

TEMA 31. REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN EUROPA Y ESPAÑA. PAPEL DE LAS TIC EN LA IMPLANTACIÓN DE POLÍTICAS DE DATOS ABIERTOS Y TRANSPARENCIA.

Actualizado a 24/04/2023

1. INTRODUCCIÓN Y CONCEPTOS

La reutilización de información es el uso de una información que fue generada y publicada por un actor (agente publicador) por parte de otro actor (agente reutilizador) con un propósito distinto al que fue creada originalmente por el agente publicador. Esta reutilización **puede tener o no fines comerciales**.

1.1. DEFINICIONES RELACIONADAS

En la regulación sobre RISP existen una serie de conceptos definidos según la directiva (UE) 2019/1024:

- **Formato abierto:** formato de archivo independiente de plataformas y puesto a disposición del público sin restricciones que impidan la reutilización de los documentos.
- **Formato legible por máquina:** formato de archivo estructurado que permita a las aplicaciones informáticas identificar, reconocer y extraer con facilidad datos específicos, incluidas las declaraciones fácticas y su estructura interna.
- **Datos dinámicos:** documentos en formato digital, sujetos a actualizaciones frecuentes o en tiempo real, debido, en particular, a su volatilidad o rápida obsolescencia; los datos generados por los sensores suelen considerarse datos dinámicos.

2. CONTEXTO NORMATIVO

En materia RISP la iniciativa legislativa siempre ha correspondido a Europa. A continuación, se detallan los tres ciclos normativos fundamentales en materia RISP.

2.1. PRIMER CICLO NORMATIVO

Se inició con la publicación de la **Directiva 2003/98/CE**, relativa a la reutilización de la información del sector público, que en España fue transpuesta mediante la **Ley 37/2007**, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. Se publica, además, el **RD 1495/2011** sobre RISP para el ámbito del Sector Público Estatal.

En este primer ciclo normativo se define el marco RISP: ámbitos, tipos de reutilización, formato de los datos, condiciones y procedimiento administrativo para la apertura de datos, procedimiento sancionador, etc. Un aspecto fundamental es que **la decisión de reutilizar está en manos de los OOPP**.

En el marco de esta normativa RISP surge en 2009 la iniciativa **Aporta**, impulsada por Red.es. Se publica en 2011 el **portal de datos abiertos (datos.gob.es)** que constituye el Catálogo de Información Pública.

2.2. SEGUNDO CICLO NORMATIVO

El segundo ciclo normativo se inició con la publicación de la **Directiva 2013/37/UE**, que fue transpuesta en España por medio de la **Ley 18/2015**. En este periodo surge en 2015, enmarcado en el Mercado Único de la UE, el **portal europeo de datos data.europa.eu**.

En este segundo ciclo normativo se introduce un conjunto de modificaciones muy relevantes, entre las cuales destaca la obligatoriedad de la **reutilización por defecto en los organismos públicos**, salvo excepciones o limitaciones legales (ya no es decisión de los OOPP). Amplía además el ámbito a bibliotecas, museos y archivos. Se establece una preferencia por formatos abiertos y legibles por máquina.

2.3. TERCER CICLO NORMATIVO

El tercer ciclo normativo comenzó en 2019 con la publicación de la **Directiva (UE) 2019/1024**, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público. Esta directiva se ha incorporado a la legislación española en el **Real Decreto Ley 24/2021**, que modifica la Ley 37/2007.

Aunque esta directiva se desarrolla con mayor detalle en los siguientes apartados, se exponen a continuación las modificaciones principales introducidas por la misma: establece el principio **«abierto desde el diseño y por defecto»**, amplía el ámbito a entidades que operan servicios de agua, transporte, energía y servicios postales siempre que no haya competencia, define los **conjuntos de datos de alto valor** (ver apartado 4) e impulsa la apertura de los datos de investigación.

3. CONTENIDO RELEVANTE DE LA NORMATIVA RISP

3.1. ÁMBITO SUBJETIVO Y OBJETIVO RISP

El **ámbito subjetivo** (art. 2 L37/2007) centra la aplicación de RISP en la AGE, las administraciones de las CCAA y EELL, los organismos y entidades del sector público institucional y las sociedades mercantiles pertenecientes al sector público.

Modificación RDL 24/2021: se incluyen en el ámbito subjetivo las **sociedades mercantiles públicas**.

El **ámbito objetivo** (art. 3 L37/2007) se aplica a los **documentos que obren en poder de las AAPP y sus organismos**, siempre que dichos documentos **no constituyan una actividad administrativa pública**. El intercambio de documentos entre AAPP no se considera RISP a efectos de la ley. Se definen, sin embargo, una serie de notables **excepciones** en el ámbito objetivo (se listan las más relevantes): documentos sobre los que existan prohibiciones o limitaciones de transparencia, que afecten a la defensa nacional, la seguridad del Estado o protección de la seguridad pública, sobre los que existan derechos de propiedad intelectual o industrial por parte de terceros, limitados por la protección de datos personales según la normativa vigente o estudios realizados como colaboración público-privada mediante convenios o como fórmula para financiación de los mismos.

Modificación RDL 24/2021:

- La ley se aplica a los **datos de investigación** y a los documentos a los que se aplica la Directiva Inspire (Directiva 2007/2/CE). Se deben adoptar medidas para que los datos de **investigaciones financiadas públicamente** sean plenamente reutilizables, interoperables y de acceso abierto.
- Se regulan los **«Conjuntos de datos de alto valor»**

3.2. PUESTA A DISPOSICIÓN DE DATOS PARA SU REUTILIZACIÓN

El art. 4 de la L37/2007 define como modalidades para la puesta a disposición de los datos: 1) puesta a disposición del público **sin sujeción a condiciones**, 2) sujeta a condiciones establecidas en una **licencia-tipo**, 3) previa **solicitud** o 4) **acuerdos exclusivos**.

La filosofía de la nueva directiva en este sentido es clara: **deberá optarse por la no sujeción a condiciones (datos abiertos) siempre que sea posible**. En el caso de imponer una limitación al uso de los datos publicados, se optará por una **licencia-tipo lo menos restrictiva posible** (como las Creative Commons).

Modificación RDL 24/2021:

- Se incluye el principio de **«documentos abiertos desde el diseño y por defecto»**
- Se pondrán a disposición los **datos dinámicos, a través de APIs** y, cuando proceda, **en forma de descarga masiva**.
- Los conjuntos de **datos de alto valor** se pondrán a disposición para su reutilización en un **formato legible por máquina** y, cuando proceda, en forma de descarga masiva.

3.3. TARIFAS

La reutilización de los documentos será gratuita y el cobro de tarifas por parte de las AAPP en la provisión de datos para su reutilización está **limitado**, según el art. 7 de la L37/2007, **a los costes marginales derivados de la producción, puesta a disposición o difusión** de los mismos. La nueva directiva (UE) 1024/2019 insta a que la publicación de datos abiertos sea **gratuita por defecto**.

Modificación RDL 24/2021:

- Se incluyen costes por la **anonimización de datos personales**.

Quedan fuera de los límites establecidos a las tarifas marginales los siguientes casos:

- Organismos públicos a los que **se les exija generar ingresos** para cubrir una parte de su presupuesto.
- Documentos en los que se exija a los OOPP generar ingresos suficientes para cubrir parte sustancial de los costes de recogida, producción o difusión.
- **Bibliotecas** (también las universitarias), **museos** y **archivos**.

3.4. CONDICIONES DE REUTILIZACIÓN Y RÉGIMEN SANCIONADOR

El art.8 de la L37/2007 establece una serie de **condiciones básicas para la reutilización** de los datos publicados:

- **No desnaturalizar** la información, **ni alterar** su contenido.
- Que se **cite la fuente de los datos y la fecha** de última actualización.
- Que se indique la **finalidad de reutilización** en el caso de contener ésta datos de carácter personal. Además, si la información se ha disociado, la prohibición de revertir la disociación.

El incumplimiento de estas condiciones da lugar a un régimen sancionador definido en el art. 11 de la L37/2007, que tipifica las siguientes infracciones y sanciones:

- **Infracciones muy graves:** desnaturalizar la información o alteración muy grave de su contenido. Multa de 50.001 a 100.000 €.
- **Infracciones graves:** reutilizar la información para otro cometido al concedido o sin haber obtenido la licencia necesaria, alteración grave del contenido o incumplimiento grave de condiciones de la licencia. Multa de 10.001 a 50.000€.
- **Infracciones leves:** No mencionar la fuente o última fecha de actualización, alteración leve de la información o incumplimiento leve de las condiciones de la licencia. Multas de 1.000 a 10.000€.

Por infracciones graves y muy graves se puede, además, sancionar al agente reutilizador a la prohibición de reutilizar documentos sometidos a licencia durante de 1 a 5 años.

3.5. RELACIÓN DE RISP CON LA PROTECCIÓN DE DATOS

Dentro de la publicación de datos abiertos existe una estrecha relación con la protección de datos de carácter personal, tal y como se indica en la L37/2007. La **publicación de datos de carácter personal debe contar con el consentimiento explícito** de aquellas personas afectadas por la publicación.

Otra opción es que los datos de carácter personal no formen parte de los datos publicados, y para ello existen diferentes técnicas, como la anonimización, la seudonimización o la disociación.

4. CONJUNTOS DE DATOS DE ALTO VALOR SEGÚN DIRECTIVA (UE) 1024/2019

La Directiva (UE) 1024/2019 identifica unas categorías de conjuntos de datos que **tienen un alto potencial para la generación de beneficios socioeconómicos o ambientales** importantes, beneficiar a un alto número de empresas, contribuir a **generar ingresos** y desarrollar servicios innovadores y **ser combinables** con otros conjuntos de datos. Los conjuntos identificados son geoespaciales, de medio ambiente, meteorológicos, estadísticos, sociedades mercantiles y relacionados con movilidad y transporte.

Respecto a estos conjuntos de datos se establece la obligación de **ofrecerlos gratuitamente**, deben ser **legibles por máquina, y se suministrarán a través de API**. Si es posible estarán, además, disponibles para **descarga masiva**.

5. INICIATIVAS EUROPEAS Y NACIONALES

A nivel europeo, es fundamental desatacar la **Estrategia Europea de Datos**, que busca convertir a la UE en líder de una sociedad dirigida por los datos. Para ello, propone la creación de un **Mercado Único de Datos**, donde los **espacios de datos** comunes e interoperables constituyen una pieza clave. Destacan en esta línea el proyecto **Gaia-X** o la creación de un **espacio europeo de datos sanitarios**. En España se están desarrollando espacios de datos en la AGE (**datalake AGE**), en el ámbito sanitario o en el del turismo.

En el ámbito normativo enmarcado en la Estrategia Europea de Datos, destacan la publicación de la **Ley de Gobernanza de Datos** (Data Governance Act), aprobada en mayo de 2022 mediante el Reglamento (UE) 2022/868, y la presentación, en febrero de 2022, del proyecto de **Ley Europea de Datos** (Data Act).

A nivel nacional, la reutilización de información del sector público se impulsa en la agenda **España Digital 2026**, en concreto, en su **“Eje 4: Economía del Dato e Inteligencia Artificial”**. El desarrollo estratégico de infraestructuras de datos y de información estará liderado por la recién creada **Oficina del Dato**, perteneciente a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial (SEDIA).

Haciendo referencia al ámbito de las Administraciones Públicas (AAPP), RISP tiene un claro encaje dentro del **Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas (2021-2025)**, en concreto, en la medida 6 del mismo se impulsa la gestión e intercambio transparente de datos.