

Reutilización de la información del sector público

Francisco José Santamaría Ramos

Profesor de Informática Jurídica (Universidad Camilo José Cela).

Profesor de Legislación Aplicada (Escuela Universitaria de Diseño e Innovación)

La Sociedad de la Información exige un replanteamiento de cómo se trata la información en el sector público ya que las instituciones públicas, en función de las tareas que se le tienen encomendadas, trata una amplia variedad de información que, en un momento dado, puede ser reutilizada. La Unión Europea, en base al estudio PIRA, decide impulsar una Directiva con el objetivo de reutilizar la información del sector público y dotarle de una nueva característica, la explotación comercial.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LA DIRECTIVA EUROPEA SOBRE REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN.
- III. LA LEY ESPAÑOLA EN MATERIA DE REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO.
- IV. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

La *Era* es una medida de tiempo cronológico que marca la fecha de un acontecimiento relevante y que se toma como referencia por una determinada civilización para computar el tiempo.

Sin duda, cabe afirmar que nos encontramos en la *Era de la Sociedad de la Información* y del cual, nuestro joven siglo XXI marca el inicio, aunque quizá, en puridad, podemos decir que la presente era se inicia en los finales del siglo XX.

La *Era de la Sociedad de la información* tiene como acontecimiento relevante el momento en el que la tecnología facilita o permite la creación, distribución y manipulación de la información. Información ésta, que se torna en el eje principal de las actividades sociales, culturales y económicas, principalmente de las sociedades que han alcanzado un alto grado de desarrollo e industrialización.

Tal es así que en menos de treinta años se ha añadido a los clásicos sectores de producción: primario (1), secundario (2) y terciario (3) el denominado **sector cuaternario** en el que se reflejan o se encuadran

- (1) Actividades económicas relacionadas con la transformación de los recursos naturales en productos primarios no elaborados.
- (2) Actividades artesanales e industriales, de carácter manufacturero, que sirve para que los bienes sector primario se transformen en nuevos productos.
- (3) Actividades relacionadas con la prestación de servicios a la sociedad, a las personas y a las empresas.

todas aquellas actividades relacionadas con el valor de la información así como la investigación, el desarrollo y la innovación.

En esencia podemos decir que en un momento dado, muy probablemente a finales del siglo XX, las actividades anteriormente mencionadas y relacionadas con la información, adquirieron tal entidad, que cobraron *vida propia* y fue necesario desligarlas de la prestación de servicios a la sociedad, a las personas y a las empresas ya que tenían tal entidad y autonomía que eran algo más que eso. Eran algo más que el sector terciario. Eran, el sector cuaternario y, por ende, eran el inicio de una nueva era, la *Era de la Sociedad de la Información*.

El sociólogo japonés Yoneji MASUDA fue uno de los primeros autores que se atrevió a dar una definición de *Sociedad de la información*, definiendo ésta 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» (4) .

En este sentido es difícil determinar, con exactitud, el momento preciso en el que *nace* la *Era de la información* ya que si bien, los primeros acercamientos a la misma parten de la definición de Yoneji Masuda, no puede considerarse éste como el momento clave. Dicho momento se sitúa, casi con total probabilidad en el comienzo del siglo XXI cuando esta capacidad de obtener, compartir y procesar la información, a través de las telecomunicaciones y de la informática modifica la vida de las personas dotándoles de mecanismos digitales a través de los cuales poder acceder al conocimiento de una forma ágil y rápida.

El presente cambio social no podía pasar desapercibido para las instituciones de la Unión Europea. La Sociedad de la Información exigía un replanteamiento drástico de cómo se trataba la información en el ámbito público ya que las instituciones públicas, en función de las tareas que se le tienen encomendadas, trataba una amplia variedad de información que, en un momento dado podría ser *reutilizada*.

La Unión Europea, en base al estudio PIRA (5), realizado en el año 2000, decide impulsar una Directiva con el objetivo de reutilizar la información del sector público y dotarle de una nueva característica, la explotación comercial.

La propia introducción del presente estudio establece que:

«Durante la última década, ha habido un número de estudios acerca de la información del sector público iniciadas tanto por la Comisión Europea como por Estados miembros de la Unión Europea.

Gran variedad de aspectos han sido estudiados incluyendo las posibilidades de explotación comercial. Esta área, de particular de interés, sólo ha podido convertirse, recientemente en una realidad debido, sobre todo, a la evolución y el rápido crecimiento de Internet.

A nivel global, los gobiernos han comenzado a utilizar estos avances en la tecnología como herramienta para un gobierno y como medio de difusión de la información del gobierno.

(4) MASUDA, Y. (1981): *The Information Society as Post-Industrial Society*. World Future Society, EEUU

(5) Comisión Europea (2000): Commercial exploitation of europe's public sector information. Final Report. Disponible en: http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/pira_study/commercial_final_report.pdf

Un de las constantes de todos los estudios es que existe gran potencial comercial en la información tratada por el sector público».

El Estudio PIRA sentó las bases de lo que tres años más tarde, se convirtió en 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 (6).

El presente estudio tiene por objeto el análisis de la citada Directiva y, como no podría ser de otra forma su correspondiente incorporación al derecho español, a través de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público (7).

II. LA DIRECTIVA EUROPEA SOBRE REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

La presente Directiva establece en sus siete primeros considerandos los motivos por los cuales es importante que el sector público reutilice la información que produce y que por lo tanto, se encuentra 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.

(6) Parlamento Europeo, Consejo. 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. Publicado en Doce n.º L 345, 31 de diciembre de 2003. Disponible en:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:345:0090:0096:ES:PDF>

(7) Jefatura del Estado. Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. Publicada en el Boletín Oficial del Estado n.º 276, de 17 de noviembre de 2007. Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-19814>

– 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.

Sobre estos siete motivos se sustenta la Directiva sobre la reutilización de la información del sector público que a través de sus 25 considerandos y sus 15 artículos establece las reglas del juego, a nivel europeo, sobre la presente materia.

Como quiera que en el próximo apartado vamos a realizar un análisis completo de la Ley 37/2007 para poder observar como se ha transpuesto la Directiva a nuestro derecho interno, en el presente apartado vamos a centrarnos en las nociones básicas de la presente Directiva que nos permitan, en un paso posterior, comprender el porqué de la Ley 37/2007.

En este sentido la Directiva parte de una base muy concreta. En su labor de servicio público, cualquier organismo recoge, produce, reproduce y difunde documentos. Por tanto, ¿qué es **reutilización**? Ni más ni menos que la utilización de dicha documentación para otros motivos o como establece el artículo dos de la Directiva:

«El uso de documentos que obran en poder de organismos del sector público por personas físicas o jurídicas con fines comerciales o no comerciales distintos del propósito inicial que tenían esos documentos en la misión de servicio público para la que se produjeron. El intercambio de documentos entre organismos del sector público en el marco de sus actividades de servicio público no se considerará reutilización».

A priori, puede parecer que la Directiva *obliga* a los Estados miembros o mejor dicho a los organismos públicos de los Estados miembros a reutilizar los documentos pero en ningún momento esa es la intención de la Directiva. No en vano, su considerando nueve establece que la decisión de autorizar o no la reutilización corresponde a los Estados miembros o a los organismos públicos que corresponda.

Lo que sí establece el citado considerando son una serie de pautas mínimas que se deben tener en consideración:

– La Directiva debe ser aplicable a los documentos que se hagan accesibles con fines de reutilización cuando los organismos del sector público suministren con licencia, vendan, difundan, intercambien o entreguen información (8).

– La Directiva se basa en los actuales regímenes de acceso de los Estados miembros y no modifica las normas nacionales de acceso a los documentos.

– En todo caso, la Directiva no es aplicable a aquellos casos en que, con arreglo al régimen pertinente de acceso, los ciudadanos o empresas sólo puedan obtener un documento si pueden demostrar un interés particular.

– En todo caso sí se debe instar a los organismos del sector público a poner a disposición, con vistas a su reutilización, todos los documentos que conserven. En este sentido corresponde a dichos organismos promover y alentar la reutilización de documentos, inclusive los textos

(8) Para evitar las subvenciones cruzadas, la propia Directiva establece que se considerará reutilización la utilización posterior de los documentos dentro del propio organismo para actividades distintas de la misión de servicio público.

oficiales de carácter legislativo y administrativo, en aquellos casos en los que el organismo tiene el derecho a autorizar dicha reutilización.

En este punto aparece otra interrogante que la propia Directiva se encarga de aclarar en su considerando diez así como en su artículo dos. ¿Qué debemos entender por **documento**?

«Cualquier contenido sea cual sea el soporte así como cualquier parte de tal contenido»

Es decir, la noción de *documento* abarca todas las formas de representación de actos, hechos o información, y cualquier recopilación de los mismos, independientemente del soporte —escrito en papel, almacenado en forma electrónica o como grabación sonora, visual o audiovisual—, conservados por los organismos del sector público y cuya reutilización puede ser autorizada por dicho organismo.

Una vez que la Directiva establece qué es reutilización y qué es documento ya se encuentra en posición de establecer ciertas obligaciones a los organismos públicos que quieran reutilizar su información y que, en esencia, se encuentran desglosados en el considerando trece de la Directiva:

— Ofrecer los documentos en todos los formatos o lenguas preexistentes, por medios electrónicos cuando resulte posible y oportuno.

— Contemplar favorablemente las solicitudes de expedición de extractos de un documento existente, siempre que no conlleven más que una simple manipulación. En todo caso, los organismos no se encuentran obligados a proporcionar dichos extractos cuando ello suponga un esfuerzo desproporcionado.

— Como medio para facilitar la reutilización, los organismos del sector público deben poner a disposición sus propios documentos en un formato que, en la medida de lo posible y si es adecuado, no dependa de la utilización de programas específicos.

— Cuando sea posible y adecuado, los organismos del sector público deben tener en cuenta las posibilidades de reutilización de los documentos por personas con discapacidad y a ellas destinados.

Otro punto que merece la pena destacar de la Directiva es que no es ajena a la aplicación de **tarifas**, es más, las contempla dentro de su articulado, si bien con ciertas restricciones. Así el considerando catorce de la Directiva establece en este sentido que los ingresos no deben superar los costes totales de recogida, producción, reproducción y difusión de los documentos así como la asistencia al usuario, y la obtención de un margen de beneficio razonable, teniendo debidamente en cuenta, en su caso, las exigencias de autofinanciación del organismo público de que se trate. Sin duda se hecha en falta, en la presente Directiva una aclaración mayor en lo relativo a las tarifas, sobre todo en relación al *margen de beneficio razonable* ya que ni el considerando 14 ni el artículo 6, relativo a la tarificación establece una orquilla de margen que se estime como *beneficio razonable*, toda vez que el artículo 6 únicamente establece que:

«Las tarifas se deberán basar en los costes durante un ejercicio contable apropiado, y deberán calcularse conforme a los principios contables aplicables a los organismos del sector público correspondientes».

Si el objetivo básico de cualquier Directiva es armonizar el derecho interno de los Estados miembros al menos, en cuanto a las tarifas se refiere, esto no se ha cumplido ya que la propia redacción de esta Directiva a dado pie a que cada Estado y, por ende, cada organismo público de dicho Estado pueda establecer un margen de beneficio que, quizá, pueda o no ser razonable.

El considerando número quince trata un punto muy interesante de la Directiva, los índices en línea y las condiciones de reutilización de los documentos, es decir, ¿cómo se puede reutilizar la información del sector público?

El presente considerando nos ofrece la respuesta: Los reutilizadores deben estar claramente informados de todas las condiciones aplicables a la reutilización de documentos siendo además necesario un esfuerzo por parte de los Estados miembros de la Unión Europea en el sentido de *alentar*, a sus organismos públicos, la creación de índices accesibles en línea, de los documentos disponibles, de tal forma que se fomente y sobre todo, facilite, las solicitudes de reutilización.

En todo caso, es importante matizar que las **condiciones de reutilización** no deben ser discriminatorias para tipos comparables de reutilización y en particular, esto no debe impedir el intercambio gratuito de información entre organismos del sector público cuando los mismos desempeñen sus competencias de servicio público, mientras que otras partes deban abonar la ya anteriormente citada tarifa. En idéntico sentido, las condiciones de reutilización tampoco deben impedir la adopción de una política de tarifas diferenciada para la reutilización comercial y no comercial.

Lo que nos lleva a otro punto clave de la presente Directiva. La creación de índices en línea lo que realmente favorece no es, ni más ni menos, que la **publicidad** de los documentos de libre disposición y que obran en manos de los organismos públicos y que, tal y como establece la Directiva en su considerando número 16 se torna en un instrumento esencial para el desarrollo del derecho del conocimiento que constituye *un principio básico de la democracia*.

En esencia, este principio de publicidad así como la creación de los índices en línea, son posibles gracias a otra de las estipulaciones de la Directiva que consiste en la imposición, a los Estados miembros de la Unión Europea, de asegurarse de que existen dispositivos prácticos – que ayuden a las entidades que pretendan reutilizar– de búsqueda de documentos. En particular listados, de acceso en línea preferiblemente, así como portales conectados a listados descentralizados, sin que esto consituya una lista cerrada y sólo se enumeren en la Directiva a título meramente informativo.

Una vez se tiene claro que la reutilización de documentos puede estar sujeta a condiciones de reutilización, tarifas y que en todo caso, los documentos de libre disposición se sitúan dentro del principio de publicidad, nos queda hablar ahora de los tres puntos finales sobre los que rota la presente directiva: las licencias, las normas de competencia y los derechos de propiedad intelectual.

En relación a las **licencias** cabe decir que la Directiva no impone, de forma necesaria, que la reutilización de documentos se realice siempre bajo el sistema de licencias ya que en su considerando número 17 establece que en determinados casos puede realizarse sin que se haya concedido una licencia. Lo cual deja abierta la puerta a licenciar o no la presente actividad de reutilización de los documentos del sector público.

Lo que sí establece es que en aquellos casos en los que se expida una licencia, ésta deberá imponer a su titular una serie de condiciones de reutilización (9), siendo en todo caso dichas condiciones justas y transparentes.

Lo que sí impone claramente la Directiva es que los organismos del sector público deben tomar en consideración las **normas de competencia** al establecer los principios para la reutilización de documentos, evitando en la medida de lo posible **acuerdos exclusivos** entre ellos mismos y socios particulares.

En todo caso, hay que decir, a favor del legislador europeo que la presente norma tiene una **excepción** en aras de la prestación de un servicio de **interés económico general** y que se traduce en la posibilidad de conceder un derecho exclusivo a la reutilización estableciendo como ejemplo *modélico* aquella situación en la que ningún editor comercial esté dispuesto a publicar la información de no concedérsele derechos exclusivos.

En todo caso dicha excepción se me antoja *ridícula* ya que que en la era de la información la publicación, tal y como se entiende en su vertiente clásica (edición en papel) está prácticamente abocada a la extinción toda vez que los contenidos digitales son el futuro, máxime si tenemos en cuenta la irrupción en la sociedad de las tablets y los smartphones. ¿Qué ningún editor comercial está dispuesto a editar dicha información? Creo que no pasaría nada, el propio organismo público podría editarla en su propia página Web y en múltiples formatos. ¿Acaso el Diario Oficial de la Unión Europea no se edita? Nada impide que otros contenidos o documentos, utilizando el lenguaje de la Directiva, se editen también.

Por último y no menos importante nos queda hablar de los **derechos de propiedad intelectual**, en relación con los documentos del sector público. En este sentido, la Directiva es tajante: *la Directiva no afecta a los derechos de propiedad intelectual de terceros*, matizando y dejando claro, además, que la Directiva no se aplica a los documentos sometidos a derechos de propiedad industrial como las patentes, los diseños y las marcas registradas.

Asimismo, tampo afecta a la existencia de derechos de propiedad intelectual de los organismos del sector público ni a su posesión por éstos ni restringe en modo alguno el ejercicio de los mismos fuera de los límites establecidos en la Directiva que estamos comentando. Esto quiere decir que las obligaciones impuestas por la Directiva sólo deben aplicarse en la medida en que las mismas sean compatibles con las disposiciones de los acuerdos internacionales sobre protección de los derechos de propiedad intelectual, en particular el Convenio de Berna para la protección de las obras literarias y artísticas y el Acuerdo sobre aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (10).

Evidentemente el lector más avezado puede pensar que el autor del presente texto se ha dejado sin analizar una cuestión de capital importancia. La información del sector público puede contener **datos de carácter personal**, ¿qué pasa entonces con dicha información? ¿puede o no puede ser reutilizada?

No, no me he olvidado de la protección de datos de carácter personal, faltaría más. Sólo la he obviado por sentido común. Sentido común del que también dispone el legislador europeo

(9) Referidas a cuestiones como la responsabilidad, el uso correcto de los documentos, una garantía de que los mismos no serán modificados así como la indicación de la fuente.

(10) Acuerdo ADPIC. Disponible en: http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm#TRIPs

ya que en el considerando número veintiuno de la Directiva establece que lo establecido en la Directiva se debe aplicar de forma que cumpla **plenamente** con los principios relativos a la protección de los datos personales y en particular con lo establecido por la Directiva 95/46/CE, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

III. LA LEY ESPAÑOLA EN MATERIA DE REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

A lo largo del epígrafe anterior hemos realizado el análisis de la Directiva Europea en materia de reutilización de información del sector público exponiendo, con claridad, sus objetivos y pretensiones basándonos exclusivamente en los considerandos de la misma.

Corresponde, en este punto, ver en detalle, como el legislador español adaptó a nuestro derecho interno las estipulaciones de dicha Directiva y, para ello realizaremos un breve análisis de todos y cada uno de sus artículos.

El propio Preámbulo de la presente Ley nos ofrece una visión más detallada de las causas por las que era necesario regular la reutilización de la información del sector público ya que, no en vano, el propio legislador español reconoce que la información generada por las instituciones públicas, gracias a la sociedad de la información, posee una gran potencialidad así como un gran interés para las empresas a la hora de operar en su ámbito de actuación así como de contribuir al crecimiento económico y la creación de empleo. Sin embargo, la norma no se queda con esas posibilidades comerciales sino que también pretende ser un punto de apoyo para los ciudadanos sirviendo, dicha información, como elemento de transparencia y guía para la participación democrática.

En este sentido la Ley parte con dos objetivos claros:

- Armonizar la explotación de la información en el sector público y, en especial, la información en soporte digital recopilada por los distintos organismos públicos y relativa a ámbitos de interés como la información social, económica, jurídica, geográfica, meteorológica, turística, sobre empresas, patentes y educación, entre otras, con la finalidad de facilitar la creación de productos y servicios de información basados en documentos del sector público. Dicha explotación de la información no sólo debe ser de carácter nacional sino tener una clara vocación transfronteriza para que los ciudadanos y empresas, sobre todo europeas, puedan ofrecer productos y servicios de información de valor añadido.

- Publicidad de todos los documentos de libre disposición que obran en poder del sector público referentes no sólo a los procedimientos políticos, sino también a los judiciales, económicos y administrativos.

El **Título I** de la presente norma se encarga de regular los aspectos básicos del régimen jurídico de reutilización expresando en primer lugar que su **objeto** es la regulación de la reutilización de los documentos, tanto elaborados como custodiados por las Administraciones y organismos del sector público sin que su aplicación se realice en perjuicio del régimen aplicable al derecho de acceso a ciertos documentos por cuyas características disponen de una normativa reguladora propia.

Dicho esto, la Ley considera que tienen la condición de Administraciones y organismos del sector público:

- La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración local.
- Las Entidades Gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social.
- Los Organismos autónomos, las Agencias estatales y cualesquiera entidades de derecho público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.
- Las entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones públicas siempre y cuando hayan sido creadas para satisfacer, de forma específica, necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil o que se trata de entidades cuya actividad esté mayoritariamente financiada por las Administraciones públicas u otras entidades de derecho público, o bien, cuya gestión se halle sometida a un control por parte de estas últimas, o cuyos órganos de administración, de dirección o de vigilancia estén compuestos por miembros de los que más de la mitad sean nombrados por las Administraciones públicas y otras entidades de derecho público.
- Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia.
- Las fundaciones del sector público.
- Las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades que hemos enumerado en la presente lista.

Finaliza el Título I el artículo 3 de la presente Ley que nos desglosa cual es su **ámbito objetivo de aplicación**. En este sentido dicho artículo nos aporta dos definiciones vitales para poder entender el resto del texto jurídico.

Por un lado el concepto de **reutilización**, entendiéndolo como tal el uso de documentos que obran en poder de las Administraciones y organismos del sector público, por personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales, siempre que el mismo no constituya una actividad administrativa pública no pudiéndose entender como reutilización el intercambio de documentos entre Administraciones y organismos del sector público en el ejercicio de las funciones públicas que tengan atribuidas.

Por otro lado, el concepto de **documento** (11) que es toda información, con independencia de su soporte —material o electrónico— así como su forma de expresión gráfica, sonora o en imagen (12).

En todo caso la Ley que estamos analizando **no será aplicable**:

- (11) Debemos tener claro, en este punto que la presente ley se aplica a los documentos elaborados o custodiados por las Administraciones y organismos del sector público, cuya reutilización sea autorizada por éstos. Si no existe autorización los documentos no pueden ser reutilizados bajo ningún concepto.
- (12) Se excluye del concepto de documento los **programas informáticos** que estén protegidos por la legislación específica que les sea aplicable, entre otras, la Ley de Propiedad Intelectual.

– Documentos sobre los que existan prohibiciones o limitaciones en el derecho de acceso (13).

– Documentos que afecten a la defensa nacional, la seguridad del Estado, la protección de la seguridad pública, así como los sometidos al secreto estadístico y a la confidencialidad comercial y, en general, los documentos relacionados con actuaciones sometidas por una norma al deber de reserva, secreto o confidencialidad.

– Documentos para cuyo acceso se requiera ser titular de un derecho o interés legítimo.

(13) Aunque se deben tener en cuenta todas aquellas normas que regulan el derecho de acceso o la publicidad registral con carácter específico, en esencia se refiere al artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común y que se reproduce literalmente en esta nota al pie:

«Artículo 37 Derecho de acceso a Archivos y Registros

1. Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud.

2. El acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas estará reservado a éstas, que, en el supuesto de observar que tales datos figuran incompletos o inexactos, podrán exigir que sean rectificadas o completados, salvo que figuren en expedientes caducados por el transcurso del tiempo, conforme a los plazos máximos que determinen los diferentes procedimientos, de los que no pueda derivarse efecto sustantivo alguno.

3. El acceso a los documentos de carácter nominativo que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figuren en los procedimientos de aplicación del derecho, salvo los de carácter sancionador o disciplinario, y que, en consideración a su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, podrá ser ejercido, además de por sus titulares, por terceros que acrediten un interés legítimo y directo.

4. El ejercicio de los derechos que establecen los apartados anteriores podrá ser denegado cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una Ley, debiendo, en estos casos, el órgano competente dictar resolución motivada.

5. El derecho de acceso no podrá ser ejercido respecto a los siguientes expedientes:

a) Los que contengan información sobre las actuaciones del Gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho Administrativo.

b) Los que contengan información sobre la Defensa Nacional o la Seguridad del Estado.

c) Los tramitados para la investigación de los delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando.

d) Los relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial.

e) Los relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria.

6. Se regirán por sus disposiciones específicas:

a) El acceso a los archivos sometidos a la normativa sobre materias clasificadas.

b) El acceso a documentos y expedientes que contengan datos sanitarios personales de los pacientes.

c) Los archivos regulados por la legislación del régimen electoral.

d) Los archivos que sirvan a fines exclusivamente estadísticos dentro del ámbito de la función estadística pública.

e) El Registro Civil y el Registro Central de Penados y Rebeldes y los registros de carácter público cuyo uso esté regulado por una Ley.

f) El acceso a los documentos obrantes en los archivos de las Administraciones Públicas por parte de las personas que ostenten la condición de Diputado de las Cortes Generales, Senador, miembro de una Asamblea legislativa de Comunidad Autónoma o de una Corporación Local.

g) La consulta de fondos documentales existentes en los Archivos Históricos.

7. El derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos debiéndose, a tal fin, formular petición individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias. No obstante, cuando los solicitantes sean investigadores que acrediten un interés histórico, científico o cultural relevante, se podrá autorizar el acceso directo de aquéllos a la consulta de los expedientes, siempre que quede garantizada debidamente la intimidad de las personas.

8. El derecho de acceso conllevará el de obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración, previo pago, en su caso, de las exacciones que se hallen legalmente establecidas.

9. Será objeto de periódica publicación la relación de los documentos obrantes en poder de las Administraciones Públicas sujetos a un régimen de especial publicidad por afectar a la colectividad en su conjunto y cuantos otros puedan ser objeto de consulta por los particulares.

10. Serán objeto de publicación regular las instrucciones y respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos administrativos que comporten una interpretación del derecho positivo o de los procedimientos vigentes a efectos de que puedan ser alegadas por los particulares en sus relaciones con la Administración».

– Documentos que obren en las Administraciones y organismos del sector público para finalidades ajenas a las funciones de servicio público que tengan atribuidas y definidas conforme a la normativa vigente.

– Documentos sobre los que existan derechos de propiedad intelectual o industrial por parte de terceros. Esto no afecta a la existencia de derechos de propiedad intelectual de las Administraciones y organismos del sector público ni a su posesión por éstos, ni restringe el ejercicio de los mismos fuera de los límites establecidos por la Ley de reutilización de documentos del sector público. El ejercicio de los derechos de propiedad intelectual de las Administraciones y organismos del sector público deberá realizarse, en todo caso, de forma que se facilite su reutilización.

– Documentos conservados por las entidades que gestionen los servicios esenciales de radiodifusión sonora y televisiva y sus filiales.

– Documentos conservados por instituciones educativas y de investigación, tales como centros escolares, universidades, archivos, bibliotecas y centros de investigación, con inclusión de organizaciones creadas para la transferencia de los resultados de la investigación.

– Documentos conservados por instituciones culturales tales como museos, bibliotecas, archivos históricos, orquestas, óperas, ballets y teatros.

El **Título II** prevé los aspectos básicos del régimen jurídico de la reutilización.

En este sentido dispone, en primer lugar cual va a ser el régimen administrativo de la reutilización estableciendo que los documentos de las Administraciones y organismos del sector público serán reutilizables en los términos previstos por esta ley siendo importante tener en cuenta que dicha reutilización puede realizarse en tres formatos distintos, siempre y cuando las Administraciones y organismos del sector público **opten** por que los distintos documentos que obran en su poder sean reutilizables:

– Reutilización de documentos sin sujeción a condiciones.

– Reutilización de documentos con sujeción a condiciones establecidas en licencias-tipo.

– Reutilización de documentos previa solicitud, conforme a un procedimiento que detallaremos más adelante y que está previsto en la Ley de reutilización de la información del sector público o, en su caso, en la normativa autonómica, pudiendo incorporar en estos últimos supuestos condiciones (14) establecidas en una licencia.

Asimismo, corresponde a las Administraciones y organismos del sector público:

– Facilitar licencias-tipo para la reutilización de documentos, las cuales deberán estar disponibles en formato digital y ser procesables electrónicamente.

– Facilitar mecanismos accesibles electrónicamente que posibiliten la búsqueda de los documentos disponibles para su reutilización, creando sistemas de gestión documental que

(14) En todo caso es importante tener en cuenta que las condiciones incorporadas en las licencias deberán ser claras, justas, transparentes, no deberán restringir las posibilidades de reutilización ni limitar la competencia y que, además, no deberán ser discriminatorias para categorías comparables de reutilización.

permitan a los ciudadanos la adecuada recuperación de la información, tales como listados, bases de datos o índices y portales que enlacen con listados descentralizados.

– Velar porque la reutilización de documentos, siempre y cuando éstos contengan datos de carácter personal, se ajusta a lo dispuesto por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre.

En relación a los **formatos disponibles para la reutilización** la presente ley establece que las Administraciones y organismos del sector público deben promover que la puesta a disposición de los documentos, para su reutilización así como para la solicitud de tramitación de solicitudes de reutilización, se realice por medios electrónicos (15) y mediante plataforma multicanal cuando ello sea compatible con los medios técnicos de que se disponga. Asimismo les corresponde facilitar los documentos en cualquier formato o lengua en que existan previamente, procurando proporcionarlos por medios electrónicos sin que esto suponga la carga extra de:

- Facilitar extractos de documentos cuando ello supongan un esfuerzo desproporcionado.
- Crear, adaptar o mantener la producción de documentos para satisfacer una solicitud.

Siguiendo con la exposición del Título II corresponde hablar ahora de la **prohibición de derechos exclusivos**, ya que la presente norma establece que la reutilización de documentos debe encontrarse abierta a todos los agentes potenciales del mercado, incluso en caso de que uno o más de los agentes exploten ya productos con valor añadido basados en estos documentos, dejando bien claro que los contratos o acuerdos de otro tipo entre los organismos del sector público que conserven los documentos y los terceros no otorgarán derechos exclusivos.

Por tanto no será admisible el otorgamiento de derechos exclusivos de los organismos del sector público a favor de terceros **salvo** que los mismos sean necesarios para la prestación de un **servicio de interés público** (16). En estos casos la Administración u organismo del sector público correspondiente, quedará obligado a la realización de una revisión periódica, y en todo caso, cada tres años, de la permanencia del motivo que justificó la concesión del derecho exclusivo, debiendo ser tales derechos exclusivos, en todo caso, transparentes y públicos.

En relación a las **contraprestaciones económicas**, la presente norma establece que podrá aplicarse una tasa o precio público por el suministro de documentos para su reutilización cuyos importes se cuantificarán de tal forma que permitan cubrir al menos (17) los costes del servicio o actividad, debiendo incluirse en los citados costes aquellos asociados a la recogida, producción, reproducción y difusión.

En relación a las contraprestaciones económicas es necesario puntualizar lo siguiente:

- (15) Que en todo caso deberá ser accesibles por personas con discapacidad, de acuerdo con las normas técnicas existentes en la materia. Asimismo corresponde a las Administraciones y organismos del sector público adoptar, en la medida de lo posible, las medidas adecuadas para facilitar que aquellos documentos destinados a personas con discapacidad estén disponibles en formatos que tengan en cuenta las posibilidades de reutilización por parte de las mismas siempre y cuando lo dicho anteriormente no constituya un ajuste razonable, entendiéndose por ajuste razonable las medidas de adecuación del ambiente físico, social y actitudinal a las necesidades específicas de las personas con discapacidad que, de forma eficaz y práctica y sin que suponga una carga desproporcionada, faciliten la accesibilidad o participación de una persona con discapacidad en igualdad de condiciones que el resto de los ciudadanos.
- (16) Observamos en este punto como el legislador español decide mantener lo establecido en la Directiva y que en párrafos anteriores ya hemos comentado, siendo esta excepción poco práctica e incluso inútil en la era de la Sociedad de la Información.
- (17) Obsérvese cómo el legislador español no incluye en este punto la posibilidad de obtener un *margen razonable de beneficio* limitándose a detallar que la tasa o precio pública deberá garantizar, al menos, los costes. Es decir que la Administración u organismo del sector público no tenga pérdidas por la mera aplicación de la Ley de reutilización de la información del sector público.

– Cuando una Administración y organismo del sector público reutilice los documentos como base para actividades comerciales ajenas a las funciones propias que tenga atribuidas, deberán aplicarse a la entrega de documentos las mismas tasas o precios públicos y condiciones que se apliquen a los demás usuarios.

– Se podrán aplicar tasas o precios públicos diferenciados según se trate de reutilización con fines comerciales o no comerciales.

– Corresponde a las Administraciones y organismos del sector público poner a disposición del público el listado de las tasas y precios públicos que sean de aplicación a las solicitudes de reutilización así como aquellos supuestos en los que no proceda pago alguno, a través de medios electrónicos siempre que sea compatible con sus capacidades técnicas. Asimismo también se deberá indicar, previa solicitud, la base de cálculo utilizada para determinar las tasas o precios públicos así como los factores tenidos en cuenta en el cálculo de las tasas o precios públicos para casos atípicos.

Termina el presente Título II hablando de las condiciones de reutilización y de las licencias.

En relación a las **condiciones de reutilización** la Ley establece que podrá estar sometida, entre otras a las siguientes condiciones generales:

- Que el contenido de la información no sea alterado.
- Que no se desnaturalice el sentido de la información.
- Que se cite la fuente.
- Que se mencione la fecha de la última actualización.

Por otro lado, cuando se otorgue una **licencia**, ésta deberá reflejar, al menos:

- La información relativa a la finalidad concreta, comercial o no comercial, para la que se concede la reutilización.
- La duración de la licencia.
- Las obligaciones del beneficiario y del organismo concedente, las responsabilidades de uso y modalidades financieras, indicándose el carácter gratuito o, en su caso, la tasa o precio público aplicable.

Finaliza la Ley de reutilización de la información del sector público con el **Título III**, destinado a establecer el procedimiento para poder arbitrar las solicitudes de reutilización así como el régimen sancionador establecido para el mal uso que se confiera a la información cuya reutilización ha sido autorizada.

En relación al **procedimiento de tramitación de solicitudes de reutilización** la presente ley establece que las solicitudes de reutilización de documentos administrativos deberán dirigirse al órgano competente, entendiéndose por tal aquel en cuyo poder obren los documentos cuya reutilización se solicita.

Las solicitudes se presentarán por aquellas personas físicas o jurídicas que pretendan reutilizar los documentos y en aquellos casos en los que el órgano al que se ha dirigido la solicitud

no posea la información requerida pero tenga conocimiento de la Administración u organismo que la posee, le remitirá a la mayor brevedad posible la solicitud, dando cuenta de ello al solicitante (18).

La solicitud deberá reflejar:

- Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
- Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.
- Identificación del documento o documentos susceptibles de reutilización.
- Especificación de la finalidad de la reutilización: comercial o no comercial.
- Lugar y fecha.
- Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.
- Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige.

Aquellas solicitudes que estén formuladas de manera imprecisa serán devueltas al solicitante para que éste la concrete indicándose, expresamente, que si no lo hace se le tendrá por desistido en su solicitud. Dicha concreción deberá realizarse en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente al de la recepción de dicho requerimiento (19).

El órgano competente resolverá las solicitudes de reutilización en el **plazo máximo** de veinte días desde la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación. Cuando por el volumen y la complejidad de la información solicitada resulte imposible cumplir este plazo de veinte días, se podrá ampliar dicho plazo de resolución en otros veinte días adicionales siendo necesario, en este caso, informar al solicitante, siempre dentro de un plazo máximo de diez días, de toda ampliación de plazo, así como de las razones que lo justifican.

Aquellas resoluciones que tengan carácter **estimatorio** podrán autorizar la reutilización de los documentos sin condiciones o bien supondrán el otorgamiento de la oportuna licencia para su reutilización en las condiciones pertinentes impuestas a través de la misma. En todo caso, la resolución estimatoria supondrá la puesta a disposición del documento en el plazo de veinte días.

Cuando la resolución **deniegue total o parcialmente** la reutilización, se notificará al solicitante, comunicándole los motivos (20) de dicha negativa, también en un plazo máximo de veinte días.

Si la resolución desestimatoria está fundada en la existencia de derechos de propiedad intelectual o industrial por parte de terceros, el órgano competente deberá incluir una referencia

(18) Si esto no es posible se informará directamente al solicitante sobre la Administración y organismo del sector público al que, según su conocimiento, ha de dirigirse para solicitar dicha información.

(19) El cómputo del plazo para resolver la solicitud de información se entenderá suspendido por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario o, en su defecto, por el transcurso del plazo concedido, informándose al solicitante de la suspensión del plazo para resolver.

(20) Los motivos siempre deben estar fundados en las disposiciones establecidas por la Ley de reutilización de información del sector público o en el ordenamiento jurídico vigente.

a la persona física o jurídica titular de los derechos cuando ésta sea conocida, o, alternativamente al cedente del que el organismo haya obtenido documentos.

En todo caso en relación con las resoluciones adoptadas se deberá tener en cuenta que:

– Deberán contener una referencia a las vías de recurso a las que puede acogerse, en su caso el solicitante, debiendo contener el órgano ante el que hubieran de presentarse así como los plazos de interposición.

– Si en el plazo máximo previsto para resolver o notificar no se hubiese dictado resolución expresa, el solicitante podrá entender desestimada su solicitud.

Por último y para finalizar con este análisis de la Ley de reutilización de la información del sector público debemos hablar de su **régimen sancionador** (21) que establece el clásico sistema administrativo de infracciones leves, graves y muy graves.

Se consideran **infracciones leves**:

– La falta de mención de la fecha de la última actualización de la información.

– Alteración leve del contenido de la información para cuya reutilización se haya concedido una licencia.

– Ausencia de cita de la fuente.

– Incumplimiento leve de las condiciones impuestas en la correspondiente licencia o en la normativa reguladora aplicable.

Se consideran **infracciones graves**:

– Reutilización de documentación sin haber obtenido la correspondiente licencia en los casos en que ésta sea requerida.

– Reutilización de la información para una finalidad distinta a la que se concedió.

– Alteración grave del contenido de la información para cuya reutilización se haya concedido una licencia.

– Incumplimiento grave de otras condiciones impuestas en la correspondiente licencia o en la normativa reguladora aplicable.

Se consideran infracciones **muy graves**:

– La desnaturalización del sentido de la información para cuya reutilización se haya concedido una licencia.

– Alteración muy grave del contenido de la información para cuya reutilización se haya concedido una licencia.

Asimismo la ley prevé un régimen de sanciones por la comisión de las infracciones citadas anteriormente:

(21) Que en todo caso, ha de entenderse sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal en que pudiera incurrirse.

- **Infracciones leves:** Multa de 1.000 a 10.000 €
- **Infracciones graves:** Multa de 10.001 a 50.000 €
- **Infracciones muy graves:** Multa de 50.001 a 100.000 €

Asimismo y en el caso de las infracciones **graves y muy graves** se podrá sancionar, también, con la prohibición de reutilizar documentos sometidos a licencia durante un periodo de tiempo entre 1 y 5 años así como con la revocación de la licencia concedida.

En todo caso, las sanciones se graduarán atendiendo a:

- La naturaleza de la información reutilizada.
- Volumen de dicha información.
- Beneficios obtenidos.
- Grado de intencionalidad.
- Daños y perjuicios causados: en particular a los que se refieren a la protección de datos de carácter personal,
- A la reincidencia.
- Cualquier otra circunstancia que sea relevante para determinar el grado de antijuridicidad y de culpabilidad presentes en la concreta acción infractora.

IV. CONCLUSIONES

Nos encontramos en la era de la sociedad de la información. Una era marcada por los profundos cambios producidos en la forma en la que la sociedad, el ser humano, accede y adquiere conocimiento, cobrando, en este punto, una capital importancia los contenidos de carácter digital.

El sector público no es ajeno a estos cambios y de hecho, a adaptado la forma en la que procesa su información, pasando ésta del soporte papel al soporte digital. Una información que además tiene un componente multidisciplinar: social, económica, jurídica, geográfica, meteorológica, turística, sobre empresas o educación y patentes entre muchas otras.

Dicha información, generada por el sector público, posee una gran potencialidad así como un gran interés para las empresas lo que contribuye, sin duda alguna, al crecimiento económico y a la creación de empleo y que además, supone un elemento capital para el propio ciudadano, sirviendo como elemento de transparencia y de guía para la participación democrática.

Éstas y otras razones de menos importancia llevarón a la Unión Europea a redactar la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre, relativa a la reutilización de la información del sector público y que ha posibilitado la armonización europea en un tema de trascendental importancia. Poco puede criticarse a la presente Directiva, si acaso, su poca visión pública, al establecer que las tarifas de uso de la información del sector público pueden llevar anejadas un margen de beneficio razonable, cuando quizá, lo más lógico y de sentido común sea que las tarifas únicamente sirvan

para cubrir los costes totales de producción de dicha información. No en vano estamos hablando del sector público, un sector que, por su propia esencia, no puede tener beneficios o, si los produce, los destine a proyectos de corte social. Quizá no era la intención del legislador pero no hubiese estado de más matizar el destino que debiera darse, en su caso, dicho margen razonable de beneficio.

Finalmente tampoco parece muy razonable permitir acuerdos exclusivos en aras a la prestación de un servicio de interés económico general o al menos, incluir en este punto, un ejemplo arcaico y más basado en el papel que en la Era de la Sociedad de la información. Sin duda alguna si un editor comercial no está dispuesto a publicar la información a no ser que se le conceda un derecho exclusivo, el propio sector público puede editar dicha información, máxime cuando estamos hablando de contenidos digitales cuyo coste de edición, en formato digital siempre será menor que la edición en soporte papel. La gran ventaja del contenido digital es que se puede generar sin necesidad de realizar un alto desembolso económico.

En relación a las transposición al derecho interno español, nos encontramos en presencia de una ley, la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público que inserta, en nuestro derecho interno, «al pie de la letra» las disposiciones de la Directiva Europea. En este sentido se echa en falta algo de innovación en el legislador español. Ciertamente es que esta ley merece «anotarse el tanto» de no hablar de márgenes razonables de beneficio en relación a las tarifas pero quizá adolece de no innovar en materias como los mecanismos accesibles electrónicamente que posibiliten la búsqueda de documentos disponibles para su reutilización.

Es cierto que la norma expone la obligación de crear sistemas de gestión documental que permitan a los ciudadanos la recuperación de la información, tales como listados, bases de datos o índices o portales que enlacen con listados descentralizados. Pero si realmente se quiere poner a disposición de los ciudadanos y de las empresas la información tratada por el sector público quizá fuese conveniente la creación de un organismo público que adopte las tareas y funciones de crear un repertorio, totalmente centralizado, donde poder buscar la información o que, al menos, pueda poner en contacto a los ciudadanos o a las empresas con el organismo público concreto que trata dicha información. En mi opinión, el procedimiento marcado en el Título III de la norma no deja de ser un procedimiento administrativo con todos sus defectos, fundamentalmente su rigidez y, sobre todo, su poca inmediatez, cuando de lo que se trata, en una materia como la que nos ocupa es precisamente que los plazos de respuesta sean razonables ya que la información pierde valor cuanto más tarde en ser adquirida.