



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 9.9.2011
COM(2011) 548 final

**INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

Evaluación final

**de la aplicación del Programa plurianual comunitario de incremento de las posibilidades
de acceso, utilización y explotación de los contenidos digitales en Europa**

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

Evaluación final

de la aplicación del Programa plurianual comunitario de incremento de las posibilidades de acceso, utilización y explotación de los contenidos digitales en Europa

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe trata de la Evaluación final del Programa eContentplus (2005-2008), al que se hará referencia en el presente documento como «el Programa»¹.

El Programa funcionó durante un período de cuatro años, desde el 1 de enero de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2008, con un presupuesto de 149 millones de euros, el 100 % del cual se comprometió en proyectos, estudios y administración (costes relacionados con la organización de evaluaciones de las propuestas y revisiones de los proyectos).

El objetivo del programa era incrementar las posibilidades de acceso, utilización y explotación de los contenidos digitales en Europa, facilitando la creación y difusión de información —en ámbitos de interés público— a nivel comunitario.

El Programa formó parte de la política de la Comisión anunciada en «i2010 – Una sociedad de la información europea para el crecimiento y el empleo». Con el fin de facilitar el acceso, la utilización y la explotación de los contenidos y de fomentar su enriquecimiento, eContentplus se ha ocupado de dos de los cuatro principales desafíos que plantea la convergencia digital para la creación de un espacio único europeo de la información, según se define en i2010, a saber, la «interoperabilidad» y la «riqueza de los contenidos». Más específicamente, su propósito ha sido ayudar a realizar el Objetivo 1 de i2010: la creación de un Espacio Único Europeo de la Información que ofrezca comunicaciones de banda ancha asequibles y seguras, contenidos ricos y diversificados y servicios digitales.

Con el fin de realizar el objetivo general del Programa, se abordaron las siguientes líneas de actuación:

- (a) facilitar a nivel comunitario el acceso a los contenidos digitales, su utilización y explotación;
- (b) mejorar la calidad y fomentar las mejores prácticas relativas a los contenidos digitales entre proveedores de contenidos y usuarios, así como entre sectores;
- (c) reforzar la cooperación entre agentes interesados en los contenidos digitales y lograr una mayor sensibilización.

¹ Decisión nº 456/2005/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, DO L 79 de 24.3.2005, p. 1.

A través de estas líneas de actuación, el Programa se ocupó específicamente de ámbitos que presentaban un interés público y que no se habrían desarrollado, o lo habrían hecho a un ritmo más lento, si se hubieran dejado a la dinámica del mercado:

- **Información geográfica:** El objetivo de eContentplus es contribuir a generalizar el uso de la información geográfica (es decir, todos los datos que se refieren directamente a un lugar o una zona geográfica específicos) por los organismos públicos, las empresas, incluidas las pequeñas y medianas empresas, y los ciudadanos, de conformidad con la Directiva² relativa a la reutilización de la información del sector público, y con la Directiva INSPIRE³, cuyo objetivo es facilitar información geográfica pertinente, armonizada y de buena calidad que sirva para la formulación, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las políticas comunitarias. En este contexto, el Programa ha financiado proyectos que aplican los principios de INSPIRE de especial importancia para incrementar la reutilización, los cuales deberían ayudar a descubrir de qué datos espaciales se dispone, a evaluar si son adecuados para sus fines y a saber qué condiciones rigen su utilización, y debería ser posible combinar sin ninguna dificultad datos espaciales de diferentes fuentes y compartirlos entre numerosos usuarios y aplicaciones.
- **Contenido educativo:** El contenido educativo digital es un contenido que puede utilizarse para aprender en diferentes contextos: en el marco de programas del sistema formal de educación y formación, de la educación general no formal, en cursos de formación profesional, así como mediante el autoaprendizaje. El objetivo de eContentplus es promover la utilización eficiente a nivel internacional de contenidos educativos digitales con un buen fundamento pedagógico, y complementar otras iniciativas comunitarias, como la Decisión nº 1720/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2006, por la que se establece un programa de acción en el ámbito del aprendizaje permanente, que incluye entre sus objetivos apoyar el desarrollo, en el ámbito del aprendizaje permanente, de contenidos, servicios, pedagogías y prácticas innovadores y basados en las TIC.
- **Bibliotecas digitales de contenido cultural y científico o académico:** Las bibliotecas digitales son colecciones organizadas de contenidos digitales puestas a disposición del público por instituciones culturales y científicas (bibliotecas, archivos y museos) y propietarios de contenidos privados (por ejemplo, editores) en los Estados miembros de la Unión Europea u otros países participantes en el Programa. eContentplus se propone potenciar la oferta multilingüe de activos importantes de contenido digital cultural, científico y académico apoyando el desarrollo de recopilaciones y objetos interoperables —sobre los cuales puedan construirse servicios multilingües y transfronterizos— y apoyar soluciones para facilitar la exposición, el descubrimiento y la recuperación de estos recursos⁴. El 30 de septiembre de 2005, la Comisión adoptó una Comunicación en la que se esbozaba la idea de la iniciativa «i2010: Bibliotecas digitales», cuyo fin es facilitar el acceso al patrimonio cultural europeo y su utilización en un entorno en línea. En el marco de esta iniciativa, la Comisión ha apoyado la creación de la Biblioteca Digital Europea (europeana.eu), de la que se espera que ofrezca en línea al menos diez millones de libros, documentos y otras obras culturales antes de que finalice 2010.

² Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, DO L 345 de 31.12.2003, p. 90.

³ Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, DO L 108 de 25.4.2007, p. 1.

⁴ Algunas de estas actividades se complementaron con el Programa MEDIA 2007, que incluye un plan de apoyo a las plataformas de vídeo a la carta y a la digitalización de los cines. Decisión nº 1718/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2006.

El Programa eContentplus se ejecutó mediante convocatorias de propuestas anuales. Los objetivos y prioridades específicos de estas convocatorias se expusieron en programas de trabajo anuales, en cuyo marco se consignó también el presupuesto disponible, así como un calendario indicativo para la evaluación y la selección de las propuestas de proyectos presentadas a las convocatorias. Se concedió una financiación total de 146,9 millones de euros para 67 proyectos, en los que participaron directamente más de 800 organizaciones europeas.

La Comisión ofreció también contratos de estudio destinados a mejorar los conocimientos sobre la importancia económica de las actividades incluidas en el Programa y a aportar material para definir las prioridades de las futuras actividades de investigación y otras desarrolladas a nivel de la UE. Algunos de estos estudios fueron los siguientes: un estudio sobre los factores socioeconómicos y las consecuencias de la conservación a más largo plazo de los recursos digitales; un primer intento sistemático de trazar o medir las repercusiones socioeconómicas del dominio público en la sociedad de la información; y, tras la revisión, en 2008, de la Directiva relativa a la reutilización de la información del sector público, un estudio para establecer una plataforma central europea de información del sector público con el fin de fomentar la actuación en favor de un entorno más fuerte y transparente para la expansión de los mercados nacionales y europeos de reutilización de información del sector público y supervisar los progresos en esa dirección.

2. OBJETIVOS DE LA EVALUACIÓN

De conformidad con el artículo 5, apartado 3, de la Decisión por la que se establece el Programa, al concluir éste la Comisión debía presentar un informe de evaluación final. Esta evaluación se ha llevado a cabo con la ayuda de un grupo de expertos externos que evaluó la eficacia del Programa, sus logros, su repercusión, su sostenibilidad y su complementariedad con otras iniciativas, tanto de la Unión Europea como de otros países, así como con iniciativas nacionales.

Las conclusiones de esta evaluación final se basan en la documentación disponible, los datos de la Comisión, el cuestionario de una encuesta, así como en entrevistas de seguimiento realizadas a los participantes en determinados proyectos.

3. CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN

Los evaluadores llegaron a la conclusión de que el Programa había conseguido realizar los objetivos señalados tanto en la Decisión por la que fue establecido como en los programas de trabajo anuales adoptados para su aplicación. Ha contribuido a incrementar las posibilidades de acceso, utilización y explotación de los contenidos digitales en Europa, facilitando la creación y la difusión de información en ámbitos de interés público. La evaluación dio lugar a las siguientes conclusiones concretas:

El papel capacitador del Programa y sus logros

Los logros del Programa son acordes con los objetivos que se habían fijado para él. El Programa consiguió mejorar las condiciones de acceso, utilización y explotación del material digital, lo cual permitió crear productos y servicios de valor añadido en toda Europa en las áreas objetivo seleccionadas. Asimismo, ayudó a las partes interesadas en los contenidos (proveedores y usuarios) a realizar todo el potencial del contenido digital. Los proveedores de contenidos, es decir, las organizaciones e instituciones públicas y privadas que crean,

recopilan o poseen contenidos digitales, consiguieron que su material digital fuera más visible, no sólo en su propio país sino también en otros Estados miembros de la UE y países participantes en el Programa. A su vez, los usuarios de los contenidos, y, en concreto, los ciudadanos, estudiantes e investigadores europeos, así como las organizaciones y empresas, pueden ahora encontrar y utilizar esos contenidos, con independencia de la lengua o el lugar en el que se encuentren.

Al reunir consorcios de toda Europa y contribuir a la creación de series de datos y servicios transfronterizos, el Programa eContentplus ha ayudado a incrementar las posibilidades de acceso, utilización y explotación de los contenidos en las áreas objetivo mencionadas. Como confirmaron la encuesta y las entrevistas, la mayoría de los proyectos no se habría realizado sin el apoyo financiero del Programa eContentplus, lo cual subraya la utilidad de estos mecanismos financieros a nivel europeo.

En cuanto a los proyectos, resultados como la creación de la Biblioteca Digital Europea Europeana, el punto de acceso común multilingüe al patrimonio cultural digital europeo, no se habrían conseguido. La creación de este proyecto emblemático, en torno al cual se agrupan unos 20 proyectos «afluentes», que da acceso a unos 17 millones de artículos culturales procedentes de más de 1 500 instituciones culturales europeas (directa o indirectamente a través de agrupadores de contenidos), es un éxito importante. La participación en esta iniciativa ha aumentado la visibilidad de los socios en los proyectos y les ha dado un incentivo mucho mayor para mantener el servicio después de que se haya completado el ciclo de financiación. Por lo que respecta al contenido educativo, se han hecho avances importantes gracias a la intensificación de la integración en redes y la colaboración. El proyecto MELT, por ejemplo, ofrece a los centros escolares un portal de intercambio de recursos de aprendizaje (lreforschools.eun.org) en el que pueden encontrar más de 130 000 recursos y materiales educativos de dominio público procedentes de distintos países y proveedores, incluidos 17 ministerios de Educación. En el ámbito de la información geográfica, el Programa ha reunido a proveedores de datos, proveedores de tecnología, usuarios y otras partes interesadas, creando redes que ofrecerán una plataforma permanente para compartir información y tecnología de vanguardia y reducirán los obstáculos de la interoperabilidad en la UE. Así, el proyecto EURADIN implantará, probará y validará con carácter experimental una infraestructura europea que todos los Estados miembros utilizarán como referencia para poner en práctica las recomendaciones de INSPIRE por lo que respecta a las direcciones.

Eficiencia del Programa

El Programa ha sido gestionado de manera eficiente. Tanto los solicitantes como los participantes en los proyectos se mostraron satisfechos con la calidad de la información facilitada por la Comisión, aunque algunos neófitos y organizaciones no familiarizadas con los proyectos financiados por la UE plantearon al principio algunos interrogantes de poca importancia sobre la claridad de los objetivos y los planes de financiación del Programa.

La publicación de objetivos y criterios de adjudicación claros, por un lado, y el proceso de evaluación en dos etapas, por otro, repercutieron de forma muy positiva en la presentación y la selección de propuestas de alta calidad.

Las simplificaciones introducidas en el acuerdo de subvención de eContentplus agilizaron los procedimientos para reclamar los costes de los proyectos y recibir los pagos correspondientes.

Se introdujeron las redes de mejores prácticas como un nuevo tipo de proyecto para promover la adopción de normas y especificaciones encaminadas a incrementar las posibilidades de

acceso y utilización de los contenidos digitales en Europa. Para ello, se combinaron las funciones de creación de consenso y sensibilización de una red, con la aplicación a gran escala, en un contexto de vida real, de una o más soluciones concretas por sus miembros.

Repercusión del Programa

La repercusión en las organizaciones participantes en el Programa sólo puede valorarse de forma aproximada, ya que muchos proyectos aún están en curso o acaban de finalizar. Si bien la mayoría de las organizaciones esperan un aumento de la visibilidad y la explotación de sus contenidos digitales en el futuro próximo, reconocen ya que la participación en proyectos de eContentplus ha incrementado la colaboración internacional y transfronteriza y les ha hecho ser más conscientes del valor económico y cultural del contenido digital que poseen. A través de proyectos de eContentplus se ha apoyado, por ejemplo, la conversión a texto digital de más de 20 millones de páginas escaneadas de libros y periódicos guardados en bibliotecas nacionales. Gracias a esta labor, en el futuro próximo los ciudadanos podrán hacer búsquedas de texto completo en esos contenidos a través de portales europeos y de las distintas bibliotecas nacionales. Asimismo, se ha creado un portal a través del cual se puede acceder a parte del contenido de los archivos de televisión europeos, lo cual permite a los ciudadanos conocer el desarrollo de la televisión en Europa, así como el modo en que los sucesos culturales o históricos han sido retransmitidos por televisión en las distintas naciones.

En el ámbito de las bibliotecas digitales, el Programa eContentplus es el primero cuyo resultado principal ha sido poner material a disposición de los ciudadanos directamente y a muy gran escala. De hecho, más que influir en las partes interesadas o introducir ajustes técnicos y normas que permitan o fomenten esa disponibilidad, europeana.eu se ha convertido en el punto de acceso al contenido cultural europeo. El Programa ha puesto también de relieve una serie de problemas que deben resolverse. Hace falta aumentar los fondos públicos para financiar la digitalización a gran escala, paralelamente a las iniciativas que se lleven a cabo con socios privados, siempre que estas permitan el acceso general al patrimonio cultural común europeo en línea. La fragmentación y la complejidad del actual sistema de expedición de licencias obstaculizan también la digitalización de gran parte del patrimonio cultural europeo reciente. Debe mejorarse el proceso de adquisición de derechos y deben aclararse la función y las responsabilidades de las organizaciones privadas y públicas para la digitalización de obras huérfanas y de material aún protegido por derechos de autor, pero que ya no se encuentra en el mercado.

En el área de los contenidos educativos, se espera un aumento significativo de la utilización de los contenidos subyacentes gracias al apoyo del Programa. Por ejemplo, el portal lreforschools.eun.org permite a profesores y alumnos encontrar y utilizar fácilmente contenidos educativos de muchos países diferentes a través de un solo punto de acceso. Además, la participación de los ministerios nacionales de Educación en muchos de los proyectos también se reflejará probablemente en la inclusión del aprendizaje electrónico (*eLearning*) en los planes de estudios.

Por lo que respecta a la información geográfica, se espera que el apoyo del Programa aumente la interoperabilidad en una serie de áreas temáticas en el marco de la Directiva INSPIRE, con repercusiones directas y mensurables en las normas de aplicación de INSPIRE.

Sostenibilidad

La sostenibilidad a largo plazo es difícil de evaluar en este momento. No obstante, en los informes sobre los proyectos se menciona la fuerte relación establecida con los responsables de las políticas a escala nacional y, en la mayoría de los casos, se ve con optimismo la continuación de los proyectos basada en la financiación de instituciones públicas o privadas participantes en ellos.

4. PRINCIPALES RECOMENDACIONES

En Europa hay una demanda cada vez mayor de contenidos digitales de calidad procedente de los ciudadanos, los estudiantes, los investigadores, las PYME y otros usuarios o reutilizadores del sector empresarial, que desean explotar los recursos de contenidos digitales para crear servicios. Esta situación requiere de un apoyo continuo a nivel europeo para incrementar la disponibilidad de contenidos digitales europeos, especialmente en ámbitos de interés público en los que cabe prever un progreso lento y en los que el acceso a los contenidos está limitado, en particular, por barreras lingüísticas y culturales.

En el transcurso de la presente evaluación se han observado una serie de cuestiones generales que podrían ser indicativas para futuras acciones:

- (1) La financiación debe estar vinculada a objetivos políticos claros y definidos. Aunque la financiación de acciones en otras áreas genere resultados y efectos positivos, centrarse en las áreas en las que la UE se ha fijado objetivos políticos claros y definidos producirá probablemente resultados más sostenibles y con mayor repercusión. El vínculo entre el área objetivo de los contenidos culturales/bibliotecas digitales y la iniciativa de la biblioteca digital i2010 es un ejemplo especialmente ilustrador.
- (2) La iniciativa de las bibliotecas digitales debe seguir recibiendo apoyo económico de la Comisión Europea para garantizar la continuidad del desarrollo de Europea y de otros servicios similares a nivel europeo.
- (3) Pese al enorme valor económico de la información del sector público, todavía no se explota lo suficiente. Es conveniente seguir apoyando la aplicación de la Directiva al respecto mediante actividades que maximicen la reutilización de la información del sector público en Europa y permitan realizar todo su potencial económico. Esto resulta especialmente evidente en el área de la información geográfica, donde la fragmentación de las series de datos dificulta su utilización transfronteriza e impide su explotación con fines científicos y comerciales.
- (4) Para seguir impulsando la puesta en común de información espacial entre las organizaciones públicas y los ciudadanos, las actividades de seguimiento de eContentplus deben apoyar proyectos que ayuden a crear un entorno electrónico más normalizado para el almacenamiento y la armonización de las series de datos espaciales, abarcando al menos uno de los temas mencionados en los anexos I a III de la Directiva INSPIRE. A este respecto, proyectos como EURADIN, la infraestructura de direcciones europeas, y el proyecto EuroGeoNames (EGN) son ejemplares.
- (5) Las dimensiones multilingüe y multicultural del Programa han sido valoradas muy positivamente y la Comisión Europea debe seguir haciendo hincapié en estos aspectos.

- (6) La simplificación del acuerdo de subvención de eContentplus se ha considerado muy eficiente, en particular la introducción de un tanto alzado para los gastos generales y el pago de la contribución comunitaria como prefinanciación en plazos. La publicación de una descripción clara de los objetivos y los criterios de adjudicación del Programa, así como el proceso de evaluación en dos etapas, repercutieron de forma muy positiva en la presentación y la selección de propuestas de alta calidad. Ambos deben considerarse para los acuerdos de subvención de futuros programas de financiación.
- (7) Las redes de mejores prácticas han demostrado tener un efecto significativo en la construcción de redes y en los ensayos prácticos, al proporcionar las soluciones más apropiadas y reunir a todas las partes interesadas. Este instrumento de financiación debe considerarse para actividades de financiación con las que se trate de encontrar soluciones competitivas e innovadoras.
- (8) En el área de los contenidos educativos, es necesaria una acción continua para apoyar la implantación de sistemas de intermediación eficientes que tengan en cuenta el contexto y la normalización de las tecnologías pedagógicas. Deben llevarse a cabo acciones centradas en la utilización de contenidos educativos por grupos específicos (por ejemplo, PYME) en contextos educativos concretos, que contribuyan al mismo tiempo a la normalización global de las tecnologías de aprendizaje.

5. CONCLUSIONES

Como reconocimiento de la necesidad de seguir prestando apoyo a nivel europeo para aumentar la disponibilidad de contenidos digitales europeos, especialmente en los ámbitos de interés público, desde 2009 se llevan a cabo, en el marco del programa de apoyo a las políticas en el campo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), medidas destinadas a incrementar las posibilidades de acceso, utilización y explotación de los contenidos digitales en Europa.

Los temas incluidos en los programas de trabajo de 2009 y 2010 del programa de apoyo a las políticas en el campo de las TIC, como las actividades de seguimiento de eContentplus, están en consonancia con la recomendación de los evaluadores de vincular las acciones de financiación a objetivos políticos claramente definidos. Los objetivos correspondientes a estos temas tratan de promover proyectos que apoyen las políticas de la Comisión en los siguientes ámbitos: bibliotecas digitales; digitalización y accesibilidad en línea de los contenidos culturales y preservación digital; acceso, difusión y conservación de información científica en la era digital y reutilización de la información del sector público.

Estas áreas han sido reconocidas también como prioridades de acción de la Agenda Digital para Europa⁵. El programa de apoyo a las políticas en el campo de las TIC seguirá utilizándose para apoyar el objetivo político de reforzar Europa y apoyar iniciativas que permitan mejorar la accesibilidad del patrimonio cultural europeo en línea.

⁵ COM(2010) 245, *Una Agenda Digital para Europa*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones.

De acuerdo con las recomendaciones del grupo de reflexión sobre la difusión por Internet del patrimonio cultural europeo⁶, el programa de apoyo a las políticas en el campo de las TIC se utilizará para fomentar la digitalización y la disponibilidad en línea de material cultural — incluidos libros, mapas, periódicos, grabaciones de sonido, material de archivo, fotografías, objetos de museo, películas⁷ y material audiovisual—, a fin de hacerlo más accesible para los ciudadanos europeos y más fácil de utilizar con fines de ocio, trabajo y estudio.

Se destinarán fondos para promover en los organismos públicos la realización del objetivo de incentivar los mercados de contenidos mediante la publicación de su información de manera transparente, eficaz y no discriminatoria.

La Agenda Digital para Europa establece también el objetivo político de incorporar el aprendizaje electrónico en las políticas nacionales para modernizar la educación y la formación. eContentplus podría ayudar a que los contenidos educativos se conviertan en un elemento fundamental del proceso para la realización de este objetivo. Dentro del pilar de «Fomentar la alfabetización, la capacitación y la inclusión digitales» de la Agenda Digital para Europa, el aprendizaje electrónico promoverá la adquisición de las cualificaciones digitales necesarias para la innovación y el crecimiento en una sociedad basada en el conocimiento.

La Comisión pide al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones que:

- (1) tomen nota del éxito conseguido en la ejecución del Programa;
- (2) sigan ayudando a la Comisión en su labor para aumentar la visibilidad de las iniciativas encaminadas a incrementar las posibilidades de acceso, utilización y explotación de los contenidos digitales en Europa y fomentar un diálogo continuo sobre las cuestiones relativas a los contenidos digitales.

⁶ «Comité de Sabios» sobre la difusión por Internet del patrimonio cultural europeo http://ec.europa.eu/information_society/activities/digital_libraries/comite_des_sages/index_en.htm

⁷ Comunicación de la Comisión sobre las oportunidades y los retos del cine europeo en la era digital, COM(2010) 487 final.