

Datos abiertos y reutilización de la información: una mirada europea

Francisco José Santamaría Ramos

Profesor Ayudante Doctor

Universidad Complutense de Madrid

fsanta02@ucm.es

RESUMEN: El presente trabajo busca abordar la reutilización de la información del sector público en el seno de la Unión Europea. Para ellos se aborda el análisis de la Directiva 2019/1024. La presente Directiva busca garantizar unas condiciones equitativas y no discriminatorias en el ámbito de la reutilización de la información del sector público y su correcta armonización y equilibrio con otras normativas como pueden ser, por ejemplo, las relativas a la propiedad intelectual, la intimidad o la protección de datos de carácter personal. Asimismo, la Directiva busca incorporar unos criterios orientadores para lograr una correcta armonización de la reutilización de la información del sector públicos con unas prácticas comerciales justas. Por último, el presente trabajo analiza lo que se conocen como conjunto de datos de alto valor a los que la Directiva otorga unas especiales particularidades.

Palabras clave: Sociedad de la Información, reutilización de la información del sector público, datos abiertos, digitalización, Unión Europea.

ABSTRACT: This paper aims to address the reuse of public sector information within the European Union. To achieve this, an analysis of Directive 2019/1024 is undertaken. This Directive seeks to ensure fair and non-discriminatory conditions in the realm of reusing public sector information, and its proper harmonization and balance with other regulations such as those related to intellectual property, privacy, or personal data protection. Additionally, the Directive aims to incorporate guiding criteria to achieve proper harmonization of public sector information reuse with fair business practices. Finally, this paper examines what are known as high-value datasets, to which the Directive grants special characteristics.

Keywords: Information Society, reuse of public sector information, open data, digitalization, European Union.

I. INTRODUCCIÓN

Cuando una persona o incluso un sistema cambia su estado de conocimiento debido a la recepción de un conjunto de datos procesados que toma el cuerpo

de un mensaje decimos que ha recibido información. Hasta no hace mucho, nuestra sociedad manejaba, procesaba y almacenaba información de una forma *rudimentaria*, a través del soporte papel, como regla general. Sin embargo, el siglo XXI trajo consigo la digitalización.

Hablar de digitalización supone hablar de un hito en la historia del ser humano que ha revolucionado por completo nuestra sociedad hasta puntos insospechados hace menos de un siglo.

Finales del siglo XX, pero, sobre todo, el aún joven siglo XXI supone el inicio de una era que marcará un “*antes y un después*” en la historia del ser humano. Ya en 1981 el sociólogo japonés *Yoneji Masuda* definió la Sociedad de la Información como «*la capacidad para obtener, compartir y procesar cualquier información por medios telemáticos (telecomunicación e informática), desde cualquier lugar y en la forma en que se prefiera*» (Masuda, 1981).

La presente definición sin duda marca el inicio de la Sociedad de la Información, pero esta sociedad ha seguido avanzando, ha seguido progresando y ha transformado esa capacidad para obtener, compartir y procesar información de carácter digital en un auténtico modelo social donde la innovación y el desarrollo se producen fundamentalmente en este *sector cuaternario* donde la innovación, el desarrollo y la investigación se enmarcan, precisamente en dotar de valor real a la información.

En este sentido, tal y como postula *Klaus Schwab* asistimos a una «*impresionante confluencia de avances tecnológicos que abarca amplios campos, como la inteligencia artificial (IA), la robótica, el internet de las cosas (IoT), los vehículos autónomos, la impresión 3D, la nanotecnología, la biotecnología, la ciencia de materiales, el almacenamiento de energía y la computación cuántica, por nombrar unos pocos*». (Schwab, 2016).

Desde el punto de vista jurídico, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Unión Europea, 2012) establece en su artículo 11 que todas las personas tenemos derecho a la libertad de expresión. En este sentido, el propio artículo matiza que el concepto *libertad de expresión* se encuentra comprendido por dos cuestiones esenciales. De un lado, la libertad para poder opinar y, de otro lado, la libertad para recibir o comunicar informaciones o ideas sin que puedan existir impedimentos de ningún tipo por parte de las autoridades de carácter público. Si bien es cierto que el segundo apartado del artículo 11 habla de la libertad de comunicación, así como del pluralismo, creo que la esencia de este derecho se capta mucho mejor en el primer apartado. Precisamente porque la digitalización o la Sociedad de la Información, si se quiere, ha traído consigo otro hito importantísimo en la historia del ser humano. Si tradicionalmente, desde un punto de vista porcentual, las personas hemos sido mayoritariamente consumidoras de información y muy pocas personas eran creadoras o generadoras de información, la Sociedad de la Información ha generado un cambio sustancial en este sentido, provocando que, en la actualidad, las personas no

sólo seamos consumidoras de contenido sino también generadoras de contenido, fundamentalmente, aunque no en exclusiva, a través de las redes sociales. No quiero profundizar en exceso en la presente cuestión dado que se aleja del objeto del presente trabajo, pero sí que considero que es necesario que el lector sea consciente de este punto. En la actualidad la libertad de información, así como la libertad de expresión no se encuentra *monopolizada* por los medios de comunicación, sino que podemos decir que, en cierto modo, se ha *democratizado*. Hasta tal punto, el ser humano se ha vuelto generador de contenidos que ha sido necesario diseñar y elaborar normativas acordes con el siglo XXI, como, por ejemplo, las normativas de protección de datos de carácter personal que tratan de salvaguardar no sólo la intimidad de las personas sino también sus datos de carácter personal dado que éstos se han convertido en *maná*, en *oro líquido*, tanto para las entidades públicas como para las entidades privadas. Tampoco es el objetivo del presente trabajo realizar un análisis detallado de la protección de datos, pero sí que será necesario que lo abordemos, siquiera de forma tangencial.

De lo que sí versa este trabajo es sobre la información. Sin embargo, no vamos a hablar de cualquier tipo de información sino de la información proveniente del sector público.

En líneas generales podemos decir que el sector público es un gran productor de información. No en vano, debido a su propia esencia, recolecta, elabora, desarrolla y edita un amplio espectro de información proveniente de los más variados sectores de actividad. Información económica, política, medioambiental, turística, empresarial, educativa son sólo algunos ejemplos. Mención aparte merece la información de carácter ejecutiva, legislativa o judicial, donde podemos encontrar otro claro ejemplo de información proveniente del sector público y que, dicho sea de paso, es un recurso con un extraordinario valor para la sociedad.

En la actualidad, es innegable el valor que han adquirido los contenidos de carácter digital o, dicho de otra forma, no se puede negar que la Sociedad de la Información está claramente basada e incluso impulsada por la información digital. Ya hemos comentado, en líneas anteriores, que la gran mayoría de la innovación el desarrollo y la investigación se encuadran en el famoso *sector cuaternario* y, por tanto, es el sector donde el empleo, así como la economía han encontrado un excelente caldo de cultivo para progresar. Ya no hay lugar a dudas, la Sociedad de la Información ha posibilitado que caminemos hacia un modelo de sociedad donde lo realmente importante son los datos. Los datos tienen valor por sí mismos y son generadores de la toma de decisiones en los distintos ámbitos de la sociedad, tanto desde el punto de vista público, como desde el punto de vista privado.

La Unión Europea no es ajena al cambio social que se está produciendo en el aún joven siglo XXI. Tal y como reza el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Unión Europea busca suprimir la fragmentación de Europa,

eliminar las barreras que la asolan y buscar una unión que favorezca el progreso económico y social, a través de la acción común.

En este sentido, la Unión Europea, dando pasos *pequeños pero seguros* ha buscado, desde sus inicios, la creación de un mercado interior común. En este sentido, la información proveniente del sector público puede llegar a suponer una importante materia prima que pueda contribuir, precisamente, a mejorar el mercado único. ¿Cómo puede la información mejorar el mercado único? Sencillo, a través del sector de la informática. En la actualidad, el desarrollo de software y de aplicaciones es un motor económico, lo suficientemente importante como para mejorar sustancialmente el mercado único. Eso sin contar que la tecnología avanza a pasos agigantados y la Inteligencia Artificial se está desarrollando de una forma muy rápida, gracias precisamente a los datos, a la información.

Recordemos que el pilar nuclear por el cual la Unión Europea creyó conveniente potenciar y desarrollar un mercado interior no es otro que generar un adecuado caldo de cultivo que hiciese posible el desarrollo de productos y servicios que puedan ser consumidos por todos los Estados miembros de la Unión Europea.

En línea con lo que acabamos de decir, hemos de pensar que toda la información proveniente del sector público se transforma en un recurso tremendamente valioso para dicho mercado interior. No en vano, gracias a esos datos, gracias a esa información de carácter digital se puede potenciar y revitalizar el sector cuaternario de la Unión. Es decir, la información proveniente del sector público puede ser de capital utilidad en el desarrollo de las tecnologías digitales de la Unión Europea.

Si desde la Unión Europea se autoriza y potencia la reutilización de la información proveniente del sector público, lo que se logra es que dicha información adquiera un *plus*, un valor añadido para la sociedad. Sector público, sector privado y usuarios finales pueden obtener un gran beneficio, simplemente teniendo la posibilidad de aprovechar todo el caudal informativo que es capaz de ofrecer el sector público. Desde este punto de vista, el sector público no sólo potencia su servicio público, además, la presente autorización puede generar otros beneficios accesorios como puede ser la mejora de su imagen pública e incluso la consecución de objetivos del sector público como pueden ser la rendición de cuentas o la transparencia. En definitiva, la reutilización de información proveniente del sector público genera impacto en la rendición de cuentas, la transparencia, la realización de las misiones de interés público, el desarrollo económico y la creación de empleo de calidad, entre otras muchas más cuestiones.

No obstante, la filosofía de datos abiertos u *open data* no es algo reciente. Tanto la concepción de la presente filosofía como su desarrollo normativo nos acompañan desde hace algo más de dos décadas. En este sentido, lo primero que debemos comentar es el significado del concepto *open data*. Por datos abiertos,

se entiende aquella información, aquellos datos, provenientes del sector público, que se pueden utilizar, usar o reutilizar de forma libre, por cualquier persona y para cualquier fin. En este sentido, la esencia radica en que el sector público abre sus fuentes de información y sus datos para que cualquier persona, pueda aprovechar ese caudal informativo para la persecución de sus propios fines, incluso aunque dichos fines sean de carácter privado o de carácter comercial. Es decir, el sector público pone a disposición de cualquier persona la información generada por el propio sector público para que ésta se encuentre disponible y pueda ser aprovechada y reutilizada. Evidentemente, no toda la información del sector público va a encontrarse disponible para todo el mundo, pero sí es cierto que en esta filosofía subyace la idea de que las restricciones tiendan a ser nulas o, en todo caso, mínimas.

Como ya hemos comentado en líneas anteriores, la presente filosofía no es reciente. De hecho, en el año 2003, la Unión Europea promulgó 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*”.

La presente Directiva ya establecía, hace dos décadas los motivos por los cuales reviste importancia que el sector público reutilice la información que produce y que, por tanto, obra en su poder:

«— *Creación de un mercado interior y de sistema que impida el falseamiento de la competencia. En este sentido cobra especial importancia la armonización de las normas y prácticas de los Estados de la Unión Europea en relación con la explotación de la información del sector público.*

— *La evolución hacia la sociedad de la información y del conocimiento afecta a la vida de todos los ciudadanos de la Unión Europea, en particular al permitirles contar con nuevos medios para acceder y adquirir el conocimiento.*

— *Los contenidos digitales desempeñan un papel importante en dicha evolución. No debe obviarse que la producción de este tipo de contenidos ha dado lugar a un fenómeno de rápida creación de empleo, sobre todo en las pequeñas empresas emergentes.*

— *El sector público recoge, produce, reproduce y difunde una amplia gama de información relativa a numerosos ámbitos: información social, económica, geográfica, meteorológica o turística y sobre empresas, patentes y educación.*

— *La información del sector público constituye una materia prima importante para diversos productos y servicios de contenidos digitales y se convertirá en un recurso cada vez más importante con el desarrollo de los servicios inalámbricos de contenidos. En este escenario será esencial una amplia cobertura transfronteriza así como una amplia posibilidad de reutilización de documentos del sector público que debe permitir, entre otras cosas, a las empresas europeas aprovechar su potencial y contribuir al crecimiento económico así como a la creación de empleo.*

— *La armonización de las normas y prácticas de los Estados miembros de la Unión Europea es vital ya que sus múltiples diferencias obstaculizan el aprovechamiento pleno de las posibilidades económicas de las que se encuentra dotada la información del sector público.*

— *Estimular la creación de nuevos productos y servicios de información agregada a escala paneuropea para lo cual es capital que los plazos de respuesta a las solicitudes de reutilización deban ser razonables» (Santamaría Ramos, 2013).*

Como no podría ser de otra forma, tras dos décadas cumpliendo su función, la presente Directiva necesita una modificación y una adaptación a los *nuevos tiempos*. Qué duda cabe que estos siete motivos anteriormente expuestos siguen teniendo plena vigencia. Sin embargo, deben adaptarse para poder seguir siendo eficaces y responder con garantías a los grandes problemas que debe afrontar la reutilización de la información del sector público, así como todos los avances e innovaciones que se están produciendo en la informática, la digitalización y la tecnología en general. Ciertamente hace una década se trató de actualizar la Directiva anteriormente citada¹. Sin embargo, en los últimos años se han producido avances que hacen necesaria una profunda reforma de la normativa. Hemos de pensar que el sector cuaternario avanza a un ritmo imparable. En los últimos años el volumen de información, incluida la de carácter público, ha aumentado exponencialmente. Cada vez se genera, recopila y explota una variada tipología de información y, por tanto, de datos. De forma paralela, la tecnología continúa avanzado sin que se vea, siquiera de forma lejana, un periodo de estancamiento. Por tanto, la sociedad dispone cada vez de más y mejores metodologías y herramientas que permiten un mejor análisis y explotación de la información, así como nuevas herramientas para poder explotar de forma más eficiente dicha información como por ejemplo el internet de las cosas o la inteligencia artificial, por citar algunos ejemplos.

La “*Directiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público*” busca hacer frente a la problemática y a los fuertes cambios a los que se enfrenta la filosofía *open data*. En este sentido, los cambios nucleares «*se centran en la prestación de acceso en tiempo real a los datos dinámicos a través de medios técnicos adecuados, aumentando el suministro de datos públicos valiosos para la reutilización, incluidos los de las empresas públicas, organizaciones que financian la investigación y organizaciones que realizan actividades de investigación, haciendo frente a la aparición de nuevas formas de acuerdos exclusivos, el uso de excepciones al principio de tarificación del coste marginal y la relación entre la presente Directiva y determinados instrumentos jurídicos conexos, en particu-*

¹ Dicha actualización se produjo a través de la “*Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se modifica la Directiva 2003/98/CE relativa a la reutilización de la información del sector público*”.

lar el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 96/9/CE, 2003/4/CE y 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo». (Unión Europea, 2019)

En este sentido, la Unión Europea tiene como objetivo promover la creación de información basada en el principio de «datos abiertos desde el diseño y por defecto» que además permitan garantizar «la protección de los objetivos de interés público, la seguridad pública, inclusive cuando afecte a información sensible sobre infraestructuras críticas, y con garantías para la protección de los datos personales, incluso cuando la información de un conjunto de datos específico pueda no suponer un riesgo de identificación o individualización de una persona física, pero sí suponerlo si se combina con otra información disponible» (Unión Europea, 2019).

El presente trabajo pretende realizar un análisis de la “Directiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público” analizando las tres cuestiones esenciales de la presente normativa, la reutilización, la no discriminación y prácticas comerciales justas y los datos de alto valor.

II. REUTILIZACIÓN

El principio nuclear, sobre el cual pivota la reutilización de la información del sector público reside en una idea muy sencilla y clara. Se debe velar porque los documentos² puedan ser reutilizados para fines comerciales o no comerciales, dentro del respeto a la normativa. En este sentido, interesa matizar que la Unión Europea ya tiene en cuenta una de las problemáticas esenciales en este sentido y que no es otro que el choque frontal que sufre cualquier normativa relativa a la reutilización de la información contra las normativas relativas a la propiedad intelectual. ¿Cómo se trata de resolver la presente problemática? De una forma sencilla, buscando las entidades u organismos³ que pudiesen tener problemas relacionados con la propiedad intelectual y estableciendo que, aunque esta situación pueda darse, es responsabilidad de los estados miembros de la Unión velar porque los documentos puedan ser reutilizados siempre dentro del respeto de esos derechos de propiedad intelectual. Que la forma sea sencilla, no quiere decir que a mi juicio sea práctica. La propia Directiva ya está, en este punto, reconociendo la problemática y su dificultad de aplicación. Si determinada información está sometida a derechos de propiedad intelectual, la reutilización depende única y exclusivamente de la autorización de aquella persona, físi-

² La Directiva (UE) 2019/1024 define el término “documento” como «cualquier contenido sea cual sea el soporte (escrito en papel o almacenado en forma electrónica o como grabación sonora, visual o audiovisual) o cualquier parte de dicho contenido».

³ Básicamente bibliotecas, museos, archivos y empresas públicas.

ca o jurídica, que ostente la titularidad de los derechos de propiedad intelectual (derechos de explotación) de dicha información.

Dicho esto, como ya hemos tenido oportunidad de comentar, la filosofía de datos abiertos se centra en la posibilidad de reutilizar determinada información proveniente del sector público. En este sentido la reutilización se puede aplicar a la presente información:

- Documentos preservados por organismos del sector público⁴ de los países miembros de la Unión Europea. En este sentido, las instituciones públicas pueden tratar una variada tipología de documentación, desde documentos meramente históricos, pasando por documentos administrativos, judiciales o incluso culturales y educativos.
- Documentos preservados por empresas públicas de los sectores del “agua, la energía, los transportes y los servicios postales”, las que actúen como compañías aéreas o como “armadores comunitarios que cumplan obligaciones de servicio público, así como aquellas empresas públicas que actúen como operadoras de servicio público”, es decir, aquellas empresas públicas que exploten servicios públicos de transporte de viajeros u organismos públicos que presten dichos servicios. En este sentido, por ejemplo, se hace interesante reseñar que a nivel europeo podemos encontrar la iniciativa WISE (*Water Information System for Europe*: <https://water.europa.eu/>), cuya función radica en coordinar los diferentes agentes en relación con las políticas de agua.
- Datos relacionados con la investigación⁵. Dentro del presente concepto no se deben entender incluidos aquellos documentos preservados por entidades cuya finalidad sea dedicarse a actividades investigativas, aquellos preservados por entidades dedicadas a financiar investigaciones, así como aquellas entidades creadas para proceder a la transferencia de los resultados investigativos. En este punto, por ejemplo, merece la pena destacar la iniciativa RECOLECTA (<https://www.recolecta.fecyt.es/>), perteneciente a la Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología y que pone a disposición, en un único punto, todos los repositorios nacionales de ciencia abierta.

¿Qué información puede considerarse que no se encuentra dentro del campo de aplicación de la Directiva (UE) 2019/1024?

⁴ La Directiva (UE) 2019/1024 define el concepto “organismo del sector público” como «el Estado, los entes territoriales, los organismos de derecho público y las asociaciones constituidas por uno o más de dichos entes o por uno o más de dichos organismos de Derecho público».

⁵ La Directiva (UE) 2019/1024 define el concepto “datos de investigación” como «documentos en formato digital, distintos de las publicaciones científicas, recopilados o elaborados en el transcurso de actividades de investigación científica y utilizados como prueba en el proceso de investigación, o comúnmente aceptados en la comunidad investigadora como necesarios para validar las conclusiones y los resultados de la investigación».

Datos abiertos y reutilización de la información: una mirada europea

- Documentos que, aunque estén en poder del sector público, no provengan de actividades relacionadas con sus misiones de servicio público. En este sentido, podemos mencionar cualquier tipo de documento que tenga relación, por ejemplo, con una patente o una marca, ya que este tipo de información se encuentra sometida a otro tipo de legislación.
- Documentos preservados por empresas públicas⁶ que se encuentren bien fuera de la “prestación de servicios de interés general” o bien relacionados con “actividades sometidas a la competencia” y que, por tanto, no se encuentran sometidas a las normas de contratación. Como ejemplo podemos citar un informe técnico relativo a la competencia y legalidad de una determinada cuestión.
- Documentos sometidos a derechos de propiedad intelectual. Como no podría ser otra forma toda la documentación que contenga material susceptible de ser protegido por derechos de propiedad intelectual no es compatible con los fines y propósitos de la presente Directiva.
- Documentos a los que no pueda accederse por motivos de seguridad nacional, seguridad del Estado, defensa, seguridad pública, confidencialidad estadística o confidencialidad empresarial. Un ejemplo podría ser un plan de contingencia en materia de seguridad nacional
- Documentación relativa a “una infraestructura crítica que, de revelarse, podrían utilizarse para planear y actuar con el objetivo de provocar una perturbación o la destrucción de este tipo de instalaciones”. Por ejemplo, los planos detallados de una planta nuclear.
- Documentos con acceso limitado por razón de determinados regímenes de acceso establecidos por los Estados miembros de la Unión Europea. Por ejemplo, toda la información relacionada con una investigación penal en curso.
- Logotipos, divisas e insignias.

⁶ La Directiva (UE) 2019/1024 define el concepto “empresa pública” como «aquella empresa que opera en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, las que actúen como compañías aéreas o como armadores comunitarios que cumplan obligaciones de servicio público, así como aquellas empresas públicas que actúen como operadoras de servicio público, es decir, aquellas empresas públicas que exploten servicios públicos de transporte de viajeros u organismos públicos que presten dichos servicios, sobre las cuales los organismos del sector público puedan ejercer, directa o indirectamente, una influencia dominante por el hecho de tener la propiedad de la misma, una participación financiera en la misma, o en virtud de las normas que la rigen. Se considerará que los organismos del sector público ejercen una influencia dominante, directa o indirectamente, en cualquiera de los casos siguientes en que dichos organismos, directa o indirectamente: posean la mayoría del capital suscrito de la empresa, dispongan de la mayoría de los votos correspondientes a las participaciones emitidas por la empresa o puedan designar a más de la mitad de los miembros del órgano de administración, de dirección o de vigilancia de la empresa».

- Documentos cuyo acceso se encuentre bien excluido, bien limitado, debido a la normativa en materia de protección de datos de carácter personal. Por ejemplo, los informes médicos de los ciudadanos.
- Documentos preservados por “entidades de radiodifusión de servicio público, sus filiales, así como otras entidades y sus filiales”, siempre y cuando dichos documentos respondan a una misión de servicio público.
- Documentos conservados por instituciones culturales siempre que las mismas no sean bibliotecas, museos y/o archivos.
- Documentos preservados por instituciones educativas de nivel secundario e inferior.
- Documentos preservados por instituciones educativas, diferentes de las anteriores, siempre y cuando los documentos no sean documentos relativos a la investigación.

Una vez tenemos claro que tipo de información es susceptible de ser reutilizada y cual no, toca observar cómo se produce el proceso de petición de la información o los documentos por parte de las personas interesadas en acceder a los mismos. La Directiva, en este sentido establece un sistema basado, esencialmente, en las presentes cuestiones:

- Preferencia de los medios digitales, tanto en la tramitación como en la puesta a disposición de los documentos.
- Plazo de veinte días hábiles⁷, desde la recepción de la solicitud, para proceder a la entrega de los documentos. Es posible ampliar dicho plazo en veinte días más si la solicitud realizada es extensa o compleja.
- En caso de denegación de la puesta a disposición de los documentos, los organismos del sector público deberán comunicar los motivos concretos de denegación. En el caso de que la denegación venga motivada por derechos de terceros⁸ en materia de propiedad intelectual, el organismo del sector público⁹, deberá hacer, en la denegación, una referencia expresa a la persona titular de los derechos de explotación, cuando ésta sea conocida o, en su caso, al cedente del que el organismo del sector público haya obtenido dicha información.

No obstante y, a pesar de lo que acabamos de comentar es cierto que el presente sistema no es aplicable a todos los organismos del sector público, en tanto en cuanto la propia Directiva (UE) 2019/1024 establece claramente que el presente sistema no tiene que ser cumplido ni por las empresas públicas ni tam-

⁷ Esta es la regla general. Sin embargo, se deja en manos de los Estados miembros la posibilidad de que cada uno de ellos establezca sus propias normas o plazos en este sentido.

⁸ La Directiva (UE) 2019/1024 define el término “tercero” como «toda persona física o jurídica distinta de un organismo del sector público o de una empresa pública que esté en posesión de los datos».

⁹ Se encuentran excluidas de dicha obligación las bibliotecas, museos y archivos.

poco, por los centros de enseñanza, organizaciones cuyas actividades sean las investigativas así como tampoco aquellas organizaciones cuya finalidad resida en la financiación de investigaciones.

Ahora bien, ¿cuáles son las condiciones de reutilización? Sobre la presente cuestión la Directiva detalla las condiciones durante todo un capítulo y centrándose en las siguientes cuestiones:

- Formatos disponibles.
- Principios de tarificación.
- Transparencia.
- Licencias tipo.
- Dispositivos prácticos.

En relación con los **formatos disponibles**, aunque la propia Directiva establece que la información debe proporcionarse en cualquier formato o lengua en la que exista previamente, al mismo tiempo establece que lo natural o preferible es que la puesta a disposición sea realizada por medios digitales.

Interesante el que la Directiva, en aras a respetar esa reutilización de la información, se posicione en el uso, siempre que sea posible de “*formatos abiertos*¹⁰, *legibles por máquina*¹¹, *accesibles, fáciles de localizar y reutilizables, conjuntamente con sus metadatos*”. Incluso establece la obligación de que siempre que sea posible, se recurra a las “*normas formales abiertas*¹²”.

Aunque la Directiva anima a los Estados miembros a la elaboración y puesta a disposición de documentos, para su reutilización, también es cierto, que la propia Directiva establece que no existe obligación de que los organismos del sector público procedan a la creación, adaptación o puesta a disposición de extractos, cuando todo ella suponga un esfuerzo desproporcionado o, lo que es lo mismo, cuando la creación, adaptación o puesta a disposición suponga “algo más” que una mera operación simple. Asimismo, la Directiva tampoco obliga a una producción o un almacenamiento de la información únicamente con vistas a su reutilización. Es decir, la propia producción o almacenamiento tiene que provenir de la propia actividad del sector público, no a la mera producción “porque sí”.

¹⁰ La Directiva (UE) 2019/1024 define el concepto “formato abierto” como «formato de archivo independiente de plataformas y puesto a disposición del público sin restricciones que impidan la reutilización de los documentos».

¹¹ La Directiva (UE) 2019/1024 define el concepto “formato legible por máquina” como «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».

¹² La Directiva (UE) 2019/1024 define el concepto “norma formal abierta” como «norma establecida por escrito que especifica los criterios de interoperabilidad de la aplicación informática».

Para finalizar con la cuestión de los formatos disponibles, toca revisar dos cuestiones de importancia:

- Datos dinámicos¹³: La Directiva prevé que “los organismos del sector público puedan poner a disposición este tipo de datos, inmediatamente¹⁴ después de su recolección, a través de las API¹⁵ adecuadas y, cuando proceda, en forma de descarga masiva”.
- Conjunto de datos de alto valor¹⁶: Los presentes datos podrán ponerse a disposición “en un formato legible por máquina, a través de las API pertinentes y, cuando proceda, en forma de descarga masiva”. No obstante, en el apartado IV del presente trabajo se profundizará en el presente conjunto de datos dado que la Directiva les presta una especial atención.

La siguiente cuestión para analizar es la relativa a la **tarificación**. En este sentido, el principio nuclear que subyace tras la reutilización de documentos del sector público es que dicha reutilización debe ser gratuita. Sin embargo, la propia Directiva es consciente de la utopía que puede suponer una reutilización plenamente gratuita y permite que el sector público pueda recuperar los costes marginales derivados de la propia reproducción, la puesta a disposición, la difusión de la información y, en su caso la anonimización¹⁷ de datos de carácter personal o las medidas diseñadas para proceder a la protección de información confidencial de carácter comercial.

Es más, la propia Directiva establece que el presente principio de gratuidad no es aplicable ni a las empresas públicas, ni a las bibliotecas, museos o ar-

¹³ La Directiva (UE) 2019/1024 define el concepto “datos dinámicos” como «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».

¹⁴ No obstante, la Directiva prevé que, si esto supone un coste financiero o técnico, la puesta a disposición se podrá realizar bien con plazo determinado, bien con restricciones técnicas temporales que, en todo caso, no perjudiquen la potencial explotación de la información.

¹⁵ «La interfaz de programación de aplicaciones (IPA), abreviada como API (del inglés Application Programming Interface) representa la capacidad de comunicación entre componentes de software. Uno de los principales propósitos de una API consiste en proporcionar un conjunto de funciones de uso general. De esta forma, los programadores se benefician de las ventajas de la API haciendo uso de su funcionalidad, evitándose el trabajo de programar todo desde el principio». (Santamaría Ramos, Open Data en Europa, 2016)

¹⁶ La Directiva (UE) 2019/1024 define el concepto “conjunto de datos de alto valor” como «documentos cuya reutilización está asociada a considerables beneficios para la sociedad, el medio ambiente y la economía, en particular debido a su idoneidad para la creación de servicios de valor añadido, aplicaciones y puestos de trabajo nuevos, dignos y de calidad, y del número de beneficiarios potenciales de los servicios de valor añadido y aplicaciones basados en tales conjuntos de datos».

¹⁷ La Directiva (UE) 2019/1024 define el término “anonimización” como «proceso por el que se transforman documentos en documentos anónimos que no se refiere a una persona física identificada o identificable o al proceso de convertir datos personales que se hayan anonimizado, de forma que el interesado no sea identificable o haya dejado de serlo».

chivos¹⁸, así como a cualquier organismo del sector público al que se le exija generar ingresos para cubrir una parte relevante de los costes que debe asumir para poder cumplir con su misión de servicio público. A mayor abundamiento, la propia Directiva establece que es obligación de cada Estado miembro hacer pública una lista de los organismos que acabamos de citar.

Como no podría ser de otra forma, la cuestión de la tarificación lleva aparejada la necesidad de hablar de otra cuestión de vital importancia en la presente Directiva: la **transparencia**. En este sentido, debemos matizar dos cuestiones:

- Tarifas estándar: Tanto las condiciones, el importe y la base de cálculo, deben ser fijadas de forma previa y publicados a través de medios digitales, tal y como reza la Directiva, “cuando resulte posible y oportuno”.
- Otras tarifas: Debe indicarse de forma previa todos los factores que puedan afectar al cálculo de las tarifas. Además, en aquellas ocasiones en las que se solicita¹⁹, el titular de la información también deberá indicar el proceso a través del cual se ha procedido al cálculo de las tarifas.

La siguiente cuestión relativa a las condiciones de reutilización versa sobre las **licencias tipo**²⁰. En este sentido, el principio imperante en la reutilización de documentos del sector público radica en que dicha reutilización no debe estar sujeta a condiciones salvo que las mismas sean objetivas, proporcionadas, no discriminatorias y se encuentren justificadas por un objetivo de interés público. Asimismo, en el supuesto de que la reutilización sí que se encuentre sujeta a condiciones, las mismas no podrán limitar las posibilidades de reutilización ni tampoco limitar la competencia. En todo caso, corresponde a los Estados miembros vigilar que dichas licencias puedan adaptarse para responder a aplicaciones concretas de la licencia, se encuentren disponibles en formato digital y puedan ser procesadas de forma electrónica.

Terminado con las condiciones de reutilización toca hablar ahora de los **dispositivos prácticos**. 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”, contemplaba en su considerando 23 una aproximación al concepto de *dispositivo práctico*:

¹⁸ En el caso de bibliotecas, museos y archivos, los ingresos totales obtenidos por suministrar y autorizar la reutilización de información, sus tarifas tampoco «pueden superar el coste de recogida, producción, reproducción, difusión, almacenamiento de datos, conservación y compensación de derechos y, en su caso, anonimización de datos personales y medidas adoptadas para proteger información comercial confidencial, incrementado por un margen de beneficio razonable de la inversión».

¹⁹ En este punto se habla de solicitudes de reutilización concretas.

²⁰ La Directiva (UE) 2019/1024 define el concepto “licencia tipo” como «conjunto de condiciones de reutilización predefinidas en formato digital, preferiblemente compatibles con licencias modelo públicas disponibles en línea».

«Los instrumentos auxiliares de búsqueda por los reutilizadores potenciales de los documentos disponibles para su reutilización, así como las condiciones de reutilización, pueden facilitar considerablemente la utilización transfronteriza de los documentos del sector público. Por tanto, los Estados miembros deben asegurar la existencia de dispositivos prácticos que ayuden a los reutilizadores en su búsqueda de documentos para su reutilización. Listados, de acceso en línea preferentemente, de los principales documentos (documentos que se reutilizan ampliamente, o que pueden ser reutilizados ampliamente) y portales conectados a listados descentralizados constituyen ejemplos de los dispositivos prácticos mencionados».

Poco nos aporta la anterior Directiva, salvo algunos ejemplos de los que se supone, se debe entender por *dispositivo práctico*. Pudiera parecer que la Directiva (UE) 2019/1024, vendría a resolver la presente cuestión. Nada más lejos de la realidad. Su considerando 59 poco más nos aporta a la presente cuestión:

«Los instrumentos auxiliares de búsqueda por los reutilizadores potenciales de los documentos disponibles para su reutilización, así como las condiciones de reutilización, pueden facilitar considerablemente la utilización transfronteriza de los documentos del sector público. Por ello, los Estados miembros deben asegurar la existencia de dispositivos prácticos que ayuden a los reutilizadores en su búsqueda de documentos para su reutilización. Listados, de acceso en línea preferentemente, de los principales documentos (documentos que se reutilizan ampliamente, o que pueden ser reutilizados ampliamente) y portales conectados a listados descentralizados constituyen ejemplos de los dispositivos prácticos mencionados. Los Estados miembros también deben facilitar la disponibilidad a largo plazo para la reutilización de información del sector público, de conformidad con las políticas de conservación aplicables».

Interesa matizar que ninguna de las dos Directivas ofrece una definición clara y concisa del presente concepto. Únicamente se dedica a enumerar algunos ejemplos. Poco más. En este punto, toca mencionar el más que interesante trabajo de Rubén Martínez Gutiérrez que tras un exhaustivo análisis es capaz de ofrecer una definición precisa y concisa de lo que debemos entender por “*dispositivo práctico*”:

«... podemos definir los dispositivos prácticos como sistemas, portales web, plataformas de intercambio, herramientas, programas o aplicaciones informáticas diseñados de conformidad a los estándares de interoperabilidad (técnicos, semánticos u organizativos) destinados a la reutilización de información, documentos y datos, para ser utilizados preferentemente en línea y permitiendo también el tratamiento automatizado o por máquina de la información del sector público» (Martínez Gutiérrez, 2022).

A mayor abundamiento incluso nos propone las principales clases de

Datos abiertos y reutilización de la información: una mirada europea

“dispositivos prácticos”:

«...»

- *Listados o catálogos de documentos de acceso preferente en línea.*
- *Portales web de reutilización de información, datos y documentos con sistemas o motores de búsqueda.*
- *Gestores documentales o sistemas de gestión documental específicamente diseñados para la reutilización.*
- *Herramientas informáticas, programas o aplicaciones (por ejemplo, las API) diseñadas para su utilización como instrumentos de reutilización de información, datos y documentos.*
- *Archivos de documentos especialmente diseñados para la reutilización de la información en base a los metadatos.*
- *Conjuntos de datos organizados y diseñados para ser accesibles, fáciles de localizar y reutilizables por medios electrónicos.*
- *Plataformas o bases de datos que permitan el intercambio o la explotación conjunta de los datos, así como el establecimiento de una infraestructura específica para la interconexión de los titulares de los datos y los usuarios de los mismos».*

Como último inciso, antes de pasar al siguiente apartado de nuestro trabajo, tocaría precisar que ciertamente, dentro de las condiciones de reutilización tocaría hablar de los datos de investigación. No obstante, todo lo relativo a los datos de investigación se ha ido comentando y desarrollando en párrafos anteriores por lo que he decidido no incluirlo aquí para no aportar contenido redundante.

III. NO DISCRIMINACIÓN Y PRÁCTICAS COMERCIALES JUSTAS

Tal y como reza el Considerando 20 de la Directiva (UE) 2019/1024: *«Se necesita disponer de un marco general para las condiciones de reutilización de los documentos del sector público con el fin de garantizar que dichas condiciones sean equitativas, proporcionadas y no discriminatorias».*

Toca por tanto analizar qué supone no discriminar y qué debemos entender por *“prácticas comerciales justas”*. Hablar de no discriminación supone hablar de una garantía de igualdad. Por tanto, la idea que subyace bajo el presente principio, si hablamos de reutilización, es que, a categorías de documentos comparables, se les debe aplicar condiciones de reutilización equiparables, sino iguales o idénticas, incluso en aquellas ocasiones en las que se prevea una reutilización de carácter transfronterizo.

Es más, la propia Directiva, en relación con la presente cuestión, llega a establecer que *«si un organismo del sector público reutiliza los documentos como parte de sus actividades comerciales ajenas a su misión de servicio público, deberán*

aplicarse a la entrega de documentos para dichas actividades las mismas tarifas y condiciones que se apliquen a los demás usuarios».

Por lo tanto, esta garantía de igualdad no sólo se refiere a las categorías de documentos sino también al uso, a la reutilización que se les dé a dichos documentos, con independencia de que dicha reutilización se produzca en el sector privado o en el sector público.

Por otro lado, para poder hablar de “prácticas comerciales justas” es necesario hablar de los “acuerdos exclusivos”. La Directiva (UE) 2019/1024, no nos aporta una definición concreta de este tipo de acuerdos. No obstante, el considerando 48 nos aporta ciertos indicios de lo que debemos interpretar por “*acuerdo exclusivo*”, ya que menciona cuestiones relativas a la competencia.

De forma casi evidente, debemos postular que la propia esencia de la reutilización de documentos del sector público choca frontalmente con los monopolios o las *exclusividades* dado que la idea nuclear reside, precisamente, en proporcionar un uso global o general. Por tanto, la Directiva parte de la premisa de que los “*acuerdos exclusivos*”, es decir, aquellos acuerdos que otorgan derecho a una de las partes a negar a terceros la realización de determinadas acciones, usos o incluso, beneficios, no pueden ser la tónica general. De hecho, lo ideal sería que nunca fueran. Sin embargo, la Unión Europea es consciente de que dichos acuerdos pueden ser útiles en determinadas ocasiones, por ejemplo, tal y como reza el considerando 48, en aquellas situaciones en las que, si no se procede a conceder derechos exclusivos sobre determinados documentos, no exista ninguna persona que se anime a proceder a la publicación de dicha información. Por tanto, y para cubrir este tipo de situaciones, la Directiva (UE) 2019/1024, se ve obligada a regular los “*acuerdos exclusivos*”.

Dicho esto, partimos de la base de que los acuerdos exclusivos no deben ser la regla general. Sin embargo, éstos se permiten, en aras a prestar determinados servicios de interés público. Pues bien, en el caso de aquellas situaciones en las que sea totalmente necesario plantear derechos exclusivos para lograr la prestación de algún tipo de servicio de interés público, la Directiva establece que la motivación²¹ que derivó en una concesión de derechos exclusivos, deberá reconsiderarse, de forma periódica, y en todo caso, cada tres años²².

²¹ La Directiva también deja claro que cualquier tipo de acuerdo exclusivo firmado a partir del 16 de julio de 2019 debe ser puesto a disposición del público y que las condiciones finales de dichos acuerdos deben estar basados en el principio de transparencia, lo que implica que también sean puestos a disposición del público en la modalidad on-line.

²² Este mismo plazo, también aplica sobre determinados tipos de acuerdos (jurídicos y prácticos) que, en esencia, no conceden derechos exclusivos, pero sí que tienen como objetivo o necesariamente implican una disponibilidad limitada de determinada información. Asimismo, este tipo de acuerdos están sujetos al principio de transparencia, así como a su puesta a disposición al público, de forma on-line.

Mención aparte merecen la digitalización de **“recursos culturales”**. La Directiva contempla que sobre este tipo de recursos se puedan operar acuerdos exclusivos. Sin embargo, en este caso, no hablamos de una revisión de la motivación, cada 3 años, sino que, en este caso, la Directiva establece que cuando existan derechos exclusivos relativos a la digitalización de los recursos culturales, la exclusividad no puede ser superior a los 10 años²³. Asimismo, si existen derechos exclusivos relacionados con los recursos culturales, no sólo opera, como es evidente el principio de transparencia y el pleno conocimiento de esta circunstancia, por parte del público. En este caso, también aparece una cláusula de salvaguarda que establece que se deberá facilitar, de forma gratuita, al organismo del sector público en cuestión, una copia de los recursos culturales digitalizados. Copia que, en todo caso, deberá estar disponible para su reutilización una vez finalizado el periodo de exclusividad.

IV. DATOS DE ALTO VALOR

De toda la información proveniente del sector público, existe una serie de datos o, si se quiere, de documentos que por sus especiales particularidades pueden considerarse especialmente relevantes en lo que ha su reutilización se refiere. Esto es así debido a que su reutilización puede generar un elevado rendimiento para la sociedad, la economía e incluso para el medio ambiente. Su puesta a disposición, a través de la reutilización, puede lograr la creación de servicios de valor añadido, el diseño y desarrollo de software y/o aplicaciones, lo que redundará en un beneficio claro para toda la sociedad. Esta información es lo que se conoce como datos de alto valor. Unos datos que cobran especial relevancia en la Directiva (UE) 2019/1024 y que vamos a pasar a analizar a continuación.

La Directiva (UE) 2019/1024 únicamente nos aporta una lista de categorías temáticas de datos de alto valor. No obstante, y con muy buen criterio la propia norma establece que la Comisión Europea podrá adoptar actos delegados a través de los cuales poder actualizar la lista de categorías temáticas conscientes, como no debiera ser de otra forma, que los avances en la sociedad, sobre todo de carácter tecnológico, aunque no exclusivamente, pueden afectar a dichas categorías temáticas.

Pues bien, como decíamos la Directiva únicamente proporciona un listado de áreas temáticas donde se considera que se encuentran incardinados los datos de alto valor. Dichas áreas son las siguientes:

- “Geoespacial.

²³ No obstante, esta es la regla general. La Directiva plantea que, si de forma excepcional existe un periodo superior a los 10 años, la duración debe ser revisada durante el undécimo año y, si procede, cada 7 años a partir de entonces.

- Observación de la Tierra y medio ambiente.
- Meteorología.
- Estadística.
- Sociedades y propiedad de sociedades.
- Movilidad”.

Sin duda alguna, limitar las categorías es un paso importante para poder conocer de donde se van a obtener esos “*datos de alto valor*” pero ciertamente, proporciona poca información sobre los datos concretos que van a formar parte de esta ilustre categoría ya que a dicha información se le conceden ciertos tipos de *privilegios* que no se le van a conceder al resto de datos o de informaciones.

Téngase en cuenta que para empezar son datos a los que la propia Directiva les otorga cuatro características esenciales:

- Generan beneficios socioeconómicos o medioambientales, así como servicios de carácter innovador.
- Son capaces de beneficiar a un elevado número de personas. Sobre todo, a las pequeñas y medianas empresas.
- Gracias a ellas es posible generar beneficios de carácter económico.
- Pueden combinarse con otras categorías de datos.

Son estas cuatro características las que hacen que la propia Directiva imponga que los datos de alto valor dispongan de los siguientes *privilegios*:

- Como regla general, deben encontrarse disponibles de forma gratuita²⁴.
- Deben ser legibles por máquina.
- Deben suministrarse a través de API.
- Cuando proceda, deben proporcionarse en forma de descarga masiva.

Ya tenemos configurado el escenario de los datos de alto valor. Sabemos que dichos datos aglutinan, para sí, una serie de características esenciales que hacen que la Unión Europea les otorgue una serie de *privilegios*, en relación con el resto de información proveniente del sector público. Sin embargo, seguimos

²⁴ Toda regla general lleva asociada sus correspondientes excepciones. Esta puesta a disposición, de forma gratuita puede ceder en las siguientes ocasiones:

- Cuando el conjunto de datos de alto valor obre en poder de empresas públicas y la puesta a disposición, de carácter gratuito pueda provocar una deformación en el mercado.
- Cuando el conjunto de datos de alto valor obre en poder de bibliotecas, museos y/o archivos.
- Cuando el conjunto de datos de alto valor obre en poder de organismos del sector público a los que se exige generar ingresos para contribuir a minimizar los costes relativos a sus misiones de servicio público cuando dicha situación genere un impacto en su presupuesto. En este último caso, se deja en manos de los Estados miembros la responsabilidad de poder exigir a estas entidades que pongan a disposición los datos, de forma gratuita, por un periodo no superior a los dos años, a partir de la entrada en vigor del acto de ejecución.

sin conocer cuáles son esos datos concretos, precisos, que van a formar parte de esta importante selección.

La Directiva es consciente de la situación y, por ese motivo, también otorga a la Comisión Europea, la capacidad de adoptar actos de ejecución en donde, esta vez sí, dispongamos de un listado con conjuntos de datos específicos de alto valor, encasillados en las categorías que hemos comentado con anterioridad. Asimismo, la Directiva también contempla que dichos actos delegados puedan contener información, detalles y procedimientos para elaborar acuerdos relativos a la publicación y reutilización de los datos de alto valor.

Pues bien, el primer acto de ejecución, en este sentido, lo encontramos en el “Reglamento de ejecución (UE) 2023/138, de la Comisión, de 21 de diciembre de 2022, por el que se establecen una lista de conjuntos de datos específicos de alto valor y modalidades de publicación y reutilización”. El presente Reglamento, sí que nos ofrece, en su anexo un listado concreto y detallado de cuáles son los denominados datos de alto valor. Pasemos analizar brevemente, qué se considerarán datos de alto valor dentro de las categorías que ya hemos mencionado con anterioridad.

Dentro del área **geoespacial** encontramos que la presente categoría incluye conjuntos de “datos relativos a la infraestructura de información espacial INSPIRE²⁵, los nombres geográficos, las direcciones, edificios y parcelas catastrales, así como las parcelas de referencia y las parcelas agrícolas”. Asimismo, el propio Reglamento de ejecución aporta, en el citado anexo, un cuadro donde se detalla tanto la granularidad como la cobertura geográfica y los principales atributos de este conjunto de datos.

En relación con el área temática **observación de la Tierra y medio ambiente** encontramos que dicho área “incluye la observación de la Tierra, incluidos los datos espaciales u obtenidos por detección a distancia, así como los datos terrestres o *in situ*, los conjuntos de datos medioambientales o climáticos dentro del ámbito de los temas relativos a los datos en el ámbito de la infraestructura de información espacial INSPIRE, anteriormente mencionados, así como los conjuntos de datos producidos o generados en una serie de actos jurídicos”, que se encuentran debidamente enumerados en el Reglamento de ejecución y que son relativos a determinados ámbitos medioambientales. A saber: aire, clima, emisiones, protección de la naturaleza y biodiversidad, ruido, residuos, agua y los relativos a la legislación horizontal.

Además, la presente categoría incluye toda la “información medioambiental” entendida esta conforme a la definición disponible en la Directiva 2003/4/CE. Por tanto, por *información medioambiental* debemos entender “toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma material sobre:

²⁵ Infraestructura Europea de Datos Espaciales

- La situación de elementos de medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente, y la interacción entre estos elementos. Por ejemplo, el Gobierno español, pone a disposición de todo el mundo un visor que permite comprobar la calidad del aire en España (<https://sig.mapama.gob.es/calidad-aire/>)
- Factores como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radioactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en el párrafo anterior. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Madrid pone a disposición de todas las personas los datos diarios relativos a su contaminación acústica (<https://datos.madrid.es/portal/site/egob/menuitem.c05c1f754a33a9fbe4b2e4b284f1a5a0/?vgnnextoid=b8c427a272e4e410VgnVCM2000000c205a0aRCRD&vgnnextchannel=374512b9ace9f310VgnVCM100000171f5a0aRCRD&vgnnextfmt=default>)
- Medidas (incluidas las medidas administrativas) como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores enumerados en los dos párrafos anteriores, así como las actividades o las medidas destinadas a proteger a dichos elementos.
- Informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental. A título meramente ejemplificativo podemos mencionar que en la página Web del ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico se ofrecen una gran cantidad de informes relativos a la responsabilidad medioambiental (<https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/responsabilidad-mediambiental.html>)
- Análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en el marco de las medidas (incluidas las medidas administrativas) y actividades que hemos citado anteriormente.
- El estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, emplazamientos culturales y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente que hemos citado con anterioridad”.

Asimismo, dentro de la presente categoría también se debe incluir aquello que la Directiva 2003/4/CE denomina “difusión de la información medioambiental” que incluye:

- “Los textos de tratados, convenios y acuerdos internacionales y los textos legislativos comunitarios, nacionales, regionales o locales sobre el medio ambiente o relacionados con él.
- Las políticas, programas y planes relacionados con el medio ambiente.

Datos abiertos y reutilización de la información: una mirada europea

- Los informes sobre los avances registrados en materia de aplicación de los puntos tratados en los dos párrafos anteriores cuando éstos hayan sido elaborados en formato electrónico o mantenidos en dicho formato por las autoridades públicas.
- Los informes sobre el estado del medio ambiente, emitidos por los Estados miembros y que pueden ser nacionales, regionales o locales y que incluyen datos sobre la calidad del medio ambiente, así como datos sobre las presiones que éste sufra.
- Los datos o resúmenes de los datos derivados del seguimiento de las actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente.
- Las autorizaciones con un efecto significativo sobre el medio ambiente y los acuerdos en materia de medio ambiente o una referencia al lugar donde se puede solicitar o encontrar la información de carácter medioambiental.
- Los estudios sobre el impacto medioambiental y las evaluaciones del riesgo relativos a los elementos medioambientales, como el aire, la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente, así como la interacción entre estos elementos. Si no se pueden proporcionar dichos estudios, al menos se debe ofrecer una referencia al lugar donde se puede solicitar o encontrar dicha información”.

La siguiente categoría o área temática es la **meteorología**. Dicha área temática incluye “conjuntos de datos sobre observaciones medidas por estaciones meteorológicas, observaciones validadas (datos climáticos), alertas meteorológicas, datos de radar y datos de predicción meteorológica numérica”. En este sentido, el Reglamento de ejecución aporta un cuadro informativo sobre dichos conjuntos de datos en el que se aportan más detalles relativos a la granularidad de éstos, así como relativos a sus principales atributos.

En relación con el área temática **estadísticas**, debemos decir que la presente área temática “incluye conjuntos de datos estadísticos, excepto los microdatos relacionados con las obligaciones de información relativas a determinados actos jurídicos que establecen las variables principales de determinados conjuntos de datos, así como sus desgloses”. Dichos conjuntos de datos son relativos a la producción industrial, desgloses del índice de precios industriales por actividad, volumen de ventas por actividad, estadísticas de la Unión Europea sobre comercio internacional de bienes (exportaciones e importaciones, desgloses simultáneos por socio, producto y flujo), flujos turísticos en Europa, índice de precios de consumo armonizados, cuentas nacionales (principales agregados del PIB, principales indicadores sobre las empresas, principales indicadores sobre los hogares), gastos e ingresos públicos, deuda bruta consolidada de las Administraciones Públicas, cuentas y estadísticas medioambientales, población, fertilidad,

mortalidad, gasto sanitario corriente, pobreza, desigualdad, empleo, desempleo y mano de obra potencial.

La siguiente área temática es **sociedades y propiedad de sociedades**. Dicha área temática comprende conjunto de datos que contienen información básica de las sociedad y documentos y cuentas de esta, así como sus principales atributos.

En relación con los documentos y cuentas de la empresa, nos referimos a documentos contables que incluyan:

- “Estados financieros (incluida la lista de participaciones, empresas filiales y empresas asociadas, domicilio social y proporción del capital poseído), informes de auditoría.
- Estados no financieros, informes de gestión y otros estados o informes.
- Informes financieros anuales”.

Por su parte, cuando hablamos de los principales atributos, nos estamos refiriendo a:

- “Nombre de la empresa (denominación completa; nombres alternativos, en su caso).
- Situación de la empresa.
- Fecha de registro.
- Domicilio social.
- Forma jurídica.
- Número de registro.
- Estado miembro en el que está registrada la sociedad.
- Actividad/actividades objeto de la empresa”.

Por último, no queda hablar de la **movilidad**. En este caso, la presente área temática “incluye conjuntos de datos dentro del ámbito de aplicación de la temática “Redes de transporte” en el marco de INSPIRE. Asimismo, en el caso de los Estados miembros a los que se aplica la Directiva 2005/44/CE, esta categoría también incluye los siguientes conjuntos de datos:

- Características de los canales navegables.
- Obstrucciones de larga duración en el canal navegable y fiabilidad.
- Gastos de infraestructura de las vías navegables.
- Otras limitaciones físicas en las vías navegables.
- Horarios programados de esclusas y puentes.
- Localización y características de puertos y puntos de transbordo.
- Lista de ayudas a la navegación y señales de tráfico.
- Normas y recomendaciones de navegación.
- Batimetría de los canales de navegación.

Datos abiertos y reutilización de la información: una mirada europea

- Obstrucciones temporales en el canal.
- Niveles de agua actuales y futuros en los indicadores.
- Estado de los ríos, canales, esclusas y puentes.
- Restricciones causadas por inundaciones y hielo.
- Cambios a corto plazo de los horarios de esclusas y puentes.
- Cambios a corto plazo de las ayudas a la navegación.
- Ejes de vías navegables con indicación de los kilómetros.
- Enlaces a los ficheros XML externos con tiempos de funcionamiento de estructuras restrictivas.
- Localización de puertos y puntos de transbordo.
- Datos de referencia para los indicadores del nivel del agua pertinentes para la navegación.
- Margen de la vía navegable al nivel medio de agua.
- Construcción litoral.
- Contornos de esclusas y presas.
- Límites de la vía navegable/canal de navegación.
- Peligros asilados en la vía navegable/en el canal de navegación bajo y sobre el agua.
- Medios auxiliares oficiales (por ejemplo, boyas, balizas, luces, carteles)”.

V. CONCLUSIONES

A lo largo del presente trabajo hemos tratado de abordar el enorme impacto que la digitalización ha causado en nuestra sociedad. En este sentido, hemos podido observar como la información se ha convertido en el bien más preciado del siglo XXI revolucionando, por completo, la forma en la que se opera, comparte y procesa información. La Sociedad de la Información, como la definió un conocido sociólogo japonés es ese momento en la historia del ser humano en el que los medios telemáticos configuran la forma en la que se accede, comparte y procesa la información.

Sin duda alguna, la Sociedad de la Información ha traído consigo la democratización de la información y, sobre todo, la posibilidad de que cualquier persona pueda ser creadora de contenido. Atrás quedaron los días en los que la gran mayoría de las personas éramos meros consumidores de información. Las redes sociales han hecho posible dicha democratización, pero, tampoco debemos olvidar su lado más *amargo*. Las redes sociales también han elevado las problemáticas en materia de intimidad y protección de datos de carácter personal. A pesar de ello, el avance de la digitalización es imparable y nuestra sociedad actual basa su toma de decisiones en el elevado procesamiento de información que son

capaces de generar tanto la informática como las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

En el contexto europeo, qué duda cabe que la información, sobre todo la que obra en poder del sector público, se configura como una materia prima indispensable para el progreso económico y social. Fruto de ello, en la Unión Europea se han tomado medidas para que la reutilización de la información del sector público sea un punto de mejora del mercado interior, potenciando el diseño y creación de aplicaciones y software. La filosofía y, por supuesto las políticas de *open data* o datos abiertos se conjugan no sólo como una excelente mecánica para mejorar el mercado interior de la Unión Europea sino también para dotar de contenido concreto al principio general de transparencia y acceso a la información, que últimamente se *está poniendo de moda* dentro del sector público.

Por últimamente, por supuesto, me refiero a un estadio temporal que comienza, prácticamente, con el nuevo milenio, con el nuevo siglo. No debemos olvidar que desde 2003, la Unión Europea ya sentó las bases para la reutilización de la información del sector público. No obstante, los cambios tecnológicos y sociales han hecho que sea necesaria una profunda actualización normativa.

Por tanto, como primera conclusión, podemos extraer que la digitalización ha cambiado el rumbo en el que se procesa la información, así como el valor que ésta adquiere en nuestra sociedad actual. Cobra vital importancia, dentro de la Unión Europea, la reutilización de la información del sector público, valedora del principio de transparencia y que actúa como *punta de lanza* para impulsar la innovación, el desarrollo económico, la creación de empleo. Todo ello sin perder de vista que es labor de la Unión Europea disponer de una normativa adecuada y actualizada a los tiempos para proteger la intimidad y la protección de datos de carácter personal.

En el presente trabajo, también hemos tenido oportunidad de analizar las cuestiones nucleares relacionadas con la reutilización de la información del sector público dentro del ámbito de la Unión Europea. En este sentido, hemos podido observar como uno de sus principios esenciales radica en que dicha reutilización es posible gracias a que la normativa permite la posibilidad de explotar la información que obra en poder del sector público tanto con fines comerciales como con fines no comerciales siempre y cuando, se logre un adecuado equilibrio con otro tipo de normativas como pueden ser las relativas a la protección de datos de carácter personal o las relativas a la propiedad intelectual, por mencionar algunos ejemplos.

No podemos olvidar que nuestro momento histórico actual, está basado en eso que hemos denominado Sociedad de la Información y que, por tanto, los elementos legislativos deben buscar un siempre difícil equilibrio. Es por ello, que la Unión Europea se enfrenta al reto de armonizar las normativas de los Estados miembros en una materia tan compleja como es la reutilización de la información del sector público.

La filosofía de datos abiertos u *open data*, se enmarca en un contexto muy concreto. Reutilizar información proveniente del sector público. Como hemos visto, esto implica hablar de información o documentos provenientes de organismos públicos, empresas del sector público, así como datos relacionados con la investigación. Así mismo, la normativa también se encuentra obligada a excluir, del ámbito de la reutilización, determinada información como puede ser toda aquella información sometida a derechos de propiedad intelectual o aquel tipo de información que pueda atentar contra la seguridad o la confidencialidad.

También hemos tenido oportunidad de profundizar en cómo se procede a solicitar la información. Hemos tenido oportunidad de analizar las pautas, la preferencia por las mecánicas de carácter digital, los plazos de entrega, así como los motivos por los que se puede denegar el acceso a la información. Asimismo, también hemos podido analizar la importancia del principio de transparencia en relación con las tarifas aplicables por acceder a la información y también hemos podido ver que, en determinadas circunstancias, los organismos del sector público van a poder recuperar los costos marginales asociados a la reutilización de la información.

En este sentido, también hemos podido poner en valor la necesidad de que existan dispositivos prácticos que faciliten la búsqueda y reutilización de documentos. Y todo ello, a pesar de que la normativa no nos ofrezca una definición concisa de qué debemos entender por *dispositivos prácticos*. No obstante, la doctrina sí que ha sido capaz de aportarnos un concepto: *sistemas, portales web o herramientas diseñadas para reutilizar información en línea*.

Por tanto, como segunda conclusión, podemos extraer que es esencial equilibrar la reutilización de la información proveniente del sector público con diversas normativas tales como la relativas a la propiedad intelectual, la intimidad y la protección de datos, resaltando la importancia de fomentar la transparencia en los procesos y tarifas.

Hasta tal punto, es importante el citado equilibrio, sobre todo en materia de propiedad intelectual que la propia Directiva (UE) 2019/1024 establece en su artículo 1.5 que *«Las obligaciones impuestas de conformidad con la presente Directiva se aplicarán únicamente en la medida en que sean compatibles con las disposiciones de los acuerdos internacionales sobre protección de los derechos de propiedad intelectual, en particular el Convenio de Berna, el Acuerdo ADPIC y el Tratado de la OMPI sobre Derecho de Autor»*.

También debemos extraer como conclusión la necesidad de que la normativa nos aporte una definición clara, concisa y oportuna sobre qué debemos entender por *dispositivos prácticos*.

Por otro lado, en el presente trabajo hemos tenido oportunidad de conocer qué son los datos de alto valor. En este sentido, hemos podido analizar sus características nucleares, a saber: su capacidad para generar beneficios socioeconómicos y servicios innovadores, su potencial para beneficiar a un gran número

de personas y a las pequeñas y medianas empresas, su capacidad para generar beneficios económicos y su capacidad para combinarse con otras categorías de datos.

También hemos podido observar como la normativa otorga una serie de *privilegios* a los denominados datos de alto valor: estar disponibles de forma gratuita, ser legibles por máquina, suministrarse a través de API y, cuando sea necesario, proporcionarse en forma de descarga masiva.

También hemos tenido oportunidad de analizar que la Comisión Europea ha necesitado adoptar un Reglamento de ejecución para poder proporcionar detalles concretos y específicos sobre los datos que se conocen como datos de alto valor; toda vez que la Directiva en materia de reutilización de la información del sector público únicamente nos aporta una serie de áreas temáticas concretas donde se supone que encontraremos esos conjuntos de datos denominados de alto valor.

En este sentido y, como última conclusión podemos decir que la normativa en materia de reutilización de la información del sector público buscar dar forma a una reutilización efectiva de la información, sobre todo de los conjuntos de datos de alto valor como medio para promover, en el seno de la Unión Europea, la creación de valor añadido, innovación, beneficios económicos y beneficios sociales.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Martínez Gutiérrez, R. (2022). Los dispositivos prácticos como base de la Inteligencia Artificial. Exigencias y necesidades para su regulación en España. En J. Valero Torrijos, & R. Martínez Gutiérrez, *Datos abiertos y reutilización de la información del sector público* (págs. 103-125). Albolote (Granada): Comares.
- Masuda, J. (1981). *The Information Society as Post-Industrial Society*. EEUU: World Future Society.
- Santamaría Ramos, F. (2013). Reutilización de la información del sector público. *Actualidad Administrativa*, 1126-1142.
- Santamaría Ramos, F. (2016). Open Data en Europa. *Actualidad Administrativa*.
- Schwab, K. (2016). *La cuarta revolución industrial*. Barcelona: Penguin Random House.
- Unión Europea (2003). *Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo*. Bruselas. Diario Oficial de la Unión Europea.
- Unión Europea (2003). *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*. Bruselas. Diario Oficial de la Unión Europea.
- Unión Europea. (2012). *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea.

Datos abiertos y reutilización de la información: una mirada europea

Unión Europea. (2019). *Directiva (UE) 2019/1024 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público*. Bruselas: Diario Oficial de la Unión Europea.

Unión Europea (2023). *Reglamento de Ejecución (UE) 2023/138 de la Comisión de 21 de diciembre de 2022 por el que se establecen una lista de conjuntos de datos específicos de alto valor y modalidades de publicación y reutilización*. Bruselas. Diario Oficial de la Unión Europea.

