunicación pública comprende la puesta a disposición del público del producto cartográfico por procedimientos alámbricos o inalámbricos, incluida la puesta a disposición del público del producto cartográfico de tal forma que cualquier persona pueda acceder a él desde el lugar y en el momento que elija.
- h) La “**transformación**” de un producto cartográfico comprende su adaptación y cualquier otra modificación en su forma de la que se derive un producto diferente. Cuando se trate de una base de datos según se define más adelante, se considerará también transformación la reordenación de la misma. La creación resultante de la transformación del producto cartográfico tendrá la consideración de producto derivado y, si cumple los requisitos establecidos en la Ley de Propiedad Intelectual, de obra derivada.
- i) La “**explotación**” del producto cartográfico comprende su reproducción, distribución, comunicación pública o transformación.
- j) Tendrán la consideración de “**bases de datos**” las colecciones de obras ajenas, de datos o de otros elementos independientes como las antologías y las bases de datos propiamente dichas que por la selección o disposición de sus contenidos constituyan creaciones intelectuales, sin perjuicio, en su caso, de los derechos que pudieran subsistir sobre dichos contenidos.

Segunda. Límites de los derechos de propiedad intelectual

Nada en esta licencia pretende reducir o restringir cualesquiera límites legales de los derechos exclusivos del titular de los derechos de propiedad intelectual establecidos en la Ley de Propiedad Intelectual, tales como, a modo de ejemplo, el límite de copia privada, el límite de cita o el límite de ilustración para la enseñanza.

Tercera. Concesión de licencia

Conforme a los términos y a las condiciones de esta licencia, el licenciante concede una licencia de ámbito mundial, durante toda la vigencia de los derechos de propiedad intelectual, sin derecho de remuneración, no exclusiva e indefinida que incluye la cesión de los siguientes derechos:

- a) Derecho de reproducción, distribución y comunicación pública del producto cartográfico.
- b) Derecho a incorporar el producto cartográfico en bases de datos, con la consiguiente posibilidad de que dicho producto sea objeto de reproducción, distribución y comunicación pública.
- c) Derecho de transformación del producto cartográfico, dando lugar al nacimiento de productos derivados u obras derivadas.

Los anteriores derechos se pueden ejercitar en todos los medios y formatos, tangibles o intangibles, conocidos o por conocer. Los derechos mencionados incluyen el derecho a efectuar las modificaciones que sean precisas técnicamente para el ejercicio de los derechos en otros medios y formatos.

Cuarta. Exclusiones

Quedan fuera del ámbito de aplicación de esta licencia los productos cartográficos sobre los cuales el licenciante ostente únicamente un derecho de uso o de licencia, al tratarse de productos cartográficos cuyos derechos de propiedad intelectual, o simplemente de propiedad, pertenecen a un tercero ajeno a esta relación de licencia.

Quinta. Condiciones de la licencia

La presente licencia se encuentra sometida a las siguientes condiciones:

- a) El licenciatario no podrá hacer utilizar los productos cartográficos para usos comerciales.

- b) El licenciatario asume el compromiso indeclinable de citar en todo caso al “Instituto de Cartografía de Andalucía – Junta de Andalucía” como autor y propietario del producto cartográfico.
- c) La cesión no comercial a otra persona física o jurídica, del producto cartográfico objeto de la presente licencia, o de otro producto cartográfico que incorpore el que es objeto de la presente licencia, requerirá la concesión por el licenciante de una nueva licencia al nuevo usuario, o la aceptación por éste de las condiciones iniciales de licencia establecidas por el licenciante, que deberán ser manifestadas explícitamente en cualquier cesión de dicho producto cartográfico.
- d) Las obras derivadas mediante cualquier procedimiento de transformación deberán someterse a las mismas condiciones de la presente licencia.

Sexta. Exoneración de responsabilidad

El licenciante no ofrece ninguna garantía de cualquier tipo respecto del producto cartográfico objeto de licencia.

Séptima. Finalización de la licencia

- a) Esta licencia y la cesión de los derechos que contiene terminarán automáticamente en caso de cualquier incumplimiento de los términos de la misma por el licenciatario. Las personas o entidades que hayan creado obras derivadas o productos cartográficos derivados, o que hayan utilizado los productos cartográficos licenciados para su inclusión en una base de datos, no se verán afectados por la finalización de la presente licencia, siempre que tales personas o entidades cumplan y sigan cumpliendo íntegramente esta licencia.
- b) El licenciante se reserva el derecho a publicar los productos cartográficos objeto de licencia en condiciones distintas a las presentes, o a retirarlos en cualquier momento. No obstante, ello no supondrá dar por concluida esta licencia, que continuará vigente hasta su finalización conforme a lo establecido en el apartado precedente.

Octava. Interpretación

- a) Si alguna disposición de esta licencia resulta inválida o inaplicable según la Ley vigente, ello no afectará la validez o aplicabilidad del resto de los términos de esta licencia.
- b) No se entenderá que existe renuncia respecto de algún término o disposición de esta licencia, ni que se consiente violación alguna de la misma, a menos que tal renuncia o consentimiento figuren por escrito y lleve la firma del licenciante.

- c) Esta licencia constituye el acuerdo pleno entre las partes con respecto a los productos cartográficos objeto de la licencia. No caben interpretaciones, acuerdos o términos con respecto a la obra que no se encuentren expresamente especificados en la presente licencia. El licenciante no estará obligado por ninguna disposición complementaria. Esta licencia no se puede modificar sin el mutuo acuerdo por escrito entre el licenciante y el licenciatario.

ANEXO 2: Modelo de Licencia de Usos Comerciales¹ de los Productos Cartográficos del Instituto de Cartografía de Andalucía

Primera. Definiciones

- a) El **“producto cartográfico”** es el producto que contiene informaciones, hechos o datos relativos a la cartografía. Dicho producto podrá, según los casos, constituir una obra cartográfica protegida por un derecho de autor, o una base de datos protegida por un derecho de autor o por un derecho *sui generis*.
- b) El **“Instituto de Cartografía de Andalucía”** es el organismo público titular de derechos de propiedad intelectual sobre los productos cartográficos.
- c) El **“licenciante”** es el Instituto Cartográfico de Andalucía.
- d) El **“licenciatario”** es la persona o la entidad que ejerce los derechos cedidos mediante esta licencia.
- e) Se entiende por **“reproducción”** la fijación directa o indirecta, provisional o permanente, por cualquier medio y en cualquier forma, de todo el producto cartográfico o parte de él, que permita su comunicación y la obtención de copias.
- f) Se entiende por **“distribución”** la puesta a disposición del público del original o de las copias del producto cartográfico, en un soporte tangible, mediante su venta, alquiler, préstamo o de cualquier otra forma.
- g) Se entiende por **“comunicación pública”** todo acto por el cual una pluralidad de personas pueda tener acceso al producto cartográfico sin previa distribución de ejemplares a cada una de ellas. No se considerará pública la comunicación cuando se celebre dentro de un ámbito estrictamente doméstico que no esté integrado o conectado a una red de difusión de cualquier tipo. A efectos de esta licencia, la comunicación pública comprende la puesta a disposición del público del producto cartográfico por procedimientos alámbricos o inalám-

¹ Cabe que, según los casos y condiciones, el Instituto Cartográfico de Andalucía realice una descripción de lo que, según su criterio, debe considerarse uso comercial. Así por ejemplo, según la información que me ha sido proporcionada, el Instituto no considera que el uso de productos cartográficos en el interior de una empresa (esto es, sin comercialización *ad extra*), sea un uso comercial. En cambio, el Instituto entiende que es uso comercial la venta o la distribución de productos cartográficos, tales como, por ejemplo, el uso que los promotores inmobiliarios hacen de los planos catastrales. Con la finalidad de evitar equívocos, podría ser útil que el Instituto realizara una enumeración no exhaustiva, sino meramente a título de ejemplo, de aquello que, según su criterio, constituyen usos comerciales de los productos cartográficos. Dicha enumeración podría hacerse mediante la adición de una nueva letra, que sería la k), a las definiciones que se contienen en la cláusula primera de esta licencia.

- bricos, incluida la puesta a disposición del público del producto cartográfico de tal forma que cualquier persona pueda acceder a él desde el lugar y en el momento que elija.
- h) La **“transformación”** de un producto cartográfico comprende su adaptación y cualquier otra modificación en su forma de la que se derive un producto diferente. Cuando se trate de una base de datos según se define más adelante, se considerará también transformación la reordenación de la misma. La creación resultante de la transformación del producto cartográfico tendrá la consideración de producto derivado y, si cumple los requisitos establecidos en la Ley de Propiedad Intelectual, de obra derivada.
 - i) La **“explotación”** del producto cartográfico comprende su reproducción, distribución, comunicación pública o transformación.
 - j) Tendrán la consideración de **“bases de datos”** las colecciones de obras ajenas, de datos o de otros elementos independientes como las antologías y las bases de datos propiamente dichas que por la selección o disposición de sus contenidos constituyan creaciones intelectuales, sin perjuicio, en su caso, de los derechos que pudieran subsistir sobre dichos contenidos.

Segunda. Límites de los derechos de propiedad intelectual

Nada en esta licencia pretende reducir o restringir cualesquiera límites legales de los derechos exclusivos del titular de los derechos de propiedad intelectual establecidos en la Ley de Propiedad Intelectual, tales como, a modo de ejemplo, el límite de copia privada, el límite de cita o el límite de ilustración para la enseñanza.

Tercera. Concesión de licencia

Conforme a los términos y a las condiciones de esta licencia, el licenciante concede una licencia de ámbito mundial, durante toda la vigencia de los derechos de propiedad intelectual, no exclusiva e indefinida que incluye la cesión de los siguientes derechos:

- a) Derecho de reproducción, distribución y comunicación pública del producto cartográfico.
- b) Derecho a incorporar el producto cartográfico en bases de datos, con la consiguiente posibilidad de que dicho producto sea objeto de reproducción, distribución y comunicación pública.
- c) Derecho de transformación del producto cartográfico, dando lugar al nacimiento de productos derivados u obras derivadas.

Los anteriores derechos se pueden ejercitar en todos los medios y formatos, tangibles o intangibles, conocidos o por conocer. Los derechos mencionados incluyen el dere-

cho a efectuar las modificaciones que sean precisas técnicamente para el ejercicio de los derechos en otros medios y formatos.

Cuarta. Condiciones de la licencia

La presente licencia se encuentra sometida a las siguientes condiciones:

- a) El licenciatario podrá utilizar los productos cartográficos para usos comerciales. En el caso presente, el uso o usos comerciales que pretende dar el licenciatario a los productos cartográficos es el siguiente: [...]².
- b) El licenciatario asume el compromiso indeclinable de citar en todo caso al “Instituto de Cartografía de Andalucía – Junta de Andalucía” como autor y propietario del producto cartográfico.
- c) Los derechos específicamente comprendidos en el ámbito de la presente licencia son: [...]³.
- d) La cesión de derechos contemplada en esta licencia devengará una contraprestación económica en forma de tasa o precio público, por importe de [...]⁴. La concesión y la efectividad de la presente licencia se encuentra condicionadas al abono previo de dicha tasa o precio público.

Quinta. Exoneración de responsabilidad

El licenciante no ofrece ninguna garantía de cualquier tipo respecto del producto cartográfico objeto de licencia.

Sexta. Finalización de la licencia

- a) Esta licencia y la cesión de los derechos que contiene terminarán automáticamente en caso de cualquier incumplimiento de los términos de la misma por el licenciatario. Las personas o entidades que hayan creado obras derivadas o productos cartográficos derivados, o que hayan utilizado los productos cartográficos licenciados para su inclusión en una base de datos, no se verán afectados por la finalización de la presente licencia, siempre que tales personas o entidades cumplan y sigan cumpliendo íntegramente esta licencia.
- b) El licenciante se reserva el derecho a publicar los productos cartográficos objeto de licencia en condiciones distintas a las presentes, o a retirarlos en cualquier momento. No obstante, ello no supondrá dar por concluida esta licencia, que

² Incluir aquí una descripción sucinta de los usos comerciales perseguidos por el licenciatario.

³ Incluir aquí una enumeración de los usos cedidos o reservados, de entre los citados en la cláusula Primera.

⁴ Incluir aquí el importe de la tasa o precio público que debe abonar el licenciatario. En lo que se refiere, en particular, a la cuantificación del importe de dicha tasa o precio público, véanse las consideraciones vertidas en el apartado 41 del Dictamen.

continuará vigente hasta su finalización conforme a lo establecido en el apartado precedente.

Séptima. Interpretación

- a) Si alguna disposición de esta licencia resulta inválida o inaplicable según la Ley vigente, ello no afectará la validez o aplicabilidad del resto de los términos de esta licencia.
- b) No se entenderá que existe renuncia respecto de algún término o disposición de esta licencia, ni que se consiente violación alguna de la misma, a menos que tal renuncia o consentimiento figuren por escrito y lleve la firma del licenciante.
- c) Esta licencia constituye el acuerdo pleno entre las partes con respecto a los productos cartográficos objeto de la licencia. No caben interpretaciones, acuerdos o términos con respecto a la obra que no se encuentren expresamente especificados en la presente licencia. El licenciante no estará obligado por ninguna disposición complementaria. Esta licencia no se puede modificar sin el mutuo acuerdo por escrito entre el licenciante y el licenciatarlo.