

# REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

Jesús Monsiváis Cerda

Tesis depositada en cumplimiento parcial de los requisitos para el  
grado de Doctor en

Derecho

Universidad Carlos III de Madrid

Directora:

Dra. María Nieves de la Serna Bilbao

Tutora:

Dra. María Nieves de la Serna Bilbao

Julio de 2020

Esta tesis se distribuye bajo licencia “Creative Commons **Reconocimiento – No Comercial – Sin  
Obra Derivada**”.



## **Agradecimientos**

A mi Madre quien me inspira todos los días.

A la Dra. María Nieves de la Serna Bilbao, quien sin su ayuda no hubiera sido posible la finalización de este trabajo.

A todas las personas detrás de mí crecimiento profesional y académico en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí.

A Boni, por acompañarme en la aventura de la vida, a mi familia y mis amigos.

A México.



## ABREVIATURAS

CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas de México.
Circular A-130	Managing Federal Information as a Strategic Resource, USA.
CMS	Content Manager System.
CSS	Cascading Style Sheets.
CTBG	Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
DATA ACT	Ley de Responsabilidad y Transparencia Digital de 2014, USA.
Directiva 2003/98	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.
Directiva 2013/37	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.
Directiva 2019/1024	Directiva 2019/1024/UE, 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.
EEUU	Estados Unidos.
FISMA	Federal Information Security Management Act, USA.
FOIA	Freedom of Information Act, USA.
INE	Instituto Nacional de Estadística.
ISP	Información del Sector Público.
Ley 12/1989	Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública.
Ley 18/2015	Ley 18/2015, de 9 de julio, por la que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

Ley 19/2013	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.
Ley 37/2007	Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.
Ley 39/2015	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
Ley Orgánica 3/2018	Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales
LFTAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OKF	Open Knowledge Foundation.
OMB	The Office of Management and Budget, USA.
OMPI	Organización Mundial de Propiedad Intelectual.
ONU	Organización de la Naciones Unidas.
PEPPOL	Contratación Pública Paneuropea en Línea Open.
PIB	Producto Interior Bruto.
Real Decreto 1495/2011	Real Decreto 1495/2011, de aplicación de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, de reutilización de la ISP, para el sector público nacional.
Reglamento (CE) 1049/2001	Reglamento (CE) nº 1049/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.
RGPD	Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la Protección de las Personas Físicas en lo que respecta al tratamiento de Datos Personales y a la Libre Circulación de estos Datos.
SPOCS	Simple Procedures Online For Cross-BorderServices.
SAOP	Oficial de la Agencia para la Privacidad, USA.

TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación.
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea.
TS	Tribunal Supremo de España.
UE	Unión Europea.
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
WWW	World Wide Web.
XHTML	Extensible Hyper Text Markup Language.





# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>12</b>
<b>MOTIVACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL TRABAJO DE TESIS DOCTORAL.....</b>	<b>12</b>
<b>METODOLOGÍA, ESTRUCTURA Y OBJETIVOS DE LA TESIS DOCTORAL .....</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO I. CONCEPTO DE REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN Y DIFERENCIA CON OTROS ÁMBITOS. ....</b>	<b>20</b>
<b>1.1. IMPORTANCIA DEL CONCEPTO DE REUTILIZACIÓN DE LA ISP.....</b>	<b>20</b>
<b>1.2. EL GOBIERNO ABIERTO. ....</b>	<b>28</b>
<b>1.3. EL OPEN DATA. ....</b>	<b>37</b>
<b>1.4. LA TRANSPARENCIA.....</b>	<b>45</b>
<b>1.5. EL DERECHO DE ACCESO. ....</b>	<b>58</b>
<b>1.5.1. Fundamentos Jurídicos del Derecho de Acceso.....</b>	<b>59</b>
<b>1.5.2. Límites y Excepciones al Derecho de Acceso. ....</b>	<b>73</b>
<b>1.5.3. Protección de Datos Personales. ....</b>	<b>81</b>
<b>1.6. CONCEPTO DE REUTILIZACIÓN DE LA ISP.....</b>	<b>94</b>
<b>1.6.1. Principios de la Reutilización de la ISP. ....</b>	<b>102</b>
<b>CAPÍTULO II. IMPORTANCIA Y FINALIDAD DE LA REUTILIZACIÓN DE LA ISP. ....</b>	<b>111</b>
<b>2.1. EL VALOR POLÍTICO Y ECONÓMICO DE LA REUTILIZACIÓN DE LA ISP. ....</b>	<b>111</b>
<b>2.2. INTEROPERABILIDAD DE SISTEMAS, INFORMACIÓN Y PROCESOS PARA LA REUTILIZACIÓN DE LA ISP. ....</b>	<b>119</b>
<b>2.3. CATEGORIZACIÓN DE LA ISP Y LA INDUSTRIA DE LOS CONTENIDOS DIGITALES. ....</b>	<b>132</b>
<b>2.4. INFRAESTRUCTURAS FÍSICAS, SOFTWARE Y ESTRATEGIAS PARA POTENCIAR LA REUTILIZACIÓN DE LA ISP. ....</b>	<b>138</b>
<b>CAPÍTULO III. RÉGIMEN JURÍDICO EUROPEO DE LA REUTILIZACIÓN DE LA ISP. ....</b>	<b>153</b>
<b>3.1. ORÍGENES DE LAS TIC Y LA ESTRATEGIA DE LISBOA.....</b>	<b>153</b>
<b>3.2. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y LA AGENDA DIGITAL EUROPEA. ....</b>	<b>162</b>
<b>3.3. LA ESTRATEGIA EUROPA 2020. ....</b>	<b>168</b>
<b>3.3.1. Un Mercado Único Europeo.....</b>	<b>171</b>
<b>3.4. POLÍTICAS DE REUTILIZACIÓN DE LA ISP EN EUROPA.....</b>	<b>174</b>
<b>3.4.1. Directiva 2003/98.....</b>	<b>175</b>
<b>3.4.2. Directiva 2013/37.....</b>	<b>185</b>

3.4.3. Directiva 2019/1024 de Datos Abiertos y de Reutilización de la ISP, Versión Refundida. ....	193
<b>CAPÍTULO IV. MARCO JURÍDICO DE LA REUTILIZACIÓN DE LA ISP EN ESPAÑA. ....</b>	<b>202</b>
4.1. INICIOS DE LA REUTILIZACIÓN DE LA ISP EN ESPAÑA. ....	202
4.1.1. Proyecto Aporta. ....	203
4.1.2. LEYES AUTONÓMICAS, ORDENAMIENTOS Y PROYECTOS REGIONALES DE REUTILIZACIÓN DE LA ISP. ....	209
4.2. MARCO JURÍDICO ESPAÑOL DE REUTILIZACIÓN DE LA ISP. ....	216
4.2.1. Ley 37/2007 y Real Decreto 1495/2011. ....	216
4.2.2. Ley 18/2015. ....	225
4.2.3. Solicitudes de Reutilización de la ISP. Competencias y Sujetos Obligados. ....	228
4.3. PRINCIPALES AGENTES DE LA REUTILIZACIÓN DE LA ISP, MODALIDADES DE REUTILIZACIÓN Y USO DE LICENCIAS EN ESPAÑA. ....	231
<b>CAPÍTULO V. RÉGIMEN COMPARADO. EEUU Y MÉXICO. ....</b>	<b>239</b>
5.1. ORÍGENES DE LA REUTILIZACIÓN DE LA ISP EN EEUU. ....	239
5.2. LA ESTRATEGIA DIGITAL EN EEUU. ....	251
5.2.1. Ley de Gobierno Electrónico de 2002. ....	255
5.3. INICIATIVA DE GOBIERNO ABIERTO Y TRANSPARENCIA EN EEUU. ....	259
5.3.1. Ley de Transparencia Digital y Rendición de Cuentas de 2014. ....	263
5.3.2. Caracterización de los datos en EEUU. ....	266
5.4. SEGURIDAD CIBERNÉTICA EN EEUU. ....	270
5.5. REUTILIZACIÓN DE LA ISP EN MÉXICO. MARCO NORMATIVO Y PRINCIPALES ESTRATEGIAS. ....	274
<b>CAPITULO VI. CONCLUSIONES DE LA REUTILIZACIÓN DE LA ISP. ....</b>	<b>284</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>291</b>
<b>FUENTES BIBLIOGRÁFICAS. ....</b>	<b>291</b>
<b>SITIOS ELECTRÓNICOS. ....</b>	<b>303</b>



# INTRODUCCIÓN

## ***Motivación y justificación del trabajo de Tesis Doctoral.***

Los gobiernos y las entidades públicas producen una gran cantidad de datos en sus tareas diarias en campos tan variados como el medio ambiente, el tiempo, la geografía, los negocios, las estadísticas o los asuntos jurídicos. Generalmente, la información almacenada, producida y recolectada por el sector público en sus tareas gubernamentales se identifica como información del sector público, *-en adelante ISP-*. Esta información fundamentalmente se presenta en estadísticas, gráficos, archivos audiovisuales y diferentes modalidades de bases de datos.

Es así, por ejemplo, que en Europa, en Estados Unidos *-en adelante EEUU-* y en España, el tema de la ISP está estrechamente vinculada a las leyes de acceso a la información, escenario donde históricamente Suecia adquiere protagonismo, ya que este país adoptó la primera ley que permitió el acceso a la ISP, una primera ley de libertad de información en el mundo, que data de hace ya más de 250 años<sup>1</sup>.

En todos los casos la finalidad de las legislaciones sobre libertad de información no solo es garantizar la transparencia de las autoridades públicas y la rendición de cuentas hacia los ciudadanos, sino también fomentar la participación de estos en el proceso de toma de decisiones. Así se destaca en los considerandos de la Directiva 2019/1024<sup>2</sup>, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa

---

<sup>1</sup> El 2 de diciembre de 2016, se conmemoró el 250 aniversario de la primera Ley de libertad de Prensa en Suecia de fecha 2 de diciembre de 1766. Este texto legal, fue considerado como el primer texto jurídico que regula la protección legal de algunos derechos relacionados con el acceso a la información del sector público. La citada norma abolió la censura y específicamente proporcionó un derecho para que los ciudadanos suecos tengan acceso a los archivos del gobierno. El artículo 10 de la Ley estipulaba textualmente que: *"Se debe permitir el libre acceso a todos los archivos, con el fin de copiar dichos documentos in loco u obtener copias certificadas de ellos"*.

<sup>2</sup> La Directiva 2019/1024 es la última y más reciente legislación europea en materia de datos abiertos y reutilización de la Información del Sector Público. Este marco normativo es una versión refundida que sustituye la Directiva 2003/98 de reutilización, que a su vez fue modificada por la Directiva 2013/37. España y el resto de países miembros de la Unión Europea, tienen hasta el 17 de julio de 2021 para transponer definitivamente la directiva a sus legislaciones nacionales.

a los datos abiertos y la reutilización de la ISP –en adelante *Directiva 2019/1024*– que señala textualmente:

*“...Las políticas de apertura de la información, que propician la disponibilidad y la reutilización generalizadas de la información del sector público con fines privados o comerciales, con restricciones mínimas o nulas de carácter jurídico, técnico o económico, y que favorecen la circulación de la información no solo para los agentes económicos, sino principalmente para el público, pueden desempeñar una función importante a la hora de fomentar el compromiso social e impulsar y promover el desarrollo de nuevos servicios basados en formas novedosas de combinar y utilizar esa información...”<sup>3</sup>.*

De aquí, la trascendencia de que todos los Estados se comprometan con la difusión de los marcos normativos que promuevan la apertura de la ISP, ya que esa disposición de las autoridades públicas, es vista por los ciudadanos como un primer compromiso de diálogo circular en el proceso de toma de decisiones.

Un importante número de leyes sobre libertad de información han sido adoptadas en el entorno internacional a lo largo del siglo XX. Sin embargo, la noción de la ISP es un tema que ha adquirido trascendencia sobre todo en los últimos años, específicamente en torno a una mejor utilización y reutilización de documentos y datos producidos por las administraciones públicas, especialmente para permitir su explotación comercial por parte del sector privado y estimular así a las economías emergentes, por mencionar un ejemplo, con base en la información y el conocimiento.

Aquí hay que mencionar que las leyes sobre la libertad de información dan acceso a la ISP, pero no garantizan tales usos secundarios. Sin embargo, en los últimos años varios gobiernos han desarrollado políticas para difundir activamente los datos públicos y permitir su acceso a quienes buscan utilizar la información mediante la

---

<sup>3</sup> Considerando (16) Documento Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2019.172.01.0056.01.SPA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.172.01.0056.01.SPA) Fecha de Consulta: 20/Agosto/2019.

creación de portales nacionales, como veremos a lo largo de esta tesis doctoral con los casos de la Unión Europea, de EEUU y de España.

No obstante, cabe señalar que el derecho de acceso no implica automáticamente un derecho a reutilizar la información. Si bien la cuestión de la reutilización de la ISP, ha generado un debate importante en Europa y en EEUU fundamentalmente, en el que dicha información se considera cada vez más y con mayor fuerza, como un valioso recurso económico, que podría servir como insumo para una serie de bienes y servicios de valor añadido, es mucho menos visible en la agenda pública de algunos otros países como es el caso de México. En efecto, en este último país, si bien se tiene claro como objetivo potenciar la reutilización de la ISP, aún le queda un largo camino por recorrer.

Por estas razones la presente tesis doctoral tiene objetivos muy concretos; busca analizar y delimitar en el marco de las tecnologías de la información *-en delante TIC-* al concepto de reutilización de la ISP. En la misma, se pretende reflexionar y dimensionar sus alcances desde la perspectiva de una sociedad en la que los ciudadanos y las empresas, adquieren un mayor empoderamiento y protagonismo dentro del Estado, así como los mayores desafíos jurídicos que enfrenta.

La investigación que aborda esta tesis, encuentra justificación en la necesidad de analizar que todas las iniciativas y propuestas de reutilización de la ISP, no se traducen únicamente en el diseño de estrategias digitales que faciliten el acceso, que combatan la brecha digital, que fortalezcan la conectividad o hagan pública la información del Estado en portales electrónicos, sino que trasciende también, al cambio de la estructura organizacional, dentro de la administración pública y cómo el concepto de reutilización de la ISP, es abordado desde diferentes marcos normativos.

La intención en este estudio, no se centra en formular un análisis comparativo entre los países y regiones del mundo que ya han puesto en funcionamiento, estrategias de reutilización, sino más bien, persigue aportar datos y criterios de probable utilidad, que nos ayuden a comprender mejor este concepto desde todos los marcos

jurídicos analizados, particularmente, desde la visión de la Unión Europea y el modelo adoptado en España. Sin embargo, los tópicos abordados permitirán que nos introduzcamos en el estudio de ámbitos locales y regionales, para poder ofrecer una mayor claridad a las definiciones que se desarrollarán a lo largo de este trabajo de investigación.

Es necesario advertir, desde un primer momento, que el orden de todas las ideas y reflexiones expuestas en esta tesis, será en algunas ocasiones circular y no lineal, debido justamente a la necesidad de analizar contextualmente algunas dificultades jurídicas, especialmente las relacionadas a los obstáculos que enfrenta la reutilización de la ISP. Esta investigación será recurrente e insistente sobre ciertos temas, pero desde esta perspectiva, se considera la mejor manera de aportar ideas, experiencias y datos útiles para el objetivo de esta tesis doctoral.

Finalmente, resulta preciso señalar, que se pretende provocar reflexiones y, en esta intención, se advierte desde ahora, que la posición personal con respecto a la reutilización de la ISP que en este trabajo se expone, es muy clara desde el inicio y se confirmará en el desarrollo de cada uno de los capítulos de esta tesis. Es así, que, con esta premisa resultará más fácil la lectura del trabajo, para finalmente contextualizar los argumentos obtenidos, para que puedan ser objeto de un análisis crítico por la doctrina académica.

### ***Metodología, estructura y objetivos de la Tesis Doctoral.***

La tesis doctoral se realizó con la combinación de varias metodologías y técnicas de investigación y fuentes. Este trabajo académico se inició con lecturas y recolección de datos para determinar las opciones teóricas.

Es así que los diferentes textos analizados están conformados fundamentalmente por publicaciones productos de diversas investigaciones, como artículos, libros, capítulos de investigaciones, tesis, ensayos, informes y estadísticas que abordan el estudio del tema, así como la legislación disponible del objeto de estudio.

Nos encontramos ante una investigación exploratoria descriptiva, por esta razón el análisis de la información, se realiza mediante un estudio textual crítico. Es importante señalar que la investigación es cualitativa, no pretende hacer inferencias estadísticas o generalizaciones cuantitativas con fundamento en la información presentada. En este sentido, como investigación cualitativa, tiene un interés por encontrar tendencias y evidencias en función de los marcos normativos estudiados, con la intención de comprender y no de medir al objeto de la investigación.

En atención a esta modalidad de trabajo académico, se introducirán varias fases en el estudio, con el fin de cumplir con los requisitos involucrados en una investigación descriptiva como esta. En estas fases se destaca el análisis del concepto de reutilización de la ISP y su importancia, así como su estudio dentro de la Unión Europea, España y EEUU principalmente, haciendo una alusión al caso de México por ser mi país de origen.

Es así que, de esta forma, la tesis tiene una estructura que pretende delimitar y analizar un determinado concepto que ha generado interesantísimos debates e inacabadas reflexiones para la academia. Se investigaron dos grandes tópicos, uno relacionado específicamente con los marcos regulatorios de la reutilización y otro enmarcado en la implementación de políticas para potenciar la reutilización. Se estudian las leyes y reglamentos pertinentes para el acceso y la reutilización de la ISP y en algunos casos, por su relación al concepto de reutilización, nos referiremos a la protección de los derechos personales y de autor.

En este trabajo, se realiza un análisis de las definiciones nacionales de ISP, por lo que es necesario referirse al estudio de la redacción exacta, en la que se incluyen las definiciones de información, registro, documentos administrativos o información pública y de organismos del sector público. También se describe como los conceptos de derecho de autor y protección de datos, se enmarcan dentro de las más recurrentes excepciones a lo que se podría catalogar como ISP, al igual que ocurre con las disposiciones legales relativas al mismo concepto de reutilización.



El trabajo aborda el estudio de conceptos y parte diferenciando el acceso a la ISP de otros conceptos. De esta forma, se aborda el estudio de como en algunos casos, leyes de derechos de autor, pueden desempeñar un papel limitado a la reutilización de la ISP. En todo momento la estructura de esta tesis doctoral, gira en torno al marco jurídico relacionado con el concepto de acceso, para finalmente llegar a dimensionar al concepto de reutilización.

Por esta razón, uno de los propósitos que esta investigación persigue, es establecer si los diferentes países en estudio (UE, EEUU, España y México) han construido instrumentos reales y efectivos para facilitar el acceso y la reutilización de la ISP. También se aborda el estudio de un tema esencial, como es el relativo a qué tipo de autoridades administrativas existen, describir el papel que desempeñan y las funciones que les corresponden y la relevancia de su correcto funcionamiento, así como en su caso, de la gestión del derecho de reutilización.

También, se presentan algunos ejemplos de proyectos gubernamentales, que son aplicaciones concretas de licencias en áreas específicas, o sitios web sectoriales que facilitan el acceso y la reutilización. Finalmente, se ha considerado importante mencionar la trascendencia para la reutilización de la ISP, la existencia de portales nacionales de datos abiertos, que permiten difundir información y facilitan su exploración y explotación.

De acuerdo con lo anterior, el trabajo se estructura en cinco capítulos, donde se estudian y abordan, los distintos temas que se detallan a continuación, para terminar con un capítulo sexto, en donde se contienen las conclusiones del estudio.

En el primer capítulo de la tesis, se aborda el concepto de reutilización de la ISP y su relación y principales diferencias con otros conceptos como Open Data, transparencia, gobierno abierto, derecho de acceso, entre otros. Se persigue así, una aproximación a los elementos más importantes de la definición de reutilización.

En el segundo capítulo, se analiza el valor de la reutilización de la ISP, desde la perspectiva política y económica, y se estudia detenidamente en uno de sus

desafíos más comunes como es el tema de la interoperabilidad, en el contexto de las TIC y reflexionando las infraestructuras físicas, software y estrategias para potenciar la reutilización de la ISP.

En el tercer capítulo, se analiza el régimen jurídico de la reutilización de la ISP en la Unión Europea, destacando los orígenes de las TIC, la administración electrónica y la Agenda Digital en Europa, así como el desarrollo de la Estrategia de Lisboa, la Estrategia Europa 2020 y la consolidación de un mercado digital europeo, mediante las estrategias específicas de reutilización de la ISP a través de la Directiva 2003/98 –*sin efectos a partir de julio de 2021*- la Directiva 2013/37 y la recientemente aprobada Directiva 2019/1024.

En el cuarto capítulo de la tesis, nos detenemos a reflexionar, sobre los inicios de la reutilización de la ISP en España, el marco jurídico español de reutilización de la ISP, con la Ley 37/2007, el Real Decreto 1495/2011, el Real Decreto 4/2010, la Ley 18/2015, el Proyecto Aporta, así como los principales agentes de la reutilización de la ISP, modalidades de reutilización y uso de licencias en España.

En el quinto capítulo de la tesis, se aborda el estudio de regímenes comparados en la experiencia de reutilización de la ISP. Por un lado, se analiza el modelo estadounidense, por ser uno de los países con mayores experiencias en la materia. Se estudia la agenda digital del país norteamericano, y la Ley de Gobierno Electrónico del año 2002, así como la iniciativa de Gobierno Abierto y Transparencia en EEUU, deteniéndonos un poco en la caracterización de los datos en EEUU. El capítulo se concluye con una mención de lo que existe en materia de reutilización de la ISP en México, pasando por su régimen jurídico de transparencia y acceso a la ISP.

Finalmente, en el último capítulo, se exponen las conclusiones de la reutilización de la ISP que fueron objeto de estudio en la investigación.



# CAPÍTULO I. CONCEPTO DE REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN Y DIFERENCIA CON OTROS ÁMBITOS.

## ***1.1. Importancia del concepto de Reutilización de la ISP.***

La ISP en sus distintas expresiones, permea en todas las sociedades modernas. En toda sociedad democrática y de derecho, un principio fundamental es garantizar que la ISP, esté disponible sin restricciones, con las eventuales excepciones que permitan de esta forma una posterior reutilización. La ISP en algunos momentos se presenta de manera difusa y es, casualmente, esta falta de claridad con la que se ofrece la IPS, la que da lugar a que se presenten importantes conflictos en la reutilización entre quien la genera y los sujetos interesados en acceder a la misma, como las empresas y los ciudadanos.

Continuamente se plantean preguntas y respuestas, sobre diversas cuestiones que afectan a la propiedad de la ISP, sus valores económicos y sociales y los tipos de derechos que generan. Las respuestas no son estancas y evolucionan constantemente, en gran medida como consecuencia de las actitudes de los ciudadanos con respecto a los principios gubernamentales y democráticos<sup>4</sup>.

La administración pública, es el sujeto más importante como generador de la ISP. Aquella obtiene datos, y los somete a diversos tratamientos, con el fin de conseguir información, y lo hace constantemente, mediante la recopilación de los datos en bruto de los ciudadanos y las dependencias. Toda aquella información la utiliza fundamentalmente para la toma de decisiones que mejoren y/o beneficien a los ciudadanos.

En general, existe la idea de que todos los datos y la Información pertenecen a sus ciudadanos, porque se deriva a través de procesos de actuación de los órganos de

---

<sup>4</sup> DAVIES, T. (2010). *“Open data, democracy and public sector reform: A look at open government data use from data. gov. Uk”*. Documento Disponible en: <http://www.opendataimpacts.net/report/wp-content/uploads/2010/08/How-is-opengovernment-data-being-used-in-practice.pdf>. Fecha de Consulta: 2/Octubre/2019.

la administración. De ahí que se considere que deben ser libremente accesibles y reutilizables por ellos<sup>5</sup>. Esta noción ha sido, en parte, transformada por conceptos del propio neoliberalismo y la mercantilización de la información dentro de la sociedad del conocimiento.

Esta transformación se manifiesta, por ejemplo, en las relaciones público-privadas donde la información generada, puede estar sujeta a la propiedad intelectual en el sector privado, que frecuentemente utiliza la ISP, para obtener ganancias económicas o generar otro tipo de servicios públicos<sup>6</sup>.

Existe poca controversia en cuanto a que la ISP es parte integral del desarrollo de la sociedad y que puede aumentar la capacidad de potenciar los ingresos para la prestación de beneficios sociales, que incluyen la creación de nuevos conocimientos. Tampoco está en duda en los sistemas democráticos, que la información es esencial para el adelanto de una ciudadanía informada, que posteriormente puede contribuir a fortalecer una sociedad civil más participativa.

Por lo tanto, es importante examinar los debates actuales sobre los conceptos y las funciones de la ISP, así como su accesibilidad, en particular las dicotomías entre el interés particular y el interés público, el valor comercial y el bien público.

Es así que, las políticas de reutilización de ISP han impulsado proyectos de Open Data, que han facilitado en cierta medida el acceso a los datos en poder de las administraciones públicas, de acuerdo con las recomendaciones del World Wide Web Consortium W3C<sup>7</sup>. Con estas iniciativas, que han favorecido una estructura

---

<sup>5</sup> ÍDEM

<sup>6</sup> FIORETTI, M. (2011). *“Open Data: Emerging trends, issues and best practices, Laboratory of Economics and Management of Scuola Superiore Sant’Anna, Pisa, Italy”*. Documento Disponible en: [http://www.lem.sssup.it/WPLem/odos/odos\\_2.html](http://www.lem.sssup.it/WPLem/odos/odos_2.html). Fecha de Consulta: 2/Octubre/2019.

<sup>7</sup> WORLD WIDE WEB CONSORTIUM (W3C). Es una comunidad internacional que desarrolla estándares para el crecimiento de la web. Dentro de sus múltiples recomendaciones la misma señala que los datos que se liberen debe ser útiles y estar en formatos reutilizables. Cuanto mejor estructurados y enriquecidos estén los datos, más fácil será reutilizarlos y construir aplicaciones que puedan tratarlos automáticamente.

abierta y formatos accesibles, se ha logrado que los datos puedan reutilizarse, posibilitando mejores servicios a la ciudadanía en general a través de las empresas.

En este orden de ideas, el marco normativo español de transparencia “...*asume el principio de reutilización, al instar el uso preferente de formatos que permitan la reutilización de los datos suministrados por los usuarios, lo que conlleva que la información debe ser puesta a su disposición libre de licencias y en formatos abiertos que permitan la descarga y el procesado automático...*”<sup>8</sup>.

Al respecto la Directiva 2019/1024, por lo que se refiere a las condiciones de reutilización, señala la importancia del principio de documentos abiertos, desde el diseño y por defecto, es decir, hace hincapié en que todos los sujetos obligados generen ISP desde su creación, en formatos de fácil acceso para que la reutilización se ejecute sin obstáculos.

Así las políticas de gobierno abierto, acceso y reutilización de la ISP, van todavía más allá, y buscan en teoría enriquecer la perspectiva ciudadana para que sea posible tomar mejores decisiones, propiciar la inclusión social y el crecimiento económico, con el objetivo de brindar nuevas oportunidades de desarrollo para la sociedad<sup>9</sup>.

La Directiva 2019/1024, vuelve a insistir en este objetivo, cuando destaca que: “...*La evolución hacia una sociedad basada en datos, que utiliza datos de distintos ámbitos y actividades, afecta a la vida de todos los ciudadanos de la Unión, entre otras cosas al permitirles contar con nuevos medios para acceder y adquirir el*

---

<sup>8</sup> GIRÓN REGUERA, EMILIA. (2017). “Comentario artículo 5 LT: La transparencia activa de las administraciones y entidades públicas”. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 diciembre. Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, Dirección A. Troncoso Reigada, Editorial Cívitas-Aranzadi, España 2017. Págs. 462-463.

<sup>9</sup> ONU, CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL. (2012). “*Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana*”. Comité de Expertos en Administración Pública, 11º período de sesiones, Nueva York, 16 a 20 de abril de 2012. Documento Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048422.pdf>. Fecha de Consulta: 3/Octubre/2019.

*conocimiento...<sup>10</sup>. Igualmente, concreta que “...La publicidad de todos los documentos de libre disposición que obran en poder del sector público -referentes no solo a los procedimientos políticos, sino también a los judiciales y administrativos- es un instrumento esencial para el desarrollo del derecho al conocimiento, que constituye un principio básico de la democracia. Este objetivo es aplicable a las instituciones tanto a nivel local como nacional o internacional...<sup>11</sup>.*

En este contexto, es importante aclarar, que todavía podemos encontrar intensos debates académicos en torno a las definiciones de gobierno abierto, transparencia y Open Data, que giran alrededor de los conceptos de acceso y reutilización de la ISP. No obstante, es pertinente dejar zanjado, según palabras del profesor Valero Torrijos, que el gobierno abierto es una premisa inexcusable del Open Data, que se fortalece con la transparencia, la colaboración y la participación de los ciudadanos, como los tres elementos fundamentales del Open Government, y que son el caldo de cultivo para la máxima optimización de la reutilización de la ISP<sup>12</sup>.

Es fundamental tener claridad, en los alcances de cada uno de estos conceptos, para comprender con mayor profundidad los retos a los que se enfrentan todas las estrategias de reutilización de la ISP. Con esta finalidad, la Unión Europea, *-en adelante UE-* a través de la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información

---

<sup>10</sup> Considerando 11 de la Directiva 2019/1024.

<sup>11</sup> Considerando 43 de la Directiva 2019/1024.

<sup>12</sup> VALERO TORRIJOS, JUALIAN. (2015). *"La legislación española sobre reutilización de la información del sector público: visión general de la reforma"*. Jornada SICARM de Open Data y gestión avanzada de la información administrativa 2015. Documento Disponible en: <http://www.sicarm.es/servlet/vsicarm.servlets.Videos?METHOD=FLASH&video=rleod21oct11>  
Fecha de Consulta: 4/Octubre/2019.

del sector público<sup>13</sup> *-en adelante, Directiva 2003/98-<sup>14</sup>*, ofrece una primera definición de reutilización de ISP. Concretamente en el artículo 2, inciso 4, de la citada norma europea, define la reutilización como: “...*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...*”.

La Directiva 2019/1024, mantiene en esencia esta misma definición, solo que añade además de la ISP que obra en los organismos del sector público, a la que poseen las empresas públicas, siempre y cuando sus actividades se desenvuelvan en el espacio de la contratación del sector público. En este contexto, la Directiva 2019/1024, señala concretamente cuales son las condiciones específicas para que los sujetos obligados, sean considerados empresas públicas.

En tal sentido, determina que, por ejemplo, debe existir una influencia dominante en la mayoría de la titularidad del capital, o en el control de los órganos de administración y de dirección. En el capítulo III de este trabajo de investigación, profundizaremos en las modificaciones que añade la Directiva 2019/1024, al marco jurídico europeo de reutilización.

Por su parte en España la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público<sup>15</sup> *-en adelante, Ley 37/2007-*, en su artículo 3, recoge textualmente el concepto de reutilización de forma casi idéntica a la Directiva Europea, quedando como sigue: “...*El uso de documentos que obran en poder de las Administraciones y organismos del sector público, por personas físicas o*

---

<sup>13</sup> Documento Disponible en: <https://www.boe.es/doue/2003/345/L00090-00096.pdf> Fecha de Consulta: 4/Octubre/2019.

<sup>14</sup> Esta norma será derogada en julio de 2021 por la Directiva 2019/1024 que es una versión refundida.

<sup>15</sup> Documento Disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-19814](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-19814) Fecha de Consulta: 4/Octubre/2019.



*jurídicas, con fines comerciales o no comerciales, siempre que dicho uso no constituya una actividad administrativa pública...*". En este mismo texto se excluye de la definición el intercambio de documentos entre administraciones y organismos del sector público en el ejercicio de las funciones públicas con las que están facultadas.

En este texto legal, se señala que existen documentos públicos, sobre los cuales recaen prohibiciones o limitaciones de acceso, en virtud de lo estipulado por el anterior régimen de procedimiento administrativo<sup>16</sup>, hoy actualizadas, por el artículo 13 apartado d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas –*en adelante Ley 39/2015*- que nos remite a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno<sup>17</sup> –*en adelante Ley 19/2013*-.

Por otro lado, para ejemplificar, como algunas administraciones autonómicas en España, han abordado el concepto de reutilización de la ISP y sus restricciones, - *estudio que abordaremos más adelante en el capítulo IV de esta tesis doctoral con mayor profundidad*-, podemos transcribir la definición contenida en el Decreto 19/2013, de 31 de mayo, por el que se regula la reutilización de la información en el Sector Público, de la Comunidad Autónoma de La Rioja<sup>18</sup>, que señala al respecto en su artículo 2 como “...*El conjunto de actuaciones organizativas y técnicas encaminadas a la consecución de la apertura de los datos públicos para su reutilización en las condiciones necesarias para ello...*”.

Por su parte, en el ámbito local, el Ayuntamiento de Oviedo, en su Ordenanza municipal, de 4 de marzo de 2016, de transparencia, acceso a la información y

---

<sup>16</sup> Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

<sup>17</sup> Documento Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887> Fecha de Consulta: 4/Octubre/2019.

<sup>18</sup> Documento Disponible en: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/CCAA/506973-d-19-2013-de-31-mayo-ca-la-rioja-regulacion-la-reutilizacion-de-la-informacion.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/506973-d-19-2013-de-31-mayo-ca-la-rioja-regulacion-la-reutilizacion-de-la-informacion.html) Fecha de Consulta: 4/Octubre/2019.

reutilización <sup>19</sup>, en su artículo 3 señala al respecto “...*Que salvo causa justificada que lo impida, cualquier información publicada o puesta a disposición por el Ayuntamiento podrá ser reutilizada en los términos previstos en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, y en la presente ordenanza...*”.

El mismo artículo de la citada Ordenanza menciona que “...*La información estará libre de licencias y disponible para cualquier persona y para el más amplio rango de propósitos. Debe ser completa, identificar la fuente de información original, estar en formatos sobre los que ninguna entidad tenga control exclusivo, estructurada para permitir el procesado automático y su explotación directa, sin necesidad de transformaciones previas...*”.

Podemos observar, que todas las definiciones coinciden, en el valor que representa la ISP y su utilidad para otras actividades, procurando, sobre todo, que la información que se facilite a la ciudadanía, sea veraz, fehaciente y actualizada. No obstante, también se imponen algunas limitaciones y restricciones que detallaremos y estudiaremos en los siguientes capítulos, de este trabajo de investigación.

Sin embargo, es evidente que, garantizando una mayor cantidad de datos abiertos, podemos abrir el camino a su reutilización, tanto a ciudadanos particulares, como a empresas del sector privado, ya que como señala el profesor Mirbargó: “...*La reutilización responde a la idea de aprovechar el enorme potencial que, en el entorno de la sociedad de la información, pueden tener los datos que están en manos de las administraciones públicas para la actividad económica y comercial y, en definitiva, para la creación de riqueza. Vendría a suponer un planteamiento del acceso a la información pública no motivado por la transparencia o la calidad democrática, sino por las posibilidades de explotación económica, social o cultural...*”<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Documento Disponible en: <http://www.oviedo.es/documents/12103/a8e6a647-bdbf-4f91-b45b-8c381c8ea19e> Fecha de Consulta: 4/Octubre/2019.

<sup>20</sup> MIRBAGÓ, JOSEP. (2017). “*Disposición adicional primera. Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública*”. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 diciembre. Transparencia,

Es verdad, que la reutilización de la ISP, tiene una connotación comercial, pero es innegable decir que también es resultado del progreso democrático de las sociedades y del cada vez mayor protagonismo de los ciudadanos en la toma de las decisiones públicas. Podemos decir, que es una evolución cultural, ya que los debates públicos en torno a los conceptos de transparencia, Open Data, gobierno abierto, acceso a la ISP entre otros, han ayudado en gran medida a que hoy se discuta y legisle en torno a la reutilización.

Esta evolución cultural de la que hablo, nos ha llevado a ser testigos, de los diferentes niveles de maduración en el debate jurídico de la reutilización, ya que este concepto *“...No hace referencia a un tipo especializado de información, sino a un tipo de finalidad del acceso o de aptitud o calidad de la información obtenida, que puede proyectarse sobre cualquier clase de datos o informaciones públicas. De hecho podríamos ver a la reutilización como un «principio técnico» que debería impregnar las políticas públicas de transparencia y acceso a la información...”*<sup>21</sup>.

Es así, como la reutilización de la ISP, podría configurarse no solo como un principio al que ya hemos hecho alusión, sino como un valor indisoluble de todas las estrategias gubernamentales, que tengan como fin último la apertura de datos para los ciudadanos. Es un hecho, que conforme va avanzando la discusión jurídica y social de estos temas, la reutilización de la ISP se va configurando como una premisa fundamental, de sociedades cada vez más democráticas.

Hoy hemos llegado a estas reflexiones, gracias a que marcos normativos en el mundo ya han legislado en materia de transparencia y acceso, hoy se tienen leyes específicas en torno a tópicos de gobierno abierto y Open Data. Normativas que además se encuentran en pleno proceso de revisión en el ámbito europeo, con la finalidad sostenida en la Directiva 2019/1024, de alentar a los Estados miembros a poner a disposición la mayor cantidad de información posible para su reutilización,

---

Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Dirección A. Troncoso Reigada, Editorial Civitas-Aranzadi, España 2017. Pág. 1775.

<sup>21</sup> ÍDEM.

ampliando el alcance a los datos en poder de empresas públicas, bajo un conjunto específico de reglas y a los datos de investigación, resultantes de la financiación pública.

Justo por esta razón, en este primer capítulo de la tesis, nos detenemos a analizar cada una de estas ideas, con el objetivo de dimensionar su evolución histórica en la construcción teórica del concepto de la reutilización de la ISP.

## **1.2. El gobierno abierto<sup>22</sup>.**

En el marco de temas como la reutilización de la ISP, el gobierno abierto es fundamental para propiciar la participación y el trabajo colaborativo de los ciudadanos, a través de la transferencia y la aplicación del conocimiento, promoviendo así una cultura de aprendizaje recíproco y colectivo, en el que todos

---

<sup>22</sup> Para el tema de gobierno abierto además de la bibliografía que se cita a lo largo de la tesis doctoral, se incluye la siguiente, que es la más importante sobre el tema, para la realización del presente trabajo: BARQUERO GREGORI, AÍDA. (2015). *“El gobierno abierto hacia una realidad”*. Localización: El paradigma del gobierno abierto: retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración / Lorenzo Cotino Hueso (ed. lit.), José L. Sahuquillo Orozco (ed. lit.), Loreto Corredoira y Alfonso (ed. lit.), 2015, ISBN 978-84-606-9678-0.

COTINO HUESO, LORENZO y OTROS. (2015). *“El paradigma del gobierno abierto, retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración”*. Autores: Lorenzo Cotino Hueso (ed. lit.), José L. Sahuquillo Orozco (ed. lit.), Loreto Corredoira y Alfonso (ed. lit.). Editores: Universidad Complutense de Madrid. ISBN: 978-84-606-9678-0.

GARCÍA, JESÚS. (2014). *“Gobierno abierto, transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas”*. Localización: Innovar: revista de ciencias administrativas y sociales, ISSN 0121-5051, Vol. 24, Nº 54 (octubre-diciembre), 2014, págs. 75-88.

SÁNCHEZ TRIGUEROS, JOAQUÍN. (2015). *“Los antecedentes del gobierno abierto, una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública”*. Localización: Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, ISSN 0718-0241, Vol. 13, Nº. 23, 2015, págs. 67-84.

TRONCOSO REIGADA, ANTONIO. (2012). *“Hacia un nuevo marco jurídico europeo de la protección de datos personales”*. Localización: Revista española de derecho europeo, ISSN 1579-6302, Nº. 43, 2012, págs. 25-184.

VALERO TORRIJOS, JULIÁN. (2007). *“Protección de datos personales, DNI-e y prestación de servicios de certificación: ¿un obstáculo para la e-Administración?”*. Localización: Datospersonales.org: La revista de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, ISSN-e 1988-1797, Nº. 25, 2007.

VALERO TORRIJOS, JULIÁN. (2007). *“La nueva regulación legal del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el ámbito administrativo. ¿El viaje hacia un nuevo modelo de Administración, electrónica?”*. Localización: Revista catalana de dret públic, ISSN-e 1885-8252, ISSN 1885-5709, Nº. 35, 2007 (Ejemplar dedicado a: La incidencia de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el derecho público: ¿evolución o transformación?), págs. 207-246.

los miembros de la sociedad resultaremos beneficiados, de ahí su trascendencia para las democracias del siglo XXI.

La idea del Open Government, ha captado el interés de todo el mundo sobre todo en los últimos años, tomando especialmente una relevancia internacional, debido a la iniciativa de gobierno abierto lanzada por el expresidente Barack Obama, en EEUU en el primer periodo de su administración, que apostó por el desarrollo de tecnologías que aumentaran las posibilidades de acceso a la información y mejoraran las estrategias para hacer un mejor uso de la ISP a través de la reutilización<sup>23</sup>.

En este contexto, se ha extendido en un importante número de países europeos como Suiza, Reino Unido, Suecia y Holanda por citar algunos ejemplos, la necesidad de contar con oficinas específicas dentro de la administración, ocupadas esencialmente de la información que producen las agencias gubernamentales, y que se han conformado como unidades administrativas, dentro de cuerpos cada vez más amplios en el sector público y que, en teoría, buscan ser dirigidas por personal especializado en la recopilación y gestión de la ISP generada por los mismos organismos públicos en su conjunto.

Estas estrategias, han sido útiles para anticiparse a la planificación de futuros escenarios, en los que las políticas específicas de reutilización de la ISP, se han desarrollado y adecuado al nivel de involucramiento que en este tema ha llevado cada país. Por lo tanto, independientemente del nivel de reutilización que se esté consolidando en los diferentes países, lo que es destacable, es que una nueva actividad dedicada a la gestión de información, está desarrollando un conocimiento específico en cada campo de la administración pública. Al menos esa es la intención.

---

<sup>23</sup> Recordemos que dicho período transcurre desde 2009 hasta 2013.

Aquí es apropiado destacar, que en el concepto de Open Government, existen diferencias muy importantes entre el enfoque tradicional y el nuevo enfoque del gobierno abierto. Mientras que el enfoque tradicional, se enfatizó, con una mayor contundencia el tema de la transparencia administrativa, los enfoques actuales, implican también elementos clave como la participación, la colaboración y la innovación tecnológica a través de la reutilización de la ISP. Los gobiernos deberían estar tratando de entregar información más útil y de calidad a los ciudadanos, así como incentivar la apertura de nuevos canales de participación y fortalecer los nuevos enfoques de colaboración<sup>24</sup>.

En este sentido, y de acuerdo con un artículo publicado por el portal estadounidense Global Integrity, Data, Learning and Action For Open Governance<sup>25</sup> el Open Government combina tres elementos fundamentales<sup>26</sup>:

- ✓ *La Transparencia Informativa.* Este primer elemento, busca que los ciudadanos comprendan el funcionamiento de su gobierno, incluida la posibilidad de presentar iniciativas para solicitar información. Otros componentes son los datos abiertos, y los portales o sitios web gubernamentales donde se publica la información relacionada con las contrataciones, los presupuestos y la transparencia de toda la actividad gubernamental, como, por ejemplo, los registros de votación, las actas de reuniones y las políticas de transparencia en las finanzas y el manejo de recursos públicos.

---

<sup>24</sup> INFORMATION POLITY. (2012). "Special Issue of Information Polity on Open Government." Information Polity 17, no. 2, 2012. Documento Disponible en: <http://dl.acm.org/citation.cfm?id=2512566&picked=prox&CFID=574626230&CFTOKEN=27942116> Fecha de Consulta: 8/Octubre/2019.

<sup>25</sup> Información Disponible en: <https://www.globalintegrity.org/>. Fecha de Consulta: 8/Octubre/2019.

<sup>26</sup> HELLER, NATHANIEL. (2012). "A Working Definition of Open Government". Global Integrity. May 23, 2012. Documento Disponible en: <https://www.globalintegrity.org/2012/05/working-definition-opengov/> Fecha de Consulta: 8/Octubre/2019.

- ✓ *La Colaboración Ciudadana.* Este segundo elemento, hace referencia a que los ciudadanos puedan influir en el funcionamiento de sus gobiernos, mediante la participación en los procesos de políticas gubernamentales y programas de prestación de servicios, incluidos obviamente los servicios de gobierno electrónico y la retroalimentación en la prestación de dichos servicios; así como también, procesos participativos como la elaboración de presupuestos, la intervención en reuniones municipales y en la definición de los procesos electorales.
- ✓ *La Rendición de Cuentas.* Un tercer elemento del Open Government, es el que hace alusión a la rendición de cuentas, con el objetivo de que los ciudadanos puedan hacer un escrutinio público de la actividad gubernamental, para que los representantes políticos puedan dar cuenta de su actuación. Aquí van incluidos los mecanismos de lucha contra la corrupción, las auditorías por órganos independientes y la eliminación de los conflictos de intereses y el tráfico de influencias.

En el contexto de los gobiernos abiertos, la administración pública, ha sido una constante estructura en evolución. Su eficacia ha dependido en gran medida de su capacidad para adaptarse a las necesidades de la sociedad. A pesar de este proceso continuo de transformación, una estructura básica persiste y es el resultado de la adaptación al marco de la sociedad de la información por los organismos del sector público.

El gobierno abierto es así, la promoción de la evolución de la administración pública hacia la eficiencia, construyéndose una nueva gestión administrativa. Esto ha hecho evidente la necesidad de tener en cuenta la importancia de la información generada por la administración, que debe beneficiar tanto a la sociedad en su conjunto, como la propia administración, es decir, dar trascendencia a la información como un activo patrimonial de la administración.

En este contexto la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, *-en adelante OCDE-*, sostiene la idea de Open Government, como la transparencia de las acciones que realiza un gobierno, la accesibilidad a los servicios e información pública, y la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades<sup>27</sup>. Es así que, siguiendo a la OCDE, el gobierno abierto parte de dos presupuestos:

- ✓ 1. Las TIC, favorecen la resolución colectiva de los problemas públicos, en los niveles del gobierno local, regional, nacional e internacional, así como en todos los poderes del Estado.
- ✓ 2. La transparencia, es una responsabilidad institucional del Estado. Las instituciones públicas tienen la obligación de garantizar este derecho de forma efectiva a todos los ciudadanos.

El gobierno abierto, es un concepto muy peculiar y novedoso que hace propios, en una gran medida valores y principios de la democracia y que probablemente surge para incrementar la legitimidad, en lugar de transformar un concreto modelo de gobierno<sup>28</sup>. Se relaciona además, con la buena administración o gobernanza, entendida como la construcción de políticas con mecanismos de consensos, convenios y garantías para la participación del sector público, actores privados y organizaciones de la sociedad civil<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> SANDOVAL, IRMA ERENDÍRA Y ROSE-ACKERMAN, SUSAN. (2012). *"Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad"*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales. ISBN: 6070300734, 9786070300738, México. pp. 180-182.

<sup>28</sup> VILLORIA MENDIETA, MANUEL. (2013). *"Transparencia y gobierno abierto: ¿qué gobierno quiere el gobierno abierto?"*. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia. Documento Disponible en: <http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/villomen.pdf>. Fecha de Consulta: 10/Octubre/2019.

<sup>29</sup> AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. (2006). *"Gobernanza y gestión pública"*. Fondo de Cultura Económica, 2006. ISBN: 9681681339, 9789681681333, México. pp. 36-42.



Por esta razón, en las políticas de Open Government, no solo deben publicarse los datos, sino que además se deben habilitar mecanismos para que la publicidad de dichos datos, incida en la mejora de la actividad gubernamental. En este sentido, las actividades gubernamentales, deben ser vistas como procesos abiertos que crean sistemas de interacción con su entorno.

Cada vez son más los gobiernos que anuncian y desarrollan propuestas de transparencia y gobierno abierto y que publican sus catálogos de datos, en gran medida por la exigencia de importantes sectores de la sociedad civil. Actualmente existen proyectos de Open Data muy bien desarrollados y estructurados en países como Canadá, Reino Unido<sup>30</sup>, Australia, Nueva Zelanda<sup>31</sup>, Suecia<sup>32</sup>, Noruega<sup>33</sup>, entre algunos otros<sup>34</sup>.

En el caso por ejemplo de Canadá, los inventarios de datos gubernamentales se han publicado en el portal Open Government, Open.Canada.ca<sup>35</sup>, para que los canadienses puedan ver qué datos federales se recogen y tienen la oportunidad de

---

<sup>30</sup> <https://data.gov.uk/>.

<sup>31</sup> <https://www.data.govt.nz/>.

<sup>32</sup> <https://opnadata.se/>.

<sup>33</sup> <https://datacatalogs.org/portal/data-norge-no>.

<sup>34</sup> El ejemplo más importante es el Reino Unido, donde el primer ministro Gordon Brown, decidió iniciar un proceso para abrir los datos del sector público, para cualquier uso desde enero de 2010. El portal web [data.gov.uk](http://data.gov.uk) se lanzó en 2012, donde se incluyó, un derecho a los datos, en la Ley de Libertad de Información, para enfatizar que los conjuntos de datos solicitados, en virtud de la Ley, deben proporcionarse en un formato legible por máquina que permita su reutilización. También en 2012, se fundó el Open Data Institute, un instituto independiente, sin fines de lucro, que promueve la investigación y las buenas prácticas en datos abiertos. Otros países de la UE, también están adoptando políticas de datos abiertos. Desde marzo de 2010, el gobierno central holandés, adoptó una política para que sus datos estén disponibles a través de un portal central, bajo una licencia de dominio público como Creative Commons Zero, lo que permite que los datos se puedan usar para cualquier propósito sin restricciones. En Francia, el Primer Ministro lanzó en diciembre de 2011, un portal nacional de datos abiertos, que está permitiendo la difusión de la mayor cantidad de datos posible, en condiciones fáciles y abiertas y de forma gratuita.

<sup>35</sup> Información Disponible en: <http://open.canada.ca/data/en/dataset/4ed351cf-95d8-4c10-97ac-6b3511f359b7> Fecha de Consulta: 10/Octubre/2019.

indicar qué datos son de mayor interés para ellos, ayudando a los departamentos a priorizarlos, tanto en la demanda externa como en la capacidad interna.

El objetivo del inventario, es proporcionar un panorama de todos los datos federales. Aunque se reconoce que no todos los datos son elegibles para la liberación, debido a la naturaleza del contenido. Es así que, los departamentos son responsables de identificar e incluir todos los conjuntos de datos de valores empresariales, con la excepción de conjuntos de datos, cuyo título contiene información que no debería ser liberada al público, debido a preocupaciones de seguridad nacional o privacidad personal. Es así que estos títulos suelen ser excluidos del inventario<sup>36</sup>.

Por otro lado, para el caso de Australia, por citar un ejemplo, el portal Data.gov.au<sup>37</sup> proporciona una manera fácil de encontrar, acceder y reutilizar datos públicos. El Estado australiano trabaja a través de los gobiernos locales para publicar datos y continuar mejorando la funcionalidad, basándose en las opiniones de los usuarios. Los conjuntos de datos geoespaciales de data.gov.au y de otros índices espaciales, están por ejemplo disponibles a través de un mapa nacional.

El gobierno australiano también está interesado en saber cómo se utilizan los datos públicos y en ese sentido, a las entidades gubernamentales australianas, las invita a compartir su experiencia mediante los distintos blogs disponibles, y destaca además toda la información sobre datos no publicados y datos disponibles para su compra<sup>38</sup>.

Por esta razón, para hablar de gobierno abierto y entender su dimensión y sus alcances hay que hablar de transparencia –*más adelante profundizaremos en este principio*- y particularmente, del concepto relacionado con la transparencia administrativa, configurado en el derecho de acceso a la ISP que, en palabras textuales de la profesora Subirana de la Cruz, funciona: “... *como garantía de*

---

<sup>36</sup> ÍDEM.

<sup>37</sup> Información Disponible en: <http://data.gov.au/> Fecha de Consulta: 10/Octubre/2019.

<sup>38</sup> ÍDEM.

*transparencia de la acción de gobierno de los Estados y como uno de los mejores mecanismos de control público y de lucha contra la corrupción, gestándose, así, una nueva forma de gobernar ya conocida como Open Government gracias a la implantación de nuevas políticas y formas de gestión pública como, por ejemplo, el Open Data y la implantación de mecanismos de reutilización de los datos públicos...<sup>39</sup>”.*

En este orden de ideas, es pertinente destacar que una de las ventajas del gobierno abierto, es su impulso a un auténtico proceso de transparencia y rendición de cuentas, desde todos los órganos de la administración pública, hacia los ciudadanos, por medio de la publicación de datos y la disposición del gobierno al diálogo, que incluye, además, la creación de espacios concretos de participación y colaboración ciudadana. Todos estos procesos requieren necesariamente cambios internos en el funcionamiento de las administraciones públicas, en particular respecto de la cultura organizacional y de la manera en la que se toman las decisiones.

En este sentido, y en el marco del gobierno abierto, también se ha discutido que, además de fortalecer el discurso de acceso para todos los interesados, se debe sensibilizar acerca del uso responsable que se hace de la información publicada por las agencias gubernamentales, no olvidando los límites que existen al derecho de acceso<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> SUBIRANA DE LA CRUZ, SILVIA. (2016). *“Open Government: transparencia administrativa, derecho de acceso a la información pública, open data y reutilización de la información del sector público”*. Publicación: Revista Aranzadi Doctrinal num. 2/2016 parte Comentario. Editorial Aranzadi, SA, Cizur Menor. 2016. Documento Disponible en: <http://aranzadi.aranzadidigital.es/maf/app/document?docguid=I578c5df0c3d711e5bd420100000000&srguid=i0ad81816000001536637308f00a72898&src=withinResuts&spos=1&epos=1&displayid=&publicacion=&clasificationMagazines=&fechacomun=&numeropub-tiponum=> Fecha de Consulta: 12/Octubre/2019.

<sup>40</sup> CALVIN M.L. CHAN. (2015). *“From Open Data to Open Innovation Strategies: Creating e-Services Using Open Government Data”*. SIM University. Documento Disponible en: <http://ieeexplore.ieee.org/stamp/stamp.jsp?tp=&arnumber=6480069> Fecha de Consulta: 12/Octubre/2019.

En el caso de la legislación española, estos límites se encuentran estipulados claramente en el artículo 14 de la Ley 19/2013, cuando se ponga en perjuicio a “...*La seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, los intereses económicos y comerciales, la política económica y monetaria, el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión y la protección del medio ambiente...*”.

En este orden de ideas, el mismo marco normativo español de transparencia hace un especial énfasis en la protección de la información de carácter personal, ya que se establece que “...*en materia de publicidad activa, serán de aplicación los límites del derecho de acceso a la información pública previstos en el artículo 14 y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal regulado en el artículo 15. Estos límites tendrán que ser aplicados de acuerdo con las reglas y los elementos de ponderación –test del daño e interés público– que establece la citada Ley...*”<sup>41</sup>.

En cualquier caso, todas las excepciones o limitaciones que se impongan al derecho de acceso, -*como lo reflexionaremos más adelante*- no deberían ser en esencia un impedimento consistente, en los principios que sostienen al gobierno abierto. El interés público es uno de los valores más representativos en el ideario de las políticas gubernamentales que promueven los gobiernos transparentes. El gobierno abierto es así, una premisa fundamental para garantizar el acceso a la ISP y el marco jurídico idóneo en el que se diseñen mecanismos reales y efectivos de reutilización de datos.

---

<sup>41</sup> ENTRENA FABRÉ, RAFAEL. (2017). “Comentarios al artículo 2.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. *La Transparencia en las Entidades Locales*”. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 diciembre. Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Editorial Aranzadi, España 2017. Pág. 230.

### 1.3. El Open Data<sup>42</sup>.

Podemos decir en pocas palabras, que el Open Data, es una perspectiva que postula que los datos deben ser libres y accesibles para todas las personas, sin impedimentos técnicos, legales o de cualquier otro tipo. Esta estrategia se ha colocado en el centro del debate, de todo tipo de organizaciones públicas y de organizaciones no gubernamentales, que apelan a la liberalización de la mayor cantidad de datos y se está fortaleciendo sobre todo por la iniciativa de numerosas organizaciones de la sociedad civil, que luchan contra la opacidad con la que actores políticos toman decisiones relacionados con los asuntos públicos.

Por esta razón, las iniciativas de Open Data en el mundo, brindan la oportunidad de que la información y los datos puedan ser redistribuidos y reutilizados tanto por los ciudadanos, como por agentes del sector privado con la intención de materializar muy variadas finalidades. Este es un objetivo que mantiene y refuerza la Directiva

---

<sup>42</sup> Para el tema de open data, además de la bibliografía que se cita a lo largo de la tesis doctoral, se incluye la siguiente, que es la más importante sobre el tema, para la realización del presente trabajo: GALINDO AYUDA, FERNANDO. (2014). *“La regulación de los datos abiertos”*. Universidad de Zaragoza. Localización: Ibersid: revista de sistemas de información y documentación = journal of information and documentation systems, ISSN 1888-0967, N° 8, 2014, págs. 13-18.

GUGLIELMI, GILLES J. (2016). *“Open Data y servicio público. Los datos públicos abiertos son un servicio público”*. Localización: Revista General de Derecho Administrativo, ISSN-e 1696-9650, N° 41, 2016.

IGLESIAS MORO, CARLOS. (2014). *“Estrategias Open Government Data, mucho más que portales”*. Localización: Actualidad administrativa, ISSN 1130-9946, N° 7-8, 2014, pág. 3.

MEDINA SANCHEZ, VANESSA. (2015). *“Análisis de proyectos 'Open Data' en España. Propuestas de mejora”*. Universidad de Murcia. Localización: Cuadernos de gestión de información: Revista académica interdisciplinar sobre gestión de información en las organizaciones, ISSN-e 2253-8429, Vol. 5, N° 1, 2015, págs. 53-72.

TRONCOSO REIGADA, ANTONIO. (2018). *“Del principio de seguridad de los datos al derecho a la seguridad digital”*. Universidad de Cádiz. Localización: Economía industrial, ISSN 0422-2784, N° 410, 2018 (Ejemplar dedicado a: Ciberseguridad), págs. 127-151.

VALERO TORRIJOS, JULIÁN. (2003). *“El uso de cookies por las administraciones públicas. ¿Una vulneración de la normativa sobre protección de los datos personales?”*. Localización: Revista Aranzadi de derecho y nuevas tecnologías, ISSN 1696-0351, N° 3, 2003, págs. 173-178.

VALERO TORRIJOS, JULIÁN. (2001). *“Algunas consideraciones sobre el derecho a la protección de los datos personales en la actividad administrativa”*. Localización: Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria, ISSN 0211-9560, N° 59, 2001, págs. 255-288.

2019/1024, cuando señala que: “...*El empleo inteligente de los datos, incluido su tratamiento a través de aplicaciones de inteligencia artificial, puede tener un efecto transformador en todos los sectores de la economía...*”<sup>43</sup>.

El Open Data o la apertura de datos públicos, como lo denomina el profesor Davara Rodríguez, “...*Se centra en poner a disposición de entidades y personas, tanto físicas como jurídicas, los datos e informaciones que poseen las Administraciones Públicas en general y hacerlo en un formato y con una estructura que sea fácilmente accesible y comprensible y susceptible de tratamiento electrónico para facilitar su acceso y posterior utilización. Lo que se pretende con esta puesta a disposición de los datos e informaciones referidos de las Administraciones Públicas es fomentar la reutilización de esta información...*”<sup>44</sup>.

Podemos darnos cuenta, que el Open Data, es un primer requisito para garantizar la reutilización de la ISP, y en ese sentido, se pronuncia al respecto el Decálogo del Reutilizador de Datos del Sector Público<sup>45</sup> - *expedido por el Gobierno de España*<sup>46</sup>- al afirmar que “...*El objetivo principal de una iniciativa de datos abiertos es habilitar y facilitar, en la medida de lo posible, la reutilización de esa información que proviene del sector público, de forma que ese valor repercuta finalmente en la sociedad. También es importante aclarar que los datos abiertos constituyen tan solo*

---

<sup>43</sup> Considerando 9 de la Directiva 2019/1024.

<sup>44</sup> DAVARA RODRÍGUEZ, MIGUEL ÁNGEL. (2016). “*Comentarios a la Guía metodológica para planes open data sectoriales*”. Actualidad Administrativa nº 11, noviembre 2016, Nº 11, 1 de nov. de 2016, Editorial Wolters Kluwer. Documento Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/445056> Fecha de Consulta: 10/Noviembre/2019.

<sup>45</sup> Documento Disponible en: [http://datos.gob.es/sites/default/files/decalogo\\_reutilizador.pdf](http://datos.gob.es/sites/default/files/decalogo_reutilizador.pdf) Fecha de Consulta: 10/Noviembre/2019.

<sup>46</sup> El *Decálogo del Reutilizador de Datos Abiertos del Sector Público*, es un documento elaborado por el Proyecto APORTA, que explica los conceptos básicos en materia de datos abiertos y reutilización en España. El Proyecto APORTA ([datos.gob.es](http://datos.gob.es)) está promovida por Red.es, empresa pública adscrita al Ministerio de Economía y Empresa, en coordinación con el Ministerio de Política Territorial y Función Pública de España. Tiene como objetivo promover la cultura de la publicación de datos abiertos desde las distintas administraciones, así como la reutilización de la información del sector público. Profundizaremos en esta iniciativa a lo largo del capítulo IV de esta tesis doctoral.

*una parte de toda la información disponible hoy en día, cuya principal característica es precisamente su capacidad de reutilización...<sup>47</sup>.*

En este orden de ideas la Ley 18/2015, de 9 de julio, por la que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público<sup>48</sup> -en adelante *Ley 18/2015*- señala expresamente que para efectos de la ley se entenderá por Datos Abiertos: *"...Aquellos que cualquiera es libre de utilizar, reutilizar y redistribuir, con el único límite, en su caso, del requisito de atribución de su fuente o reconocimiento de su autoría"*.

Este desafío se prevé también en el artículo 9 de la Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa a la reutilización de la información del sector público<sup>49</sup> -en adelante *Directiva 2013/37*-, al mencionarse textualmente que: *"...Los Estados miembros crearán dispositivos prácticos que faciliten la búsqueda de los documentos disponibles para su reutilización, tales como listados de documentos principales con los metadatos pertinentes, accesibles, siempre que sea posible y apropiado, en línea y en formato legible por máquina y portales conectados a los listados descentralizados..."*. El artículo, señala además que la publicación de los documentos tendrá que realizarse en varios idiomas<sup>50</sup>.

Es así que, la intención general en el marco del Open Data, es hacer que los datos en poder de gobiernos locales, regionales y nacionales, de manera particular los datos adquiridos públicamente, se encuentren a disposición de todos los

---

<sup>47</sup> ÍDEM.

<sup>48</sup> Documento Disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-7731](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-7731) Fecha de Consulta: 10/Noviembre/2019.

<sup>49</sup> Documento Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:175:0001:0008:ES:PDF> Fecha de Consulta: 10/Noviembre/2019.

<sup>50</sup> Artículo 9 de la Directiva 2013/37.

ciudadanos de una forma que permita su manipulación directa, utilizando herramientas de software que posibilite a todos los interesados el manejo de dichos datos a emplearlos para los fines de tabulación cruzada, la visualización rápida y todos los mecanismos que impidan opacidad en la información<sup>51</sup>.

Sin embargo, también cabe destacar que hay políticas gubernamentales, contrarias a los objetivos del Open Data, como por ejemplo, el caso de que algunas administraciones públicas, tienen la tendencia a ocultar o evitar poner a disposición de los ciudadanos los datos que tienen bajo su control, ya que desde su óptica, esta posibilidad proporcionaría a los ciudadanos elementos y herramientas para construir futuras críticas a la actividad gubernamental y la gestión pública.

Esta limitada visión del Open Data, no les permite admitir que la apertura de datos reforzará las estructuras institucionales existentes, y aprovechar al máximo los resultados de la retroalimentación que los ciudadanos hacen de la ISP, posibilitando así, que los datos abiertos impulsen la reutilización de la ISP y derriben la barrera tradicional que se formaba entre los órganos de gobierno, las dependencias administrativas y los ciudadanos.

Si bien es cierto, muchas iniciativas de Open Data no tienen un fundamento jurídico explícito, pero están integradas en un marco de la libertad de información, la reutilización de la ISP y el intercambio de datos entre órganos y dependencias gubernamentales. Aunque todas estas regulaciones estimulan la disponibilidad de la ISP, la falta de garantías en su implementación, causa incertidumbre sobre las condiciones y los límites de la posible utilización de los datos<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> DAVIES, TIM. (2010). *“Open data, democracy and public sector reform”*. Disponible en: <http://www.opendataimpacts.net/report/wp-content/uploads/2010/08/How-is-open-government-data-being-used-in-practice.pdf>. Fecha de Consulta: 10/Noviembre/2019.

<sup>52</sup> COMISIÓN EUROPEA. (2010). *“Segundo informe intermedio sobre la digitalización y la accesibilidad en línea del material cultural y en la conservación digital en la UE”*. Comisión Europea, Bruselas. Documento Disponible: [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/digital\\_libraries/doc/recommendation/reports\\_2010/2,010%20Digitisation%20report%20overall.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/activities/digital_libraries/doc/recommendation/reports_2010/2,010%20Digitisation%20report%20overall.pdf) Fecha de Consulta: 17/Octubre/2019.



En el contexto internacional, hay marcos normativos específicos sobre la reutilización de la ISP y otros relacionados directamente con la libertad de información, pero ambas procuran finalmente la accesibilidad de los datos y ambos al mismo tiempo con frecuencia implican requisitos formales diferentes para las solicitudes de acceso, diferentes políticas de cobro y licencias, entre otras. Por eso, es importante para los usuarios de la ISP, saber en qué régimen de uso de los datos se tendrá que someter su solicitud.

Actualmente en algunos marcos jurídicos nacionales, no está claro, lo que a un usuario se le permite hacer con los datos que obtiene bajo los regímenes de libertad de información, o con las normativas de reutilización de la ISP.

Esto no solo causa incertidumbre entre los ciudadanos y las empresas que reutilizan ISP, sino que también puede causar problemas jurídicos, para los organismos y dependencias del sector público, al momento de que abran plenamente sus datos sin garantías o sin una base jurídica sólida para ello. Se puede caer en el escenario de imponer condiciones más estrictas de reutilización para cualquier uso posible o hacer que la información este menos disponible y en el peor de los escenarios, difuminar esa ISP para poder ser utilizada.

Lo ideal sería que se armonizaran las políticas sobre la libertad de información, las políticas de Open Data, la reutilización de la ISP y el intercambio de datos entre las administraciones públicas, de una forma paulatina e integrada.

Sin embargo, este análisis general no permite una gran diferenciación en limitaciones y condiciones de uso, por lo que solo funcionarían si se adoptan las filosofías de Open Data como punto de partida. De particular interés para una investigación futura sería la forma en que tales estrategias de Open Data podrían basarse en argumentos para la existencia de un acceso a la ISP en virtud del derecho a la libertad de expresión y de la libertad de Artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> COMISIÓN EUROPEA COMITÉ DE SABIOS. (2011). *“Notificar el nuevo renacimiento. La información en Europa Sociedad”*. Comisión Europea, Bruselas. Documento Disponible:

Existe una variada bibliografía, que recoge algunos de los elementos básicos para garantizar el pleno desarrollo del Open Data, y para efectos ilustrativos explicaré algunos de los más importantes desde la perspectiva del académico canadiense Gurstein<sup>54</sup>, quien detalla los diversos componentes que se requieren para garantizar a los ciudadanos un uso efectivo de los datos abiertos.

Algunos de estos elementos son más esenciales que otros y de manera particular, cada sociedad deberá discernir, que componentes tienen que fortalecer sus gobiernos, porque en este camino por la transparencia, la sociedad civil es la que ha marcado las pautas que ha venido siguiendo el Open data. Los elementos más importantes son los siguientes<sup>55</sup>.

- ✓ *Acceso a Internet.* El primer elemento, es la infraestructura tecnológica, sin una infraestructura de servicios con acceso a la web y disponible a los ciudadanos, será difícil apoyar la toma de los datos. El acceso a la web debe ser además asequible, un tema importante, en particular para los países en vías en desarrollo. Otros aspectos son la disponibilidad de banda ancha suficiente para la gama de usos a los que los datos se tendrán que poner de manera efectiva. La garantía de acceso a la red, porque en algunos lugares la conectividad está restringida por razones políticas o de otro tipo. Finalmente, la accesibilidad física, especialmente orientada para aquellos que cuentan con una imposibilidad motriz.

---

[http://ec.europa.eu/information\\_society/actividades/digital\\_libraries/comite\\_des\\_sages/index\\_es.html](http://ec.europa.eu/information_society/actividades/digital_libraries/comite_des_sages/index_es.html) Fecha de Consulta: 18/Octubre/2019.

<sup>54</sup> GURSTEIN, MICHAEL. Actualmente es Director Ejecutivo del Centro de Informática de la Comunidad de Investigación, Desarrollo y Formación en Vancouver, Canadá. Es el editor en jefe de la Revista de la Comunidad Informática (<http://ci-journal.net>). Tiene cátedras de investigación en universidades de Canadá y los EE.UU. Ha sido consultado por los gobiernos de Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Malasia, Sudáfrica, Nepal y Jordania; la Fundación Ford, la Fundación Hewlett, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y la UE, entre otros organismos.

<sup>55</sup> GURSTEIN, MICHAEL B. (2011). *“Open data: Empowering the empowered or effective data use for everyone”*. 2011, ISSN 13960466. Documento Disponible en: <http://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/3316/2764>. Fecha de Consulta: 10/Noviembre/2019.

- ✓ *Habilidades Informáticas.* Se debe contar con conocimientos básicos y habilidades para utilizar el software necesario con el objetivo de garantizar en un primer momento, la visualización de los datos y un posterior análisis de los mismos. Los profesionales saben cómo utilizar el software de análisis, pero lo que se pretende es que el ciudadano común, tenga las herramientas necesarias para que los datos que buscan sean de fácil acceso y con el menor número de clics posibles al estar navegando en los portales.
- ✓ *Datos de fácil comprensión.* Se debe procurar tener los datos disponibles en un formato con el idioma o la codificación para la exhibición apropiada, con el objetivo de permitir el uso efectivo, previendo la variedad de niveles de alfabetización lingüística e informática de los ciudadanos. Aunque en la realidad muchos de estos datos, son buscados por organizaciones de la sociedad civil, académicos y periodistas con fines de investigación, que cuentan con la preparación suficiente para la búsqueda y análisis de la información, los datos siempre deben ofrecer la fácil lectura para el ciudadano ordinario.
- ✓ *Capacidad de comprensión e interpretación.* Por otro lado, el ciudadano deberá contar con el suficiente conocimiento y habilidad para consultar los datos que utiliza, así como capacidad interpretativa para agregar valor a la ISP consultada. Se debe ser capaz de identificar la información valiosa y averiguar cómo poner los datos en el contexto adecuado y lograr que los datos se conviertan en algo que puede cambiar la vida de las personas.

Hoy en día, la adhesión a iniciativas que promueven el Open Data, se está desarrollando de forma cada vez más progresiva en todo el mundo. Como quedará asentado en el último capítulo de esta tesis doctoral con el proyecto data.gov<sup>56</sup> de EEUU, el sitio donde se encuentra el catálogo de datos abiertos del gobierno

---

<sup>56</sup> Información Disponible en: <https://www.data.gov/> Fecha de Consulta: 11/Noviembre/2019.

federal, con el que se inició un camino en favor de la transparencia que poco a poco se ha ido extendiendo a otros países y regiones como es el caso de la UE.

En el caso de España la Ley 19/2013, sigue esta misma línea, ya que “...Se enmarca en las políticas de Open Government y Open Data y los movimientos internacionales que propugnan avanzar en la democracia participativa...”<sup>57</sup>.

Podemos confirmar entonces, que la transparencia es uno de los principios de mayor trascendencia para el gobierno abierto y el Open Data, ya que es una herramienta muy poderosa para impulsar los procesos de reforma de los servicios públicos, además de fomentar la innovación, la iniciativa y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Porque en definitiva, “...Con el open data plenamente funcional, hay una posibilidad real de reutilizar y agregar datos y, además, de generar conocimiento, crear empleo a través de la creación de nuevas empresas y ONG que traten dichos datos, con los positivos efectos que para la economía tiene esta sinergia...”<sup>58</sup>.

Finalmente, corresponde destacar que las políticas de datos abiertos democratizan definitivamente la ISP, ya que, desde nuestra perspectiva, son necesarias indiscutiblemente para los gobiernos democráticos del mundo y representan además la posibilidad de cerrar la brecha entre el poder que poseen todos los órganos del Estado y la capacidad de acción de los ciudadanos y el sector privado.

---

<sup>57</sup> ENTRENA FABRÉ, RAFAEL. (2017). “Comentarios al artículo 2.1.a) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. La Transparencia en las Entidades Locales”. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 diciembre. Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Editorial Aranzadi, España 2017. Pág. 205.

<sup>58</sup> VILLORIA MENDIETA, MANUEL. (2017). “El buen gobierno”. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 diciembre. Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Editorial Aranzadi, España 2017. Pág. 144.

#### **1.4. La transparencia<sup>59</sup>.**

La transparencia debe ser sin duda un enfoque innovador en el modo de gestionar la administración pública. Un gobierno transparente se caracteriza por ser participativo y esencialmente democrático en el manejo de la ISP, ya que esto y el conocimiento, cumplen un papel fundamental, junto con el compromiso y el trabajo colaborativo cívico y responsable de todos los actores involucrados en estos procesos.

La transparencia a la ISP en poder del Estado, permite que los ciudadanos participen activamente en la toma de las decisiones públicas, además, constituye una condición ineludible para que puedan ejercer otro tipo de derechos inherentes a cualquier sociedad democrática.

En cualquier caso, definitivamente “...*La transparencia es hoy día un valor tan esencial como necesario en el contexto político, económico y social. La*

---

<sup>59</sup> Para el tema de transparencia, además de la bibliografía que se cita a lo largo de la tesis doctoral, se incluye la siguiente, que es la más importante sobre el tema, para la realización del presente trabajo: DE LA CÁMARA, MAR ANTONINO. (2017). “*Transparencia y derecho de acceso a la información versus protección de datos*”. Localización: Revista internacional de transparencia e integridad, ISSN-e 2530-1144, Número 4 (mayo-agosto 2017), 2017.

DE LA FUENTE Y DE LA CALLE, MARÍA JOSÉ. (2017). “*Reflexiones acerca de la transparencia como instrumento de mejora de la gestión pública*”. Tribunal de Cuentas. España. Localización: Revista española de control externo, ISSN 1575-1333, Vol. 19, Nº 56, 2017, págs. 43-75.

DELGADO MORALES, FRANCISCO. (2015). “*De qué hablamos cuando hablamos de transparencia*”. Localización: Revista española de la transparencia, ISSN-e 2444-2607, Nº. 1 (Segundo semestre 2015), 2015, págs. 23-30.

GUICHOT, EMILIO. (2017). “*¿Cuánto hemos avanzado en transparencia?*”. Universidad de Sevilla. Localización: Revista española de la transparencia, ISSN-e 2444-2607, Nº. 5 (Segundo semestre 2017), 2017, págs. 24-30.

GUICHOT, EMILIO. (2017). “*Transparencia y acceso a la información en las entidades locales vascas*”. Localización: Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardurularitzako Euskal Aldizkaria, ISSN 0211-9560, Nº Extra 107, 2, 2017 (Ejemplar dedicado a: La Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskad), págs. 555-583.

GUICHOT, EMILIO. (2016). “*Reflexiones acerca de la aplicación de la nueva normativa sobre transparencia pública*”. Localización: Administración de Andalucía: revista andaluza de administración pública, ISSN 1130-376X, Nº. 94, 2016, págs. 89-106.

GUICHOT, EMILIO. (2014). “*La ley de transparencia española: rasgos esenciales*”. Localización: Tiempo de paz, ISSN 0212-8926, Nº. 114, 2014, págs. 11-16.

GUICHOT, EMILIO. (2011). “*Transparencia y acceso a la información en el derecho europeo*”. Editores: Universidad de Huelva. Derecho administrativo, 2. ISBN: 978-84-936349-3-3.

LIZCANO ÁLVAREZ, JESUS. (2012). “*Transparencia*”. Localización: Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad, ISSN-e 2253-6655, Nº. 3, 2012, págs. 160-166.

*transparencia está inherentemente unida al derecho a saber de los ciudadanos, que exigen, de forma creciente, estar suficientemente informados y tener un mayor grado de participación en las decisiones que les afectan...*<sup>60</sup>.

La preocupación por la transparencia, como elemento fundamental de la función pública, tomo forma en la segunda mitad del siglo XX, sobre todo en países nórdicos como Finlandia y Noruega, aunque ya existía un antecedente de casi 250 años atrás, con la primera ley de acceso a la información, que se publicó en 1766 en Suecia y que hoy sigue vigente.

La segunda mitad del siglo pasado y los inicios de este, ha sido el escenario de la lucha de muchas sociedades por la transparencia, a mediados de la década de 1980, solo 11 países tenían leyes de libertad de información y para finales de 2004, 59 naciones contaban con un marco normativo. Para el año 2018 casi un centenar de países contaban con leyes de transparencia<sup>61</sup>.

Un estudio a inicios del siglo, del Open Society Institute, justo cuando comenzaba la efervescencia a nivel mundial en este tema, encontró que los países con leyes de transparencia y marcos jurídicos que garantizaban el acceso fácil a la ISP, eran tres veces más propensos a responder a las solicitudes de información de los ciudadanos, que los países que carecían de leyes de transparencia y que daban salida favorable a menos de la mitad de las solicitudes. Es así como podemos confirmar, que los países que adoptan la transparencia, tienden a producir más ISP

---

<sup>60</sup> LIZCANO ÁLVAREZ, J. (2014). *“La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica”*. Coordinadores Isabel Wences, Mario Kölling y Sabrina Ragone. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, Pág. 174.

<sup>61</sup> J.E. RELLY, M. SABHARWAL. (2009). *“Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study”*. Government Information Quarterly, 26. Documento Disponible en: <http://www.scopus.com/record/display.uri?eid=2-s2.0-57049102283&origin=inward&txGid=0> Fecha de Consulta: 12/Noviembre/2019.

que otros gobiernos, y son más propensos de la misma manera a compartir esta información<sup>62</sup>.

En este contexto es claro que *“...El principio de transparencia pública impone hoy en día que las autoridades públicas, además de comunicar los documentos que obran en su poder, deben realizar un esfuerzo para hacer accesible la información de que disponen, prepararla y adaptarla a las necesidades de la ciudadanía...”*<sup>63</sup>.

En cuanto a las prácticas internacionales en materia de transparencia, el internet y las TIC, han facilitado esta tarea, y de la misma forma, han reducido en gran medida el costo de la recolección, distribución y acceso a la ISP. Como resultado de estas capacidades, en los últimos años, han aumentado las tendencias hacia el uso de la administración electrónica para un mayor acceso a la ISP y para la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas y los objetivos más importantes de lucha contra la corrupción.

Todos los esfuerzos para promover la transparencia y reducir la corrupción, se materializan en gran medida en el entorno cultural de una nación, que va desde las actitudes sociales hacia el valor de la ISP y de identificación de los ciudadanos con las actividades gubernamentales, hasta el reconocimiento que la misma sociedad le da a las TIC en el cumplimiento de estos objetivos.

En este mismo sentido, es importante destacar lo que señala el profesor Cunill quien *“...Ha defendido que la transparencia en la gestión pública ayuda a mejorar la calidad de la democracia y a mejorar la eficiencia. En concreto, se asegura que la elección posibilitada por la competencia entre servicios públicos y la coproducción supeditan su eficacia a la transparencia. Más aún, la transparencia vinculada al uso*

---

<sup>62</sup> OPEN SOCIETY INSTITUTE. (2010). *"Transparency and silence, Society Justice Initiative "*. Documento Disponible en: [https://www.opensocietyfoundations.org/about/programs/open-society-justice-initiative?utm\\_source=www.justiceinitiative.org&utm\\_medium=web&utm\\_campaign=domain\\_redirect](https://www.opensocietyfoundations.org/about/programs/open-society-justice-initiative?utm_source=www.justiceinitiative.org&utm_medium=web&utm_campaign=domain_redirect)  
Fecha de Consulta: 12/Noviembre/2019.

<sup>63</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, SEVERIANO. (2017). *"El objeto del derecho de acceso a la información pública"*. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 diciembre. Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Editorial Aranzadi, España 2017. Pág. 741.

*de las nuevas tecnologías produce incrementos de eficiencia notables. Hoy en día, a través de las apps y los wikis este proceso ha encontrado una dimensión desconocida históricamente...*<sup>64</sup>.

En cualquier caso, la transparencia es hoy en día vista como una herramienta poderosa para transformar las actividades gubernamentales y se coincide muy frecuentemente, que aplicada correctamente en estrategias de gobierno digital, puede ser muy eficaz para resolver los mayores problemas en el ámbito público de hoy en día, como la baja confianza ciudadana, la corrupción, el bajo rendimiento de las administraciones en temas sensibles de desarrollo social y el abuso de poder por parte de funcionarios públicos.

El académico inglés *Christopher Hood*<sup>65</sup> traza la historia del concepto desde diferentes ópticas, diciendo en primer término, que la transparencia se instituye como gobierno de reglas, partiendo de la idea de que este concepto aparece muy frecuentemente en muchas de las democracias del mundo, arrancando de la premisa de que los gobiernos deben fundamentar su actividad gubernamental en marcos jurídicos y regulaciones estables y conocidas, es decir, no arbitrarias y resultado de procesos cobijados por la ilegalidad o de depositar el destino de la comunidad política concreta, únicamente a las acciones, destrezas y moralidad del gobernante en turno. Es así que la idea de Estado de Derecho se relaciona directamente con la idea de transparencia así reflexionada e interpretada<sup>66</sup>.

De igual forma, Hood sostiene, que la transparencia se relaciona a la exigencia de que los asuntos gubernamentales y de interés de los ciudadanos, se discutan y

---

<sup>64</sup> CUNILL, N. (2006). "La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?" en F. Mezones (ed.) *Transparencia en la gestión pública. Ideas y experiencias para su viabilidad*. Magna Terra editores, Guatemala.

<sup>65</sup> HOOD, CHRISTOPHER. Profesor emérito de la Universidad de Oxford y prestigioso académico que está especializado en temas de administración pública, así como la reforma y la regulación del sector público. Ha realizado estudios específicos en el tema de los límites de la administración, las herramientas del gobierno en la era digital y ha escrito también sobre la nueva gestión pública.

<sup>66</sup> HOOD, CHRISTOPHER & HEALD, DAVID. (2014). "Transparency: ¿The Key to Better Governance?". *Proceedings of the British Academy* 135. Documento Disponible en: <http://philpapers.org/rec/HOOTTK> Fecha de Consulta: 13/Noviembre/2019.



debatan a la vista de toda la sociedad, solo con la verdad, para posibilitar así, la construcción de la transparencia social, como la herramienta más sensible y eficaz para hacer públicos los asuntos y desafíos sociales, donde la violación de derechos fundamentales se presenta de manera recurrente.

Aquí se trata de hacer visibles abiertamente, aquellas situaciones y realidades sociales que normalmente pasan desapercibidas de la agenda pública, y que parecen no cuestionarse debidamente, para polemizarlas y proceder en última instancia a su atención<sup>67</sup>.

De forma adicional, se reconocen otros significados de transparencia que han aparecido sobre todo desde la segunda mitad del siglo XX, entre los que se destaca a la transparencia como un mecanismo para fortalecer la participación ciudadana en la toma de decisiones, representada en procesos como las sesiones deliberativas abiertas. En esta idea de transparencia se reflexiona que la toma de decisiones colectivas, debe partir del intercambio de argumentos y del diálogo entre los actores más reconocibles de los gobiernos y de las voces más representativas de la sociedad<sup>68</sup>.

En este mismo orden de ideas, el profesor Troncoso Reigada, sostiene que la transparencia en las instituciones públicas del Estado, es un reclamo que se sostiene directamente de los principios democráticos, que demanda una profunda rendición de cuentas de los gobernantes ante todos los ciudadanos, en relación con todas sus actuaciones de relevancia pública. A su vez, todos los datos contenidos en los documentos de la administración y en general, toda la información poseída

---

<sup>67</sup> ÍDEM.

<sup>68</sup> VELASCO SÁNCHEZ, ERNESTO. (2012) *¿Puede la Nueva Gestión Pública Fortalecer la Transparencia Gubernamental?: El Caso de la Gestión del Desempeño*. Cívicus, Consultores en Gestión Pública y Social, México. Documento Disponible en: [http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol\\_II\\_No\\_2/Velasco.pdf](http://www.revistadegestionpublica.cl/Vol_II_No_2/Velasco.pdf) Fecha de Consulta: 13/Octubre/2019.

en las fuentes los organismos públicos, representa una ventana de conocimiento de primer nivel, para la participación eficaz de los ciudadanos<sup>69</sup>.

Es pertinente señalar, que sobre todo en los últimos años, la transparencia se ha consolidado como un concepto aliado de las finanzas públicas sanas, particularmente impulsado desde la última década del siglo pasado y en la primera de este siglo por organizaciones financieras internacionales, haciendo alusión especialmente al hecho de contar con criterios establecidos y estándares específicos que permitan a los ciudadanos contar con herramientas para saber cómo invierten los recursos las administraciones públicas, de manera que sea posible conocer los gastos de las diferentes actividades gubernamentales y revelar posibles actos de corrupción o desviaciones ilícitas de recursos<sup>70</sup>.

En este sentido, podemos señalar también que *“...La transparencia de la actividad de las Administraciones Públicas se ha abierto paso en las democracias constitucionales como un requisito indispensable para hablar de un sistema realmente democrático, ya que únicamente si los ciudadanos están debidamente informados sobre la actividad y el funcionamiento de los poderes públicos, pueden fiscalizar adecuadamente su gestión y, en su caso, exigir responsabilidades. Desde la clásica visión de la idea democrática como un proceso en permanente construcción, se ha hecho patente que uno de los principales retos que las sociedades democráticas deben afrontar en pleno siglo XXI es dar respuesta a las crecientes demandas de mayor información pública que reclama la ciudadanía, máxime cuando el avance imparable experimentado en las tecnologías de la información hace factible y facilita enormemente tal labor de difusión...”*<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> TRONCOSO REIGADA, ANTONIO. (2008). *“Transparencia administrativa y protección de datos personales”*. Madrid, Civitas/Agencia de Protección de datos de la Comunidad de Madrid.

<sup>70</sup> ÍDEM.

<sup>71</sup> GIRÓN REGUERA, EMILIA. (2017). *“Comentario artículo 5 LT: La transparencia activa de las administraciones y entidades públicas”*. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 diciembre. Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Editorial Aranzadi, España 2017. Pág. 454.

En este punto, el profesor Guichot Reina señala que, en nuestras sociedades, cada vez más interconectadas y tecnologizadas, la transparencia va tomando mayor reconocimiento jurídico en el debate y la discusión pública, a la par de la construcción de otro derecho fundamental como lo es la protección de los datos personales, que además adquiere una relevancia práctica, porque diariamente se van incrementando los volúmenes de datos personales y al mismo tiempo se van modernizando las capacidades técnicas para recopilar, almacenar, analizar y utilizar todos esos datos con muy diversos objetivos<sup>72</sup>.

Resulta curioso por otra parte que, dada la importancia de la transparencia y el creciente interés internacional en la promoción de ella, hoy todavía hay intensos debates académicos e institucionales para definir sus elementos y delimitar sus alcances, ya que no hay acuerdo en común y consenso la definición del concepto de transparencia. Es así que, la transparencia es una multifacética idea que muy frecuentemente es fusionada con otros conceptos de la gobernanza que ya hemos reflexionado en este primer capítulo y otros que veremos a continuación.

Aquí es apropiado distinguir, entre transparencia y acceso a la información. La primera como ocurre en la gran mayoría de los marcos normativos en la materia, es un principio de actuación de la administración, relacionado directamente con la transparencia administrativa, mientras que el derecho de acceso es una de las manifestaciones, podríamos decir, que una de las más importantes de la transparencia y es desde la perspectiva de las instituciones de la UE como más adelante reflexionaremos, un derecho fundamental, relacionado con otros derechos, como la libertad de información o la libertad de expresión. Aunque en el derecho español, la impresión es que el derecho de acceso, al igual que ocurre con la

---

<sup>72</sup> GUICHOT REINA, EMILIO. (2011). *“Transparencia versus protección de datos”*. En A. Blanco Esteve (Coord.), *El derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo derecho administrativo*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 283-387.

transparencia, se vislumbra como un principio de actuación de las administraciones públicas<sup>73</sup>.

En cualquier caso en España, el concepto de transparencia y sus alcances encuentra sus elementos más distintivos por ejemplo en el preámbulo primero de la Ley 19/2013, en el que se señala textualmente que: *"...La presente Ley tiene un triple alcance: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública –que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas–, reconoce y garantiza el acceso a la información –regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo– y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento..."*.

Es así que, de la Ley 19/2013, se desprenden claramente dos perspectivas perfectamente diferenciadas, una relacionada con la publicidad activa de la información pública, con alusión directa al concepto de transparencia administrativa, y otra relacionada propiamente al derecho de acceso, a la que están obligados todos los sujetos que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas.

Podemos señalar de esta manera que *"...Es importante recordar en primer lugar qué es la obligación de publicidad activa o proactiva. Ésta se entiende como el acceso facilitado directamente por la administración a los ciudadanos sin que medie una petición; en oposición a la publicidad reactiva, facilitada por las administraciones tras una petición de acceso. Del mismo modo, la transparencia proactiva es la obligación de los organismos públicos de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas; mientras que la transparencia reactiva es el derecho de los ciudadanos a solicitar a los funcionarios públicos*

---

<sup>73</sup> RAMS RAMOS, LEONOR. (2013). "La transformación del derecho de acceso en España: de derecho de configuración legal a derecho fundamental". Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 160 (2013), p. 155-188.

*cualquier tipo de información y el derecho a recibir una respuesta documentada y satisfactoria...<sup>74</sup>.*

En el mismo sentido, se pronuncian algunas leyes autonómicas como es el caso de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía<sup>75</sup> que en su preámbulo señala textualmente que “...*La publicidad activa de la información pública supone la puesta a disposición de la ciudadanía de información atinente no solo a los aspectos institucionales y organizativos, sino también a aspectos muy variados de la actuación pública, tales como la producción normativa, la planificación, la contratación y gestión de subvenciones o la información económica y presupuestaria, entre otros aspectos...*”<sup>76</sup>.

Sin embargo, aquí resulta interesante señalar, lo que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno<sup>77</sup>, *-en adelante CTBG-*, sostiene en su Criterio Interpretativo 2/2019 de 20 de diciembre, sobre Publicidad Activa Concepto y Naturaleza del CTBG<sup>78</sup>, ya que a diferencia de las leyes autonómicas de Transparencia, la Ley 19/2013 no contiene una definición precisa de publicidad activa, señalando así, que el concepto se infiere por una vía interpretativa tanto del preámbulo de la norma, como de algunos de sus articulados.

---

<sup>74</sup> TEJEDOR FUENTES, LAURA. (2017). “*La transparencia, la publicidad activa y los formatos reutilizables*”. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 diciembre. Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Editorial Aranzadi, España 2017. Pág. 571.

<sup>75</sup> Documento Disponible en: <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/124/1> Fecha de Consulta: 19/Noviembre/2019.

<sup>76</sup> Preámbulo de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.

<sup>77</sup> Es el organismo público e independiente encargado de promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno. El CTBG tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar pública y privada. El CTBG se rige por lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como por las disposiciones que la desarrollan y por su Estatuto, aprobado por Real Decreto 919/2014 de 31 de octubre.

<sup>78</sup> Documento Disponible en: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/C2\\_2019\\_publicidadactiva\\_concepto.pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/C2_2019_publicidadactiva_concepto.pdf) Fecha de Consulta: 11/Febrero/2020.

El criterio menciona, además, que la publicidad activa se configura como una obligación genérica *-la de publicar proactivamente-* con el objetivo de incrementar la transparencia de la actividad pública, y de esta manera posibilitar el ejercicio por los ciudadanos, de su derecho a participar en la discusión y control de los asuntos públicos.

En cualquier caso, la transparencia administrativa, referida en el concepto de publicidad activa de la Ley 19/2013, obliga a todos los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación a difundir determinada información sin esperar una solicitud concreta de los ciudadanos. En este sentido, como ya lo hemos señalado, la Ley 19/2013, delimita en términos muy amplios su ámbito subjetivo de aplicación y extiende sus alcances a un conjunto de organismos muy diversos.

Entre estos sujetos obligados, se encuentra por ejemplo *"...la Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas..."*<sup>79</sup>.

Sin embargo, en los casos antes mencionados, la Ley 19/2013 señala que contra las resoluciones dictadas por aquellos órganos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, de modo que no es posible la impugnación ante el CTBG que se garantiza en el artículo 24 de la Ley 19/2013<sup>80</sup>.

Por esta razón, la misma Ley 19/2013, expresa quienes tienen derecho, a presentar reclamaciones ante el CTBG, y lo hace de una manera amplia e impersonal, es decir, el interés del accionante, se justificaría solo con el objetivo, de obtener un

---

<sup>79</sup> Artículo 2, inciso f) de la Ley 19/2013.

<sup>80</sup> Así lo dispone el artículo 23.2 de la Ley 19/2013 cuando señala: *"contra las resoluciones dictadas por los órganos previstos en el artículo 2.1.f) solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo"*.

beneficio material o jurídico, como se ha señalado en la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo<sup>81</sup>.

Aun con todo lo anterior, el CTBG tiene algunos puntos débiles, ya que “...*Si bien se reconoce la competencia de control no se definen las consecuencias del incumplimiento ni, especialmente, los mecanismos a disposición del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para el cese del mismo. Así, a nuestro juicio, y si bien el artículo 9 remite el desarrollo del procedimiento al futuro reglamento de la Ley, falta en la LT una verdadera regulación de las competencias de control que alcancen, eventualmente, un carácter sancionador...*”<sup>82</sup>.

En este mismo orden de ideas, el Criterio Interpretativo 3/2019, de 20 de diciembre, sobre Publicidad Activa Ámbito Subjetivo del CTBG<sup>83</sup> señala además que la Ley 19/2013, no especifica los sujetos obligados en materia de publicidad activa de forma directa, señalándolos tácitamente, sino que lo hace de manera indirecta, especificando solamente por un lado, una lista detallada de los sujetos comprendidos en el ámbito subjetivo de aplicación del Título I, y mencionando, por

---

<sup>81</sup> Sobre este punto, la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en la STS de 26 de enero de 2012, Sala Tercera y en la STS de 21 de septiembre de 2004, Sala Tercera, se señala lo siguiente: “...a) *Por interés, que la normativa vigente califica bien de legítimo, personal y directo, o bien, simplemente, de directo o de legítimo, individual o colectivo, debe reputarse, toda situación jurídica individualizada, caracterizada, por un lado, por singular la esfera jurídica de una persona respecto de las generalidades, de los ciudadano o administrados en sus relaciones con la administración pública, y dotada, por otro de consistente y lógica jurídico-administrativa, propias, independiente de su condición o derivación, con verdaderos derechos subjetivos. b) Este interés, que desde el punto de vista procedimental administrativo y proceso jurisdiccional, es una situación reaccional, en pro de la defensa y efectiva reintegración de lo que doctrinalmente se ha llamado el propio círculo jurídico vital y en evitación de un potencial perjuicio ilegítimo, temido, está conectado precisamente con este concepto de perjuicio, de modo que el interés se reputa que existe, siempre que pueda presumirse que la declaración jurídica pretendida, habría de colocar al accionante en condiciones legales y naturales de conseguir un determinado beneficio material o jurídico o como cuando la persistencia de la situación, fáctica creada o que pudiera crear el acto administrativo ocasionaría un perjuicio como resultado inmediato de la resolución dictada...*”

<sup>82</sup> IBÍDEM. Págs. 1642-1652.

<sup>83</sup> Documento Disponible en: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/C3\_2019\_publicidadactiva\_ambito%20(1).pdf Fecha de Consulta: 11/Febrero/2020.

otro lado, en cada uno de los preceptos que dedica a especificar los contenidos o ítems informativos que deben ser objeto de publicidad activa.

En esta misma línea, el Consejo de Transparencia de Navarra, en su Acuerdo 9/2017<sup>84</sup>, de 28 de agosto, ha ofrecido y publicado una interpretación sobre la obligatoriedad de que la información obre “...*en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación...*”, señalando puntualmente que estamos ante “...*un concepto eminentemente jurídico...*” que “...*alcanza a todos los documentos que la Administración debe necesariamente tener en su poder por haber sido generados con motivo del ejercicio de sus funciones...*”, lo que se traduce a que “...*una información es pública cuando se refiere no solo a documentos que obren materialmente en poder de la Administración, sino también a documentos que deben obrar jurídicamente en su poder...*”<sup>85</sup>.

Finalmente, aquí es relevante señalar que: “...*Para canalizar la publicación de tan ingente cantidad de información y facilitar el cumplimiento de estas obligaciones de publicidad activa y, desde la perspectiva de que no se puede, por un lado, hablar de transparencia y, por otro, no poner los medios adecuados para facilitar el acceso a la información divulgada, la Ley contempla la creación y desarrollo de un Portal de la Transparencia. Las nuevas tecnologías nos permiten hoy día desarrollar herramientas de extraordinaria utilidad para el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 19/2013 cuyo uso permita que, a través de un único punto de acceso, el ciudadano pueda obtener toda la información disponible...*”<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> Documento Disponible en: [http://www.gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/acuerdo\\_ar\\_9\\_de\\_28\\_de\\_agosto\\_2017.pdf](http://www.gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/acuerdo_ar_9_de_28_de_agosto_2017.pdf)  
Fecha de Consulta: 11/Febrero/2020.

<sup>85</sup> ÍDEM.

<sup>86</sup> MARTÍNEZ HERRÁN, GLORIA. (2017). “*El modelo organizativo diseñado en la Administración General del Estado para la aplicación y desarrollo de la Ley de Transparencia*”. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 diciembre. Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Editorial Aranzadi, España 2017. Págs. 187-188.



Es así que, la transparencia tiene una afinidad con el buen gobierno y esta idea, *“...Al igual que se ha señalado para el concepto de transparencia, acumula acepciones, y por ello constituye un conjunto de normas e institutos que perfilan el comportamiento del sujeto detentador de poder, tendiendo a objetivar al máximo dicho comportamiento...”*<sup>87</sup>, por esta razón en el ejercicio de la función pública, se inscribe una de las más grandes responsabilidades con los ciudadanos.

En este sentido, podemos afirmar que *“...La transparencia en la gestión de las instituciones constituye la mejor cualidad de una actuación correcta y de buen gobierno de las personas al frente de las mismas, y su consecución la primera pieza del edificio de la regeneración democrática...”*<sup>88</sup>.

Todo lo anterior nos permite ver que la idea de la transparencia es multidimensional y que por lo tanto se requiere ser muy cuidadoso, sobre todo para el análisis académico en no dar por sentado, que tiene una sola dirección o un sentido inequívoco.

Por esta razón, no debemos olvidar que *“...la transparencia, más allá de una obligación legal, supone un nuevo paradigma que define una nueva forma de actuación de la Administración Pública, de tal manera que, desde la exigencia de rigor y responsabilidad en la gestión de lo público, se convierta en una herramienta de regeneración democrática y de implicación de los ciudadanos en los asuntos*

---

<sup>87</sup> COTINO HUESO, L. (2014). *“El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto. Retos y oportunidades”*. Régimen jurídico de la transparencia en el sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información, Valero Torrijos, J. Y Fernández Salmerón, Thomson-Reuters Aranzadi, junio 2014, Pág. 39.

<sup>88</sup> GOIG MARTÍNEZ, J. M. (2015). *“Transparencia y corrupción. El poder político ante la corrupción y la percepción social”*. Revista de Derecho, UNED, núm. 17, 2015, Págs. 75 y ss.

*públicos...<sup>89</sup> ya que "...Sin duda acceso a la información y la transparencia son pilares esenciales para el ejercicio del control político..."<sup>90</sup>.*

Es así que como conclusión, podemos afirmar que la transparencia, como principio de actuación de la administración pública, debe garantizar el derecho de acceso en sus manifestaciones activa y pasiva, que se enmarcan en los valores democráticos para fomentar la reutilización de la ISP como agente dinamizador de un mercado del conocimiento. La transparencia así, es un marco referencial de las mejores prácticas gubernamentales, sin ella, las políticas de reutilización de la ISP no tendrían un reconocimiento político y jurídico.

### **1.5. El derecho de acceso<sup>91</sup>.**

Una vez reflexionados los conceptos de transparencia, gobierno abierto y Open Data, es pertinente conocer los más importantes antecedentes jurídicos europeos y

---

<sup>89</sup> ZAMBRANO GÓMEZ, ESPERANZA. (2017). *"Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la información pública y buen gobierno"*. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 diciembre. Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Editorial Aranzadi, España 2017. Pág. 1637.

<sup>90</sup> VALERO TORRIJOS, J. Y FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (2014). *"Régimen Jurídico de la transparencia en el sector público"*. Aranzadi, Pamplona, 2014, págs. 38 y ss.

<sup>91</sup> Para el tema de derecho de acceso, además de la bibliografía que se cita a lo largo de la tesis doctoral, se incluye la siguiente, que es la más importante sobre el tema, para la realización del presente trabajo: ENÉRIZ OLAECHEA, FRANCISCO JAVIER. (2014). *"El nuevo derecho de acceso a la información pública"*. Localización: Revista Aranzadi Doctrinal, ISSN 1889-4380, N°. 10 (febrero 2014), 2014, págs. 25-42.

FERNÁNDEZ RAMOS, SEVERIANO. (2017). *"El derecho fundamental de acceso a la información pública"*. Localización: Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad", ISSN-e 2254-4445, N°. 13, 2017, págs. 188-202.

GUICHOT, EMILIO. (2017). *"Capítulo VII. Derecho de acceso a la información pública"*. Localización: Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público / coord. por Severiano Fernández Ramos, Julián Valero Torrijos; Eduardo Gamero Casado (dir.), Vol. 1, Tomo 1, 2017, ISBN 978-84-9143-635-5, págs. 533-580.

GUICHOT, EMILIO. (2016). *"El acceso a la información ambiental. Relaciones entre normativa general y normativa sectorial. En particular, el sentido del silencio y la garantía de la reclamación ante una autoridad administrativa independiente"*. Localización: Revista Aranzadi de derecho ambiental, ISSN 1695-2588, N°. 33, 2016 (Ejemplar dedicado a: Homenaje a D. Ramón Martín Mateo (y IV)), págs. 125-162.

GUICHOT, EMILIO. (2016). *"El derecho de acceso a la información pública en el ámbito local"*. Universidad de Sevilla. Localización: Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista

españoles relacionados con la normativa reguladora del derecho de acceso a la ISP, ya que como lo hemos señalado al inicio de este capítulo, no hay un derecho de reutilización si no se garantiza un derecho de acceso, poniendo una especial atención en la legislación y normativa dictada al interior de todas las instituciones de la UE, así como la jurisprudencia dictada por los distintos tribunales, como es el caso del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

### **1.5.1. Fundamentos Jurídicos del Derecho de Acceso.**

Los antecedentes más significativos en Europa, se enmarcan en el Tratado de la UE o Tratado de Maastricht<sup>92</sup>, firmado el 7 de febrero de 1992, que además de introducir el reconocimiento de ciudadanía europea, incluyó la declaración número

---

técnica especializada en administración local y justicia municipal, ISSN 0210-2161, N.º. 18, 2015 (Ejemplar dedicado a: Transparencia en la actividad municipal), págs. 2136-2149.

GUICHOT, EMILIO. (2009). *“Publicidad y privacidad de la información administrativa”*. Editores: Civitas, España, ISBN: 978-84-470-3104-7.

GUICHOT, EMILIO. (2008). *“Un paso decisivo en la clarificación de las relaciones entre derecho de acceso y derecho a la protección de datos: la Sentencia del TPI de 8 de noviembre de 2007, Bavarian Lager / Comisión, T-194/04”*. Localización: Revista española de derecho europeo, ISSN 1579-6302, N.º. 27, 2008, págs. 329-345.

GUICHOT, EMILIO. (2008). *“Acceso a la información y protección de datos. Estado de la cuestión”*. Localización: Transparencia administrativa y protección de datos personales: V Encuentro entre Agencias Autonómicas de Protección de Datos Personales: celebrado el día 28 de octubre de 2008 en la Real Casa de Correos de Madrid / coord. por Antonio Troncoso Reigada, 2008, ISBN 978-84-936498-0-7, págs. 205-222.

GUICHOT, EMILIO. (2007). *“Acceso a la información en poder de la Administración y protección de datos personales”*. Localización: Revista de administración pública, ISSN 0034-7639, N.º 173, 2007, págs. 407-445.

GUICHOT, EMILIO. (2005). *“Datos personales y administración pública”*. Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2005. España, ISBN: 84-7398-012-3.

GUICHOT, EMILIO. (2003). *“El nuevo Derecho europeo de acceso a la información pública”*. Localización: Revista de administración pública, ISSN 0034-7639, N.º 160, 2003, págs. 283-316.

VALERO TORRIJOS, JULIÁN. (2012). *“Las transformaciones de la innovación tecnológica en la administración pública y su proyección sobre la protección de los datos de carácter personal”*. Localización: Datospersonales.org: La revista de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, ISSN-e 1988-1797, N.º. 56, 2012 (Ejemplar dedicado a: Administración electrónica).

<sup>92</sup> Documento Disponible en: [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty\\_on\\_european\\_union/treaty\\_on\\_european\\_union\\_es.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_es.pdf) Fecha de Consulta: 13/Noviembre/2019.

17 sobre el derecho de acceso a la información<sup>93</sup>. De igual forma el Tratado de Ámsterdam<sup>94</sup>, firmado el 2 de octubre de 1997, supuso una mayor transparencia en la toma de decisiones al seno mismo, de todas las instituciones europeas y el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la ISP, garantizando de esta forma, la posibilidad de todo ciudadano o residente de la Unión, a acceder a los datos e informaciones del Parlamento, del Consejo y de la Comisión Europea.

En esta tesitura, al analizar la naturaleza del derecho de acceso a la ISP, es imprescindible hacer referencia a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE<sup>95</sup> proclamada el 7 de diciembre de 2000.

Esta Carta de Derechos, además de recoger en el artículo 41 el derecho a una buena administración, que incluye entre otros aspectos: *“...el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial”*, se señala en su artículo 42 que: *“...Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión...”* consagrando de esta forma, el derecho de acceso como derecho fundamental, vinculado a la ciudadanía.

Aun con todo lo anterior, es importante señalar que en el ámbito de la legislación de la Unión Europea *“...El Tribunal de Justicia es todavía reacio a considerar el derecho de acceso como un verdadero derecho fundamental autónomo. Incluso omite calificarlo y prefiere resaltar su importancia invocando la importancia que la*

---

<sup>93</sup> Documento Disponible en: <http://www.judicatura.com/Legislacion/1845.pdf> Fecha de Consulta: 13/Noviembre/2019.

<sup>94</sup> Documento Disponible en: [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty\\_of\\_amsterdam/treaty\\_of\\_amsterdam\\_es.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_of_amsterdam/treaty_of_amsterdam_es.pdf) Fecha de Consulta: 13/Noviembre/2019.

<sup>95</sup> Documento Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf) Fecha de Consulta: 13/Noviembre/2019.

*transparencia tiene para la democracia...*<sup>96</sup>. En este sentido, es muy relevante la Sentencia del Tribunal General de 22 de marzo de 2011, Asunto T-233/09, Access Info Europe contra Consejo, que ha sido ratificada por el Tribunal de Justicia en su Sentencia de 17 de octubre de 2013, Asunto C-280/11 P, Consejo contra Access Info Europe<sup>97</sup>.

Por otro lado, y en sentido diferente al anterior órgano jurisdiccional, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, le otorga al derecho de acceso la categoría de derecho fundamental. Es a partir de 2006 con la sentencia *Sdruzeni Jihoceské Matky* de 10 de julio<sup>98</sup>, donde el citado tribunal, reconoce la amplitud interpretativa del artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en favor del derecho de acceso a la información pública. Tradicionalmente aquel acceso, se asociaba en una visión limitada a alguno de los elementos del derecho a la libertad de expresión.

De igual forma, en el año 2009, con la sentencia *Társaság a Szabadságjogokért* de 14 de abril<sup>99</sup> contra Hungría, la Corte dejó en claro que, cuando los organismos oficiales tienen la información que se necesita para el enriquecimiento del debate público, la negativa a proporcionar los documentos a los que los interesados han solicitado el acceso, se configura una violación al derecho de libertad de expresión e información, garantizado por el artículo 10 de la Convención Europea de Derechos

---

<sup>96</sup> ARIAS POU, MARIA Y MOLINA GARCÍA, MARIA JOSÉ. (2017). *“La reutilización de la información pública como principio técnico de transparencia en el derecho español”*. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 diciembre. Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Editorial Aranzadi, España 2017. Págs. 668-669.

<sup>97</sup> En la primera de las sentencias citadas, el Tribunal afirma que *“...el derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones está ligado al carácter democrático de éstas...”* debiendo garantizarse el acceso más completo posible a los documentos (apartado 55). En estas circunstancias –continúa el Tribunal– *“...la transparencia permite garantizar una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, así como una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la Administración frente a los ciudadanos en un sistema democrático...”* (apartado 56). Y aún más en relación con el ejercicio de potestades legislativas: *“...En efecto, la posibilidad de que los ciudadanos conozcan los fundamentos de la actividad legislativa es una condición del ejercicio efectivo, por aquellos, de sus derechos democráticos...”* (apartado 57).

<sup>98</sup> Documento Disponible en: <https://biblio.ugent.be/record/351751> Fecha de Consulta: 15/Noviembre/2019.

<sup>99</sup> Documento Disponible en: [http://home.broadpark.no/~wkeim/files/echr-CASE\\_OF\\_TARSASAG\\_v.\\_HUNGARY.html](http://home.broadpark.no/~wkeim/files/echr-CASE_OF_TARSASAG_v._HUNGARY.html) Fecha de Consulta: 15/Noviembre/2019.

Humanos<sup>100</sup>, señalando adicionalmente que siempre será necesario realizar un estudio de la proporcionalidad, entre la injerencia en la libertad de información y la negativa del acceso a los datos que se solicitan<sup>101</sup>.

En cualquier caso, dentro de la UE, de conformidad con lo expuesto anteriormente, el derecho de acceso a la ISP, hoy se configura como un derecho fundamental, independiente de la libertad de expresión y del derecho general a recibir información prevista en el artículo 11 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE estrechamente vinculado a la ciudadanía.

De la misma manera, este derecho fundamental fue desarrollado por el Parlamento Europeo y el Consejo en el Reglamento (UE) 1049/2001<sup>102</sup>, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, *-en adelante Reglamento (UE) 1049/2001-*, que de acuerdo con su considerando número 10 se elaboró: *"...Con objeto de aumentar la apertura de las actividades de las instituciones, conviene que el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión permitan el acceso no solamente a los documentos elaborados por las instituciones, sino también a los documentos por ellas recibidos..."*.

El Reglamento (UE) 1049/2001, parte de los principios de participación, transparencia, apertura, y democracia y de acuerdo con su considerando primero: *"...constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más*

---

<sup>100</sup> La sentencia relaciona el derecho de acceso con el derecho a la libertad de información y de igual forma establece que las obligaciones del Estado en materia de libertad de prensa incluyen la eliminación de los obstáculos al ejercicio de las funciones de la prensa donde, en cuestiones de interés público, tales barreras existen únicamente como consecuencia de un monopolio de la información en poder de las autoridades, lo que lleva a la conclusión de que el Estado tenía la obligación de no impedir el flujo de la información solicitada por el recurrente.

<sup>101</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. (2012). *"Estudio Especial Sobre el Derecho de Acceso a la Información"*. Organización de los Estados Americanos. Documento Disponible en: <http://cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf> Fecha de Consulta: 15/Noviembre/2019.

<sup>102</sup> Documento Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/r1049_es.pdf) Fecha de Consulta: 13/Noviembre/2019.

*estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible...".*

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, se ha pronunciado en este mismo sentido, vinculando estrechamente el derecho de acceso, al principio de democracia y transparencia, siendo ejemplificativa entre otras, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de abril de 1996, Reino de los Países Bajos contra Consejo de la UE, Asunto C-58/94<sup>103</sup>.

Con respecto a las reflexiones de esta sentencia, se ha sostenido que *"...A partir de las declaraciones políticas y las exposiciones de motivos de los textos de base, resalta que el derecho de acceso tiene por objetivo asegurar una mejor participación de los ciudadanos en el proceso decisorio, así como garantizar una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la Administración frente a los ciudadanos en un sistema democrático. Contribuye, así, a reforzar el principio de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales..."*<sup>104</sup>.

Es así que, de acuerdo al artículo 3 del Reglamento (UE) 1049/2001, son objeto del derecho de acceso de información, los documentos en sentido amplio, es decir, con independencia del soporte en papel o almacenado en soporte electrónico, grabación sonora, visual o audiovisual, referente a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de la Institución.

Aunque el considerando 11 del citado reglamento señala textualmente que: *"...En principio, todos los documentos de las instituciones deben ser accesibles al público. No obstante, deben ser protegidos determinados intereses públicos y privados a través de excepciones. Conviene que, cuando sea necesario, las instituciones*

---

<sup>103</sup> Documento Disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=99569&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=517991> Fecha de Consulta: 14/Noviembre/2019.

<sup>104</sup> GUICHOT REINA, EMILIO. (2014). *"Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas"*. Documento Disponible en: [http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio\\_documentos\\_archivos/a1d04f2c5f4e94e441966c1b79f39fa3.pdf](http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/a1d04f2c5f4e94e441966c1b79f39fa3.pdf) Fecha de Consulta: 14/Noviembre/2019.

*puedan proteger sus consultas y deliberaciones internas con el fin de salvaguardar su capacidad para ejercer sus funciones".*

Aun así, en atención a los principios del Reglamento (UE) 1049/2001, el derecho se configura dentro de un gran campo de acción, permitiéndose el acceso, incluso, a documentos previos y de uso interno, regulándose la tramitación de las solicitudes mediante un procedimiento ágil y sencillo estipulado en el artículo 7 del reglamento.

En el citado precepto, se concreta y también se obliga a que el procedimiento sea resuelto en 15 días, así como la posibilidad de formular un recurso contra una denegación total o parcial del derecho de acceso. Igualmente, se señala que, si existe ausencia de respuesta de la institución en el plazo establecido, se otorgará el derecho al solicitante a presentar una solicitud confirmatoria.

Es así que, en la actualidad en todos los países europeos, se puede confirmar que, en teoría, cualquier ciudadano puede solicitar el acceso a la ISP sin tener que acreditar interés alguno, o tener que enumerar o exponer las motivaciones de su petición, y si existiera alguna limitación de acceso, la denegación debe estar motivada por las autoridades en causas objetivas y fijadas legalmente sin excepciones.

En este contexto y hablando propiamente de la titularidad del derecho de acceso, al que hemos hecho alusión, *"...Se destaca una tendencia marcada a la no exigencia de acreditar interés o consignar interés alguno. La no exigencia de motivación entronca con la propia naturaleza del derecho y de la idea de transparencia y control democrático, lo que priva de sentido a un requisito de nacionalidad o residencia que puede orillarse sin esfuerzo alguno, y que resulta irrelevante para el régimen de publicidad activa regulado en la Ley de Transparencia, en la que no se exige ningún requisito de este tipo..."*<sup>105</sup>.

---

<sup>105</sup> MESEGUER YEBRA, JOAQUÍN. (2014). *"El Procedimiento Administrativo para el Ejercicio del Derecho al Acceso a la Información Pública"*. Revista Jurídica de Castilla y León. Número 33. mayo de 2014. ISSN: 2254-3805. Disponible en: file:///C:/Users/Archivo%202/Downloads/3.-+Joaqu%C3%ADn+Meseguer+digital.pdf Fecha de Consulta: 16/Noviembre/2019.



Sin embargo, es pertinente señalar que todavía son recurrentes, las dificultades que se presentan en la identificación de los ciudadanos que solicitan la ISP, ya que un informe realizado por el profesor Guichot Reina en el año 2017<sup>106</sup>, señala que aunque la Ley 19/2013 regula y garantiza el acceso a todas las personas -*sean nacionales o extranjeras*- hay dificultades principalmente en las solicitudes que se hacen electrónicamente, en la se requiere una clave de acceso, después de haber señalado un DNI o cualquier otro documento de identificación oficial.

El profesor Guichot Reina, siguiendo al CTBG señala que “...*El sistema es complejo en cualquiera de sus modalidades. Las opciones de los certificados o el DNI electrónico requieren trámites en persona; el segundo requiere, además, un lector de tarjetas del que solo dispone un 8 % de la población. La opción por las claves concertadas —además de compleja y poco comprensible para la mayor parte de los ciudadanos—, exige un registro previo, con datos personales -número de cuenta bancaria y teléfono móvil...*”<sup>107</sup>.

Por otro lado, a pesar de lo anterior, este informe del profesor Guichot Reina, confirma que los órganos constitucionales como el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, el Consejo General del Poder Judicial, el Congreso, el Senado y el Consejo de Estado, no exigen certificado electrónico para acceder a la información. De la misma forma, en el ámbito autonómico, Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña y Comunitat Valenciana no piden certificado electrónico para acceso a la ISP.

En cualquier caso, como lo establece el preámbulo III de la Ley 19/2013, todas las personas, son titulares en forma amplia, del derecho de acceso a la ISP, sin la necesidad de motivar la solicitud de acceso<sup>108</sup>. De la misma forma se señala, un

---

<sup>106</sup> GUICHOT, EMILIO. (2017). “Informe sobre los Requisitos de Identificación de los Solicitantes de Acceso a la Información Pública”. Realizado por encargo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Documento Disponible en: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Informe\_requisitos\_identificacion.pdf Fecha de Consulta: 12/Febrero/2020.

<sup>107</sup> ÍDEM.

<sup>108</sup> Aquí, hay que tener en consideración, lo que los tribunales de justicia han señalado con respecto a la no necesidad, de motivar la solicitud de acceso. En este sentido, destaca especialmente la

amplio listado de entidades, que entra en el ámbito subjetivo de aplicación, como los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales, así como entidades privadas que perciban subvenciones públicas en los términos fijados por el mismo marco normativo<sup>109</sup>.

Así lo recoge para el caso de España, la Ley 19/2013, primero en el preámbulo cuando señala textualmente que *“...El capítulo III configura de forma amplia el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas y que podrá ejercerse sin necesidad de motivar la solicitud. Este derecho solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos...”*.

Igualmente, en el artículo 17 del mismo marco normativo, se señala que *“...El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud...”*.

Es así que, el solicitante, puede en cualquier momento, hacer efectivo el derecho de acceso, sin que medie de por medio alguna justificación en particular, contrario a lo que ocurre con las solicitudes de reutilización de la ISP, dentro del marco jurídico español, como lo reflexionaremos más adelante.

Por otro lado, en la STS 306/2020<sup>110</sup>, se destaca que tampoco hay una limitación temporal, por razón de la entrada en vigor de la Ley 19/2013, para el ejercicio del

---

Sentencia de la Audiencia Nacional, en Apelación 63/2016, de 24 de enero de 2017, *“...La Ley 19/2013 ha venido a facilitar y hacer eficaz el derecho a la información de los ciudadanos sin necesidad de motivar la solicitud de información, es decir, la acreditación de un interés legítimo (art.17.3), como se deducía del viejo art. 35 h y 37 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre del PAC, hasta la nueva redacción dada por dicha Ley 19/2013...”*.

<sup>109</sup> Artículo 3 de la Ley 19/2013.

<sup>110</sup> El recurso de casación se interpuso contra la Sentencia, de 23 de octubre de 2017, dictada por la Sala del orden jurisdiccional de la Audiencia Nacional, en el recurso de apelación nº 54/2017. Esta sentencia estimó en parte el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia, de 7 de febrero de 2017, del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo nº 10, en el recurso contencioso administrativo nº 35/2016, que había desestimado dicho recurso interpuesto por el Ministerio de Defensa. En el recurso contencioso administrativo se impugnaba, por el Ministerio de Defensa, la

derecho de acceso a la ISP, en virtud de que la información solicitada, fuera anterior al 10 de diciembre de 2014, *-fecha en entrada en vigor de la Ley 19/2013-*. Es así que, la información pública, respecto de la que se ejercita el derecho de acceso, no se limita, únicamente, a la previamente elaborada tras la entrada en vigencia de la Ley.

Por esta razón, y siguiendo a la STS 306/2020, la Ley 19/2013 no contiene, en definitiva, *“...ninguna limitación del derecho de acceso a la información por razón de la antigüedad o actualidad de la información pública respecto a la que se solicita el acceso. De modo que no procede crear por vía jurisprudencial dicha limitación que la ley no establece y que tampoco se infiere ni del preámbulo ni del régimen jurídico que alumbra, respecto del derecho de acceso...”*.

Aquí es pertinente señalar, que tanto el CTBG, como las entidades autonómicas destacan, a partir de lo dispuesto en estas disposiciones, que el acceso a la información *“...se configura como un derecho de amplio ámbito objetivo y subjetivo...”*<sup>111</sup>, un *“...verdadero derecho público subjetivo formulado de manera amplia...”*<sup>112</sup> y encaminado, en último término, a garantizar *“...el objetivo final de la Ley de Transparencia...”* que no es otro que *“...el escrutinio de la acción pública...”* mediante *“...el conocimiento del proceso de toma de decisiones como medio de rendición de cuentas de los responsables públicos...”*, perspectiva desde la que

---

Resolución, de 12 de abril de 2016, dictada por la Presidencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, mediante la que se requiere al Ministerio de Defensa para que deje sin efecto la Resolución del General Segundo Jefe del Estado Mayor del Aire, de 16 de marzo de 2016, y proceda a ejecutar en sus términos la Resolución de 15 de febrero de 2016, de dicho Consejo, que había estimado en parte la reclamación presentada por el recurrente, para que en un mes se le proporcionara la información solicitada, y se remita al Consejo de Transparencia y Gobierno Local copia de dicha información suministrada al citado reclamante. El recurso fue desestimado, y confirmado el acto administrativo impugnado. El recurrente solicitó textualmente los siguiente: *“...Listado de los pasajeros que han acompañado a las autoridades transportadas por la flota del Grupo 45 de la Fuerza Aérea Española u otras unidades que han transportado autoridades españolas. Me gustaría que dicha información estuviese desglosada por fechas de vuelo, ciudad/aeropuerto de origen y de destino desde el año 1976 o desde el primer año disponible. Les agradecería que el formato (o una copia) de la información fuese un archivo reutilizable como XLS, CSV o similar...”*.

<sup>111</sup> Resolución territorial del CTBG 22/2016, de 27 de enero de 2017.

<sup>112</sup> Resolución 72/2017, de 2 de noviembre del CTBGCV.

deben ser analizadas y valoradas las solicitudes de acceso “...que tengan su amparo en la misma...”<sup>113</sup>.

Estas posiciones han dado luz con respecto a la dimensión jurídica del derecho de acceso, así como la proporcionalidad a las restricciones y excepciones a este derecho protegido, que analizaremos más adelante.

Los criterios interpretativos y las resoluciones del CTBG y de sus homólogos autonómicos, han desarrollado una amplia doctrina de las autoridades independientes en el ámbito de la transparencia, todas sus interpretaciones han constituido un importante test a la normativa en la materia, ya que reflejan los distintos desafíos interpretativos que, en algunos casos suscitan y, por otro lado, los diversos problemas que presentan en su aplicación y ejecución.

Una doctrina, además, a la que comienzan a sumarse pronunciamientos judiciales que profundizan y reflexionan, de la misma forma en la dimensión de muchos de los preceptos jurídicos. Es así, que al menos en España, se vive un momento propicio para el examen de la aplicación de las normativas en transparencia, particularmente en aquellos aspectos que quedaron más abiertos en la Ley 19/2013, o en los que la propia experiencia confirma mayores dificultades en su implantación.

El estudio de la doctrina del CTBG, arroja que un importante número de las reclamaciones de las que ha conocido hasta este momento, se reseñan a resoluciones dictadas por la Administración General del Estado y otros organismos de Derecho Público relacionadas a ella, en todos los tipos institucionales que el ordenamiento jurídico español reconoce, como las entidades autónomas y las sujetas a normativa específica, así como organismos públicos empresariales.

Todas estas entidades y órganos del sector público, no han generado, ante la claridad de los términos legales, ninguna disputa o discusión, aunque si se han presentado casos puntuales en los que el CTBG ha tenido que pronunciarse sobre

---

<sup>113</sup> Resoluciones del CTBG 437/2017, de 14 de diciembre o 505/2017, de 20 de febrero de 2018.

la naturaleza de algunas entidades, con el objeto de determinar su condición de Administración Pública a los efectos de la aplicación de la Ley 19/2013.

Así lo ha hecho respecto de la Junta Electoral Central, de la que la Resolución 87/2016<sup>114</sup>, de 7 de junio, mantuvo “...su consideración de Administración sin por ello dejar de lado sus especificidades...”, posición que reitera la Resolución 375/2016<sup>115</sup>, de 10 de noviembre, por mencionar solo algunos ejemplos.

En este contexto, valdría la pena destacar lo que señala Gutiérrez David<sup>116</sup>, en el sentido de que la jurisprudencia española ha adoptado la visión comunitaria del derecho de acceso, ya que el “...Tribunal Supremo ha afirmado que el derecho de acceso a archivos y registros públicos, refleja una concepción de la información que obra en manos del poder público acorde con los principios inherentes al Estado democrático en cuanto el acceso a los archivos y registros públicos implica una potestad de participación del ciudadano y facilita el ejercicio de la crítica del poder y al Estado de derecho en cuanto dicho acceso constituye un procedimiento indirecto de fiscalizar la sumisión de la Administración a la ley y de permitir con más eficacia el control de su actuación por la jurisdicción contencioso-administrativa...”<sup>117</sup>.

En esta misma línea, el profesor Troncoso Reigada, señala que el derecho de acceso a la ISP es “...Una exigencia del derecho a la igualdad de los ciudadanos

---

<sup>114</sup> RESOLUCIÓN 87/2016, de 7 de junio, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. La resolución habla en esencia del desglose del voto de los españoles ausentes en el extranjero. Documento Disponible en: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/R-0087-2016.pdf Fecha de Consulta: 10/Febrero/2020.

<sup>115</sup> RESOLUCIÓN 375/2016 de 10 de noviembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. La resolución habla en esencia del número de papeletas electorales digitalizadas en las Elecciones Generales de junio de 2016. Documento Disponible en: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/R-0375-2016.pdf Fecha de Consulta: 10/Febrero/2020.

<sup>116</sup> GUTIÉRREZ DAVID, ESTRELA. (2014). “El Derecho de acceso a la información pública”. Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad Nº 6, marzo – agosto 2014, pp. 186-196 ISSN 2253-6655.

<sup>117</sup> Véanse en este sentido las SSTs. de 30 de marzo de 1999; de 14 de noviembre de 2000; de 6 de junio de 2005; 16 de diciembre de 2011.

*frente a las Administraciones Públicas. El establecimiento de obligaciones de publicidad activa y el acceso a información administrativa como derecho ciudadano representan un cumplimiento de la obligación constitucional de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad de los ciudadanos y de los grupos sociales sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impiden y dificulten su plenitud...*<sup>118</sup>.

Sin embargo, en este punto es importante señalar, que el derecho de acceso en la Ley 19/2013, ha sido regulado con carácter general. De acuerdo con la opinión de académicos y expertos en el tema, el derecho de acceso, regulado en la normativa española de transparencia, no responde a las expectativas que se esperaban, especialmente cuando esta regulación llegó con retraso, dejando ir la oportunidad de contar con una ley mucho más avanzada y mejor construida, sobre todo cuando hay un importante grupo de países en el derecho internacional que cuenta con marcos regulatorios más avanzados<sup>119</sup>.

Por esta razón, debo hacer notar que la crítica más importante al derecho de acceso configurado en el marco jurídico español, es que no se hicieron los esfuerzos necesarios, para considerarlo, como un verdadero derecho fundamental, como si se hizo en otros países.

En efecto, si el derecho de acceso fuera configurado como un derecho fundamental se consolidaría *“...La construcción de una sociedad democrática y participativa porque es imprescindible para el libre desarrollo de la personalidad frente a los poderes públicos. El ser humano tiene derecho a conocer la actuación de los*

---

<sup>118</sup> TRONCOSO REIGADA, ANTONIO. (2017). “La protección de datos personales como límite al acceso a la información pública en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Comentario al artículo 15”. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 diciembre. Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Editorial Aranzadi, España 2017. Pág. 994.

<sup>119</sup> PIÑAR MAÑAS, JOSÉ LUÍS. (2014). “Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno”. Revista catalana de derecho público, Núm. 49 (diciembre 2014), pp. 1-19, DOI: 10.2436/20.8030.01.29.

*poderes, incluidas las motivaciones de las decisiones adoptadas, y el uso que se hace de los fondos públicos. Si el desarrollo de nuestras propias vidas depende, como así es, de la calidad democrática de los poderes públicos, tenemos derecho a saber hasta qué punto su actuación es acorde con el mandato democrático...*<sup>120</sup>.

Por esta razón, a partir del derecho de acceso, se puede comenzar a reflexionar la fundamentación de otros principios y valores democráticos, particularmente los que tienen una relación con el campo de acción de los ciudadanos, en su papel de contrapeso a los poderes del Estado, ya que del equilibrio de todos los actores que participamos en el pacto social, dependerá la efectividad de todos los derechos establecidos en nuestros marcos jurídicos.

En este mismo sentido, resulta interesante mencionar lo que afirma la profesora De la Serna Bilbao, cuando señala que *"...El derecho de acceso a la información pública tiene una doble dimensión. Por un lado, como un instrumento de control democrático de las instituciones públicas. Por otro, como derecho que corresponde a todas las personas –naturales o jurídicas, públicas o privadas– de obtener información de las citadas instituciones. Desde la primera dimensión, es decir, entendido como instrumento de control democrático, implica que todas las personas pueden acceder a diferente información de carácter público para conocer y, en su caso, controlar las decisiones adoptadas por parte de las instituciones públicas, respecto de los asuntos de interés general"*<sup>121</sup>.

En este orden de ideas, podemos confirmar que *"...El derecho de acceso en los términos antes expuestos, se configura entonces como un verdadero derecho*

---

<sup>120</sup> PIÑAR MAÑAS, JOSE LUIS. (2017). "El fortalecimiento de la transparencia y el Derecho de acceso a la información pública como objeto de la Ley 19/2003". Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 diciembre. Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Editorial Aranzadi, España 2017. Págs. 119-120.

<sup>121</sup> DE LA SERNA BILBAO, MARIA NIEVES. (2017). "La Doble Dimensión del Derecho de Acceso a la Información Pública: Control Democrático, Ejercicio del Derecho de Acceso a la Información". Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 diciembre. Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Editorial Aranzadi, España 2017. Págs. 1244-1245.

*subjetivo, complementario al control democrático y cuya función es la de permitir que todas las personas puedan acceder a los documentos o a la información que poseen las instituciones públicas...*<sup>122</sup>.

Es así que, el legislador nacional, ha optado por configurar el derecho de acceso a la ISP, como una manifestación más del principio de transparencia, pero no como derecho fundamental, así ya asentado por diversas instituciones y organismos europeos, ya que, por mencionar solo un ejemplo, la Ley 19/2013 es una ley ordinaria y no una ley orgánica, resultando así, que la función de la normativa española de transparencia, es regular los alcances del derecho de acceso.

Según la disposición final octava sobre título competencial, la Ley 19/2013 debe considerarse básica en la gran mayoría de sus preceptos, ya que como señala textualmente: *"...Se exceptúa de esta Ley lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 6, el artículo 9, los apartados 1 y 2 del artículo 10, el artículo 11, el apartado 2 del artículo 21, el apartado 1 del artículo 25, el título III y la disposición adicional segunda..."*.

Es así que, aunque este cuerpo normativo se dicte al amparo de lo dispuesto en el artículo 149 de la Constitución, que en teoría le permitiría desempeñar un papel preponderante en la regulación del acceso a la información, la Ley 19/2013, muchas veces se limita a reconocer sus características y limitaciones, dentro del marco jurídico español.

Es importante enfatizar, además de lo expuesto anteriormente, que el Estado debe en todo momento, garantizar plenamente el derecho de acceso a los ciudadanos, ya que *"...Una de las funciones esenciales del Estado de Derecho es la garantía de la tutela judicial de los derechos de los ciudadanos. Solo cuando las personas gozan de los medios necesarios para defender sus derechos frente a una actuación*

---

<sup>122</sup> ÍDEM.



*administrativa contraria al ordenamiento jurídico podremos hablar verdaderamente de la existencia real de un Estado de Derecho...”<sup>123</sup>.*

Por esta razón “...*Resulta sorprendente que la nueva LT se haya olvidado por completo de la tutela jurisdiccional. No se contempla ninguna modificación del sistema judicial contencioso-administrativo para garantizar el respeto al derecho de acceso a la información pública y lograr que las entidades públicas cumplan de forma real y efectiva con sus obligaciones de información activa...*”<sup>124</sup>.

En cualquier caso, lo que resulta valioso es que ya hay al menos en el ámbito europeo, un consenso en el carácter de derecho fundamental, del derecho de acceso. Lo que corresponde al caso particular de España, es hacer los esfuerzos jurídicos necesarios, para lograr que el derecho de acceso, se configure dentro del marco jurídico español, como un derecho efectivo para todos los ciudadanos, no solo a través de interpretación progresiva que podrían hacer los órganos jurisdiccionales nacionales, sino también a partir de las resoluciones del mismo CTBG, y de los propios tribunales de justicia europeos.

### **1.5.2. Límites y Excepciones al Derecho de Acceso.**

El profesor Guichot Reina, ha señalado puntualmente en numerosas publicaciones y en audiencias públicas<sup>125</sup>, que las excepciones y limitaciones al derecho de

---

<sup>123</sup> PALOMAR OLMEDA, A. (2014). “*El control judicial de las decisiones en materia de transparencia administrativa*”. En Valero Torrijos, J. y Fernández Salmerón, M., *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público*, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, Pág. 505.

<sup>124</sup> BLANES CLIMENT, MIGUEL ÁNGEL. (2017). “*Comentarios al artículo 24, reclamación ante el consejo de transparencia y buen gobierno y a la disposición adicional primera, regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública*”. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 diciembre. Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Editorial Aranzadi, España 2017. Pág. 1406.

<sup>125</sup> Puede revisarse en YouTube la ponencia del Profesor Emilio Guichot Reina, en el Seminario “*La regulación del derecho de acceso a la información pública. El Derecho de Acceso a la Información Pública: Panorámica General y Propuestas de Reforma*”. Universidad de Castilla-La Mancha,

acceso, tanto en la normativa europea como en la española, se pueden clasificar en tres grandes grupos.

Un primer grupo, que protege los bienes públicos, como la defensa, las relaciones internacionales, la seguridad pública, la política monetaria o el medio ambiente. Un segundo grupo, que son aquellos que tratan de proteger la efectividad de los procedimientos en curso, tanto los administrativos como los judiciales, que se traduce en la protección de la efectividad de la actuación de los poderes públicos y finalmente un tercer grupo, que protege los intereses privados como los intereses económicos y comerciales, el secreto profesional, la propiedad intelectual o industrial y la protección de datos.

En cualquier caso, todas las excepciones al acceso deben ser limitadas en el tiempo, hacer referencia al contenido del documento y deben estar motivadas en la protección de otros derechos o intereses afectados por el acceso. Invariablemente tiene que aplicarse el principio de ponderación entre el derecho de acceso a la ISP y el derecho a la protección de otros bienes públicos o privados como el caso particular de los datos personales. En la ponderación de ambos derechos, el daño efectivo que la divulgación de la información puede ocasionar, no debe convertirse en una excepción absoluta cuando el interés público en el acceso se considera prevaleciente<sup>126</sup>.

Por todo lo anterior, y como ocurre en la mayoría de los marcos regulatorios del derecho de acceso, existe un listado de excepciones en el cual el Reglamento (UE) 1049/2001, adopta un modelo para indicar excepciones absolutas y excepciones relativas, en función como lo analizaremos a fondo más adelante, de que el acceso no fuese posible o dependiese de la ponderación de otros intereses o valores

---

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo. Disponible en: [https://www.youtube.com/watch?v=qeU8\\_ouODJk](https://www.youtube.com/watch?v=qeU8_ouODJk) Fecha de Consulta: 10/Febrero/2020.

<sup>126</sup> GUICHOT REINA, EMILIO. (2014). *"Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas"*. Fundación Alternativas. Documento Disponible en: [http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio\\_documentos\\_archivos/a1d04f2c5f4e94e441966c1b79f39fa3.pdf](http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/a1d04f2c5f4e94e441966c1b79f39fa3.pdf) Fecha de Consulta: 16/Noviembre/2019.

jurídicos, de manera especial el interés público en divulgar o no dicha información<sup>127</sup>.

Es así que, el artículo 4 del Reglamento (UE) 1049/2001 prevé excepciones absolutas y excepciones relativas, por estar sujetas, como acabo de señalar, a la evaluación y examen del interés público en la difusión de la información.

El artículo 4.1 regula las excepciones absolutas cuando señala que: “...*Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de, por un lado, el interés público por lo que respecta a la seguridad pública, la defensa y los asuntos militares, las relaciones internacionales, o la política financiera, monetaria o económica de la Comunidad o de un Estado miembro; y por otro, de la intimidación y la integridad de las personas, en particular de conformidad con la legislación comunitaria sobre protección de los datos personales...*”.

Por su parte, el apartado 2 del mismo artículo, recoge las excepciones relativas, señalando que: “...*Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de los intereses comerciales de una persona física o jurídica, incluidos la propiedad intelectual, los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico, el objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría, salvo que su divulgación revista un interés público superior...*”.

Es decir, debe llevarse a cabo una ponderación de los daños que pudiera suponer el derecho de acceso y motivar de igual forma el interés público, que pueda justificar dicho acceso.

---

<sup>127</sup> MORETÓN TOQUERO, ARANCHA. (2013). “*Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno Análisis de la Cuestión tras la Ley19/2013*”. Revista Jurídica de Castilla y León No. 33, ISSN: 2254-3805. Documento Disponible en: file:///C:/Users/usuario/AppData/Local/Temp/Revista+Jur%C3%ADdica+de+Castilla+y+Le%C3%B3n+n%C2%BA+33.pdf Fecha de Consulta: 14/Noviembre/2019.

En cualquier caso, con carácter general el Tribunal de Justicia Europeo, reconoce que cuando se solicita a una institución la divulgación de un documento, la entidad, está obligada a apreciar en cada caso particular, si dicho documento está comprendido en las excepciones al derecho de acceso del público a los documentos de las instituciones enumeradas en el artículo 4 del Reglamento (UE) 1049/2001, recordando que dichas excepciones deben interpretarse y aplicarse en sentido estricto<sup>128</sup>.

Por otro lado, el Convenio sobre el Acceso a los Documentos Públicos del Consejo de Europa<sup>129</sup>, del 18 de junio de 2009, contrario a lo que estipulan las Directivas europeas de reutilización de la ISP, enlista un amplio y detallado conjunto de excepciones que orientan a todos los países de la Unión, al momento de limitar el derecho del acceso a los documentos públicos.

Señala además expresamente, que estos límites deberán estar previstos necesariamente por una ley, y tendrán fundamentalmente como objetivo la protección de: *"...la seguridad nacional, la defensa y las relaciones internacionales; la seguridad pública; la prevención, la investigación y el procesamiento de actividades criminales; las investigaciones disciplinarias; la inspección, control y supervisión por autoridades públicas; la intimidad y otros intereses privados legítimos; los intereses económicos y comerciales; las políticas estatales de cambio de moneda, monetarias y económicas; la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia; el medio ambiente; o las deliberaciones dentro o entre autoridades públicas en lo referente al examen de un asunto..."*<sup>130</sup>.

---

<sup>128</sup> Sentencias de 18 de diciembre de 2007, Suecia/Comisión y otros, C-64/05 P, Rec. p. I-11389, apartado 36 y de 21 de julio de 2011, Suecia/My Travel y Comisión, C-506/08 P, aún sin publicar, apartado 75.

<sup>129</sup> Documento Disponible en: [http://governacio.gencat.cat/web/.content/autogovern/documents/TRANSPARENCIA/Convention\\_on\\_Access\\_to\\_Official\\_Documents\\_CofE.\\_es.pdf](http://governacio.gencat.cat/web/.content/autogovern/documents/TRANSPARENCIA/Convention_on_Access_to_Official_Documents_CofE._es.pdf) Fecha de Consulta: 16/Noviembre/2019.

<sup>130</sup> Artículo 3, inciso 1) del Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos.

Podemos confirmar entonces, que este convenio del Consejo de Europa, enlista poco más de diez supuestos, cuya concurrencia permite limitar el acceso, sin hacer distinción entre excepciones relativas o absolutas. Se trata, este último, del modelo en que se ha inspirado el artículo 14 de la Ley 19/2013, cuando señala textualmente que: *"...La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso..."*.

El Convenio Europeo además, sentó un precedente vinculante en el derecho de acceso, al recoger textualmente en uno de sus considerandos que *"...todos los documentos públicos son en principio públicos y solamente pueden ser retenidos para proteger otros derechos e intereses legítimos..."*. Partiendo de esta idea y con relación a tales excepciones y limitaciones al derecho de acceso, cabe concluir, de conformidad con la Sentencia de 7 de Febrero de 2002 de Aldo Kuijer contra Consejo de la UE T-211/00<sup>131</sup> que: *"...El acceso del público a los documentos de las instituciones constituye el principio jurídico y la posibilidad de denegación es la excepción..."*<sup>132</sup>.

Aquí es relevante señalar, que, en el interés por conocer la trascendencia de las actividades de las autoridades públicas, se podría presentar un escenario complejo y de gran relevancia jurídica, entre el interés público en la ISP, que vela por la rendición de cuentas y la transparencia, y, por otro lado, los alcances de las agendas de las autoridades públicas.

A título de ejemplo, podemos mencionar que los ciudadanos tienen derecho a saber sobre el gasto de los miembros de su parlamento, pero al mismo tiempo, estos

---

<sup>131</sup> Documento Disponible en:  
<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?pro=&nat=or&oqp=&dates=&lg=&language=es&jur=C%2CT%2CF&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&num=T-211%252F00&td=%3BALL&pcs=Oor&avg=&page=1&mat=or&jge=&for=&cid=532690> Fecha de Consulta: 14/Noviembre/2019.

<sup>132</sup> ÍDEM.

integrantes del parlamento, también tienen derecho a proteger su esfera privada, aunque son figuras públicas que representan los intereses de la nación.

En este punto, resulta ilustrativo mencionar el Criterio Interpretativo 2/2016, de 5 de julio, sobre la información relativa a las agendas de los responsables públicos y de los alcances del derecho a su privacidad por ser actores públicos, del CTBG<sup>133</sup>. En las conclusiones -1 a 3 – del citado documento se destaca lo siguiente:

*“...1. El acceso a la información relativa a las reuniones celebradas por los sujetos incluidos en el presente informe deberá referirse a aquellas que tengan lugar en ejercicio de las funciones públicas que tienen conferidas y en su condición de responsable público. Es decir, se excluye las que se realicen a título privado y no afecten a sus competencias.*

*2. Los criterios se refieren a la información que efectivamente se encuentre disponible, de acuerdo con lo dicho anteriormente, esto es, se entenderá disponible toda aquella información que pueda obtenerse mediante un proceso o tratamiento proporcional a la importancia del interés público existente en la divulgación de la información, aunque implique un esfuerzo o un tiempo de trabajo superior al ordinario, siempre que el mismo no perjudique gravemente el funcionamiento del órgano del que se requiere la información.*

*3. Cuando se solicite información identificativa de los participantes en las reuniones, siendo estas personas físicas, ya sea por la mera indicación de su cargo o posición en una organización ya sea con indicación de su nombre y apellidos deberá considerarse que la petición incluye datos de carácter personal, debiendo estar a lo dispuesto en el presente informe...”<sup>134</sup>.*

---

<sup>133</sup> Documento Disponible en:  
file:///C:/Users/Dr.%20Monsivais/Downloads/C2\_2016\_sobre\_agendas\_conjuntoAEPD%20(1).pdf  
Fecha de Consulta: 18/Noviembre/2019.

<sup>134</sup> ÍDEM.

Para el CTBG, ha resultado muy relevante la información sobre las agendas de los altos funcionarios, ya que como ha destacado en sus primeras resoluciones, no frecuentan considerar “...los asuntos tratados, porque no existe tal prescripción en ninguna norma y no es ni siquiera habitual en las reuniones en las que una ley no exige expresamente levantar y aprobar actas que reflejen lo tratado y acordado...”.

Por esta razón y a pesar de que “...ha respaldado en varias ocasiones solicitudes de acceso a la información que se interesaban por conocer las reuniones mantenidas por los responsables públicos...”, no ha dejado de reconocer “...las dificultades que supone proporcionar información que no ha sido ordenada, clasificada o sistematizada de tal forma que pueda ser proporcionada en los términos en los que se solicita...”, lo que, desde el primer momento, le llevó a expresar la trascendencia de “...delimitar cuanto antes lo que deba ser considerado una agenda para la transparencia, en la que se defina la información que deba incorporarse, los eventuales límites que puedan ser de aplicación y que, sobre todo, comprometa a los responsables políticos a proporcionar, de manera clara, sistemática y actualizada información sobre la actividad que desarrollan en su desempeño público...”<sup>135</sup>.

En cualquier caso, frente a todas las limitaciones y excepciones, resulta importante traer a colación el Criterio Interpretativo 2/2015, de 24 de junio, sobre aplicación de los límites al derecho de acceso a la información, del CTBG<sup>136</sup>, que señala en sus conclusiones textualmente:

*“...a) Los artículos 14 y 15 de la LT regulan los límites del derecho de acceso a la información que no operan de forma automática, sino que habrán de ser*

---

<sup>135</sup> Resoluciones, entre otras, 68/2016, de 30 de mayo o 69/2016, de 30 de mayo. También algunas Comisiones Autonómicas se han pronunciado sobre el particular, lo que han hecho en términos similares al consejo estatal como puede comprobarse en la Resolución 6/2017, de 10 de julio del CTIC.

<sup>136</sup> Documento Disponible en: [file:///C:/Users/Dr.%20Monsivais/Downloads/C2\\_2015\\_limites\\_derecho\\_de\\_informacion.pdf](file:///C:/Users/Dr.%20Monsivais/Downloads/C2_2015_limites_derecho_de_informacion.pdf) Fecha de Consulta: 16/Noviembre/2019.

*aplicados de acuerdo con las reglas de aplicación y los elementos de ponderación que establecen la citada Ley y la LOPD.*

*b) El orden de ponderación opera desde el artículo 15 al 14 con valoración de los elementos que modulan la toma de decisiones.*

*c) El artículo 14 no supondrá, en ningún caso una exclusión automática del derecho a la información, antes, al contrario, deberá justificar el test del daño y el del interés público para ser aplicado.*

*d) Del mismo modo, su aplicación deberá justificar y motivar la denegación.*

*e) En cualquier caso si no cupiera el otorgamiento del acceso a la totalidad de la información una vez hechas las valoraciones anunciadas, se concederá acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida.*

*f) Todas las resoluciones denegatorias, total o parcialmente, del acceso en aplicación de los límites previstos en el artículo 14 de la LT serán objeto de publicidad en los términos establecidos en el art. 14.3 de la misma...”*

Por esta razón, como señala el profesor Troncoso Reigada “...Tradicionalmente ha existido un difícil equilibrio entre los valores constitucionales que demandan una mayor publicidad de la información y aquellos otros que exigen una mayor reserva. El derecho de acceso a la información pública, bien se considere un derecho constitucional de configuración legal o un derecho fundamental, no es un derecho absoluto sino que está sometido a límites, que deben estar establecidos por Ley, ser legítimos –por estar fundamentados en otro bien o valor constitucional– y ser proporcionales...”<sup>137</sup>.

---

<sup>137</sup> TRONCOSO REIGADA, ANTONIO. (2017). “La protección de datos personales como límite al acceso a la información pública en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Comentario al artículo 15”.



Finalmente, es importante enfatizar que, si el acceso a la ISP, no causa ningún daño al derecho protegido con la excepción, no se debe limitar o restringir. En el caso de que se provoquen daños, hay que ponderar si existe un interés público en que se difundan los datos que son prevalentes. En esta hipótesis, el daño que la divulgación de la información pudiera causar al derecho protegido por la excepción, no debe limitar el acceso<sup>138</sup>.

Por todo lo anterior, se coincide tanto en el ámbito europeo, como en el español, así como en el de las comunidades autónomas, que todas las excepciones y limitaciones deben ser claras y precisas, sin poner en riesgo la efectividad del derecho de acceso y el interés público, aplicando en la medida de lo posible un adecuado test de proporcionalidad. Las limitaciones y excepciones, tendrán que ser desarrolladas a la luz del derecho comunitario, que contempla el derecho de acceso, como un derecho fundamental.

### **1.5.3. Protección de Datos Personales.**

En las excepciones al derecho de acceso, se encuentra como ya se ha señalado, la protección de los datos personales, particularmente protegidos en el Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea<sup>139</sup> - *en adelante RGPD*- que

---

Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 diciembre. Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Editorial Aranzadi, España 2017. Pág. 995.

<sup>138</sup> Podemos encontrar en algunas sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, toda la jurisprudencia relacionada con la ponderación que se hace del interés público con respecto de las excepciones al derecho protegido, entre las que destacan, por mencionar solo algunas: "*The Observer and The Guardian v United Kingdom*", hasta "*Case of Editions Plon v. France*", párrafo 42; y "*Case of MGN Limited v The United Kingdom*", párrafo 139. También "*Refah Partisi (Welfare) Party v. Turkey*", "*ÖZDEP v. Turkey*". En todas ellas se señala que el motivo de la restricción al derecho debe ser "*convinciente e imperioso*". En el Tribunal Europeo de Justicia, se puede ver a: "*Hauer v. Land Rheinland-Pfalz*", párrafo 30; y "*Germany v. Council*", párrafo 78, y toda la jurisprudencia allí citada.

<sup>139</sup> Documento Disponible en: [https://europa.eu/youreurope/business/dealing-with-customers/data-protection/data-protection-gdpr/index\\_es.htm](https://europa.eu/youreurope/business/dealing-with-customers/data-protection/data-protection-gdpr/index_es.htm) Fecha de Consulta: 16/Noviembre/2019.

fue aprobado en 2016 y vigente desde mayo de 2018 y que contiene las regulaciones actuales de privacidad de datos con una jurisdicción extendida; tal como se aplica a todas las empresas que procesan los datos personales de los interesados que residen en la Unión, independientemente de la ubicación de la empresa y si el procesamiento se lleva a cabo en la UE o no.

La legislación contiene una regulación que actualiza el derecho a la protección de datos de los ciudadanos de la UE. Por esta razón, el RGPD obliga a que el responsable del tratamiento, adopte importantes medidas de seguridad, a la vez que refuerza los cometidos de información que se debe facilitar a los interesados (por capas), entre la que se encuentra quién, dónde y con qué finalidad se trataran los datos, así como el facilitar información sobre los derechos que le asisten y dónde ejercerlos.

En relación con el derecho a la supresión, se incluye el Derecho al olvido<sup>140</sup>, que da derecho al interesado a solicitar al responsable a que suprima sus datos personales o el Derecho a la portabilidad o el Derecho a la limitación, como nuevos cometidos.

El reglamento tiene como objetivo imponer un nuevo marco de regulación de cumplimiento obligatorio a todos los miembros de la UE, de modo que los Estados miembros, ya no necesitan trasponer aquel marco regulatorio en sus leyes, siendo el RGPD directamente aplicable.

Además de los miembros de la UE, es importante tener en cuenta que cualquier empresa que comercialice bienes o servicios a los residentes de la UE, independientemente de su ubicación, está sujeta a la regulación, es así que este nuevo marco normativo tendrá un impacto en los requisitos de protección de datos a nivel mundial, repercutiendo principalmente a las empresas tecnológicas de EEUU, ya que, por el momento en este país, no existe una legislación federal sobre privacidad de datos.

---

<sup>140</sup> En este tema resulta interesante consultar la siguiente obra: MARTÍNEZ MARTÍNEZ, RICARD. (2014). *“Aplicar el derecho al olvido”*. Localización: Revista Aranzadi de derecho y nuevas tecnologías, ISSN 1696-0351, N°. 36, 2014, págs. 121-142.

Como destaca la profesora De la Serna Bilbao, el RGPD vino a dar uniformidad a las legislaciones nacionales existentes con respecto al derecho de acceso, particularmente ante un escenario en donde la globalización y el avance vertiginoso de las TIC, pudiera poner en riesgo el aumento exponencial del flujo transfronterizo de datos personales, buscando así una mayor seguridad jurídica y transparencia para todos los actores, especialmente para los operadores económicos y para los órganos y las entidades responsables en el tratamiento de dichos datos<sup>141</sup>.

Siguiendo a la profesora De la Serna Bilbao, podemos señalar, además, que ningún Estado miembro de la UE, puede aducir normas internas para evitar la aplicabilidad del RGPD, ya que esta norma tiene un contenido pleno que obliga y vincula a las partes. En el supuesto de que se presentará un conflicto en la jerarquización de leyes internas, para evitar la plena efectividad de RGPD, el mismo se resolverá siempre a la luz del derecho comunitario<sup>142</sup>.

Por otro lado, es relevante destacar que el RGPD, es muy puntual en señalar que, en todo momento, tiene que garantizarse el acceso a los documentos oficiales de interés público, sin detrimento de los bienes jurídicos protegidos por el ordenamiento. Es así que, el considerando 154 menciona que *“...El presente Reglamento permite que, al aplicarlo, se tenga en cuenta el principio de acceso del público a los documentos oficiales. El acceso del público a documentos oficiales puede considerarse de interés público. La referencia a autoridades y organismos públicos debe incluir, en este contexto, a todas las autoridades u otros organismos a los que se aplica el Derecho de los Estados miembros sobre el acceso del público a documentos...”*.

En relación con el anterior considerando, el artículo 86 del RGPD, señala igualmente que *“...Los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o u organismo público o una entidad privada para la realización*

---

<sup>141</sup> DE LA SERNA BILBAO, MARIA NIEVES. (2020). *“Legislación específica y aplicación supletoria del RGPD y LOPDGDD (Comentario al art. 2.3 LOPDGDD)”*. Comentarios al Reglamento General de Protección de Datos y a Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, edit. Civitas-Aranzadi.

<sup>142</sup> ÍDEM.

*de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento...”*

Este debate entre la publicidad activa a la que están llamadas todas las administraciones públicas y la protección de datos personales, ha sido expuesto de manera magistral por el citado profesor Troncoso Reigada de la siguiente manera<sup>143</sup>:

*“...El principio de proporcionalidad obliga a analizar la injerencia en el derecho fundamental a la protección de datos personales derivada del acceso a información pública a la luz del juicio de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto. Así, en muchas ocasiones, la intromisión en el derecho fundamental a la protección de datos personales es idónea para facilitar el acceso a información pública, por lo que esta limitación pasaría el juicio de adecuación.*

*El juicio de proporcionalidad en sentido estricto nos obliga a ponderar en cada caso si el fin a alcanzar, es proporcional con el medio, un análisis que no siempre deja cerrado el legislador y que no es fácil despegar del supuesto concreto. En este caso, habrá que valorar, por una parte, el nivel de injerencia en el derecho fundamental a la protección de datos personales, derivado del nivel de publicidad, del plazo de cancelación, del tipo de dato personal al que se va a tener acceso y las consecuencias negativas que esto puede tener en*

---

<sup>143</sup> TRONCOSO REIGADA, ANTONIO. (2017). *“La protección de datos personales como límite al acceso a la información pública en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Comentario al artículo 15”*. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 diciembre. Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Editorial Aranzadi, España 2017. Pág. 995.

*el interesado, y, por otra, el interés público del acceso a esa información administrativa.*

*La aplicación del principio de proporcionalidad en el ejercicio del derecho acceso a la información pública hace que no todos los datos personales a los que se pretende tener acceso sean objeto del mismo nivel de protección, teniendo en cuenta, además, que el propio derecho fundamental a la protección de datos personales también está sometido a límites.*

*Las palabras publicidad y acceso, en el fondo, no significan nada, ya que admiten modelos muy distintos de injerencia en el derecho fundamental a la protección de datos personales. La clave es alcanzar el interés público y el valor constitucional que demandan la publicidad y el acceso a la información con el menor nivel de injerencia, con la menor restricción posible del derecho fundamental a la protección de datos personales...”<sup>144</sup>.*

En esta misma tesitura, se pronuncia el artículo 15 Ley 19/2013, al señalar que cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud: *“...concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada...”*, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Por otro lado, los artículos 17 y 18, del RGPD, otorgan a los interesados un mayor control sobre los datos personales que se procesan automáticamente. El resultado es que los interesados pueden transferir sus datos personales entre los proveedores de servicios más fácilmente, configurando así un derecho a la portabilidad de datos. Los artículos 23 y 30 requieren que las compañías implementen medidas razonables de protección de datos, para proteger los datos personales y la privacidad de los consumidores contra una pérdida o exposición.

---

<sup>144</sup> IBÍDEM. Págs. 1035-1036.

Las notificaciones de violación de datos, desempeñan un papel importante en el texto del RGPD, ya que el artículo 31, especifica los requisitos para las infracciones de datos individuales, entre los que se destaca que los controladores deben notificar a las Autoridades Supervisoras de una violación de datos personales dentro de las 72 horas posteriores al conocimiento de la violación y deben proporcionar detalles específicos de la violación, como la naturaleza de la misma y el número aproximado de sujetos de datos afectados.

De la misma manera el artículo 32 del RGPD exige que los controladores de datos notifiquen a los interesados lo antes posible sobre las infracciones cuando las infracciones ponen en riesgo sus derechos y libertades.

Además de todo lo anterior, el reglamento requiere que las empresas realicen evaluaciones de impacto de protección de datos, para identificar riesgos para los datos del consumidor y revisiones de cumplimiento de protección de datos para garantizar que se aborden esos riesgos. Así mismo, exige que ciertas empresas nombren a oficiales de protección de datos, específicamente cualquier compañía que procese datos que revelen los datos genéticos de un sujeto, salud, origen racial o étnico, creencias religiosas, entre otras, debe designar a un oficial de protección de datos.

Estos funcionarios, sirven para asesorar a las empresas sobre el cumplimiento de la regulación y actuar como punto de contacto con las Autoridades Supervisoras. Algunas empresas pueden estar sujetas a este aspecto del reglamento, simplemente porque recopilan información personal sobre sus empleados, como parte de los procesos de recursos humanos.

Este nuevo marco normativo extiende los requisitos de protección de datos a las empresas internacionales que recopilan o procesan los datos personales de los ciudadanos de la UE, sometiéndolos a los mismos requisitos y sanciones que las empresas con sede en la UE. El artículo 79 del RGPD describe las sanciones por incumplimiento, que pueden ser de hasta el 4 % de los ingresos anuales globales de la empresa infractora, dependiendo de la naturaleza de la violación.

En este punto, es importante reconocer, que hay un sector de la academia que cree, que la implantación del RGPD a los Estados nacionales, puede mejorar. En este sentido, el profesor Ricard Martínez, sostiene que la privacidad de los datos, muchas veces es abordada desde el fundamentalismo, y no se desciende a la realidad, para ayudar a mejorar el buen gobierno, a las empresas y los ciudadanos. Cuando los juristas enfrentan los desafíos, que impone la protección de los datos personales, se debe hacer desde el sentido común, para ayudar a resolver problemas en la gestión pública y empresarial, ya que en esta misión, del artículo 39 del RGPD, se infiere, que la normativa europea, orienta y ayuda y no ordena o impone<sup>145</sup>.

El profesor Ricard Martínez, señala que se debe celebrar la consolidación de un modelo de protección de datos en Europa, sin embargo, reconoce que la normativa se aplica de modo formal y epidérmico, y a partir de ahí se pretenden dar soluciones en temas de privacidad. Por esta razón, más que la formalidad de la legislación, se debe hablar de cultura y gestión del cambio, porque si eso no pasa, la protección de datos, será solo una cláusula informativa y en la transformación digital, la calidad del dato, será estratégica.

Para el profesor Ricard Martínez, el RGPD, es un modelo de gestión de proyectos, es decir, es el conjunto de procesos, que guían al usuario, desde el momento en el que siente la necesidad de tratar los datos, hasta el momento en que el ciudadano materialmente trata dichos datos. Es así que, la protección de datos, tiene que integrarse de manera armónica y funcional, porque la privacidad es dinámica, no es estática.

Finalmente, el profesor sostiene, que en este camino de desafíos jurídicos, el soft-law, debería ayudar a interpretar los alcances de la protección de los datos

---

<sup>145</sup> MARTÍNEZ MARTÍNEZ, RICARD. (2007). *“El derecho fundamental a la protección de datos: perspectivas”*. Localización: IDP: revista de Internet, derecho y política = revista d'Internet, dret i política, ISSN-e 1699-8154, N.º. 5, 2007.

personales, como las interpretaciones, los estudios, las guías y resoluciones<sup>146</sup>, ya que por ejemplo en este campo, la doctrina de la Agencia Española de Protección de Datos<sup>147</sup>, ha cambiado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como lo fue en el caso particular de video vigilancia, que se presentó por un trabajador universitario de la Universidad de Sevilla<sup>148</sup>.

Por otro lado, en el caso del marco jurídico español, resulta interesante destacar lo que señala la Ley 18/2015 sobre reutilización en su artículo 3 sobre el ámbito objetivo de aplicación de la ley, ya que como textualmente se describe que: *"...En ningún caso, podrá ser objeto de reutilización, la información en que la ponderación a la que se refieren los artículos 5.3 y 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, arroje como resultado la prevalencia del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, a menos que se produzca la disociación de los datos a la que se refiere el artículo 15.4 de la citada Ley..."*.

De igual forma, en el ámbito autonómico, la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información Pública de las Islas Canarias<sup>149</sup> señala

---

<sup>146</sup> MARTÍNEZ MARTÍNEZ, RICARD. (2017). *"Big data, investigación en salud y protección de datos personales ¿Un falso debate?"*. Localización: Revista valenciana d'estudis autonòmics, ISSN 0213-2206, N° 62, 2017, págs. 235-280.

<sup>147</sup> La Agencia Española de Protección de Datos, fue creada en 1992 y es el organismo público encargado de velar por el cumplimiento de la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal en España. Tiene su sede en Madrid y su ámbito de actuación se extiende al conjunto de España. Información Disponible en: <https://www.aepd.es/es>.

<sup>148</sup> SENTENCIA 29/2013, de 11 de febrero. Se reconoce el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal (art. 18.4 CE). En su fundamento 8, podemos encontrar la relevancia de la sentencia en el tema de protección de los datos personales en su relación con los sistemas de video vigilancia: *"...las cámaras de video-vigilancia instaladas en el recinto universitario reprodujeron la imagen del recurrente y permitieron el control de su jornada de trabajo; captaron, por tanto, su imagen, que constituye un dato de carácter personal, y se emplearon para el seguimiento del cumplimiento de su contrato. De los hechos probados se desprende que la persona jurídica titular del establecimiento donde se encuentran instaladas las videocámaras es la Universidad de Sevilla y que ella fue quien utilizó al fin descrito las grabaciones, siendo la responsable del tratamiento de los datos sin haber informado al trabajador sobre esa utilidad de supervisión laboral asociada a las capturas de su imagen..."*.

<sup>149</sup> Documento Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-1114> Fecha de Consulta: 19/Noviembre/2019.



en su artículo 14 que “...A la información sujeta a publicación de acuerdo con lo establecido en el presente capítulo le serán de aplicación los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en la legislación básica y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal. Cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicación solo se llevará a efecto previa disociación de los mismos...”.

Por esta razón, se promueve valorar la alternativa de la anonimización, para proteger los datos personales, antes de la difusión o, por otro lado, autorizar solo el acceso parcial cuando se concluye que el derecho a la privacidad impide el acceso a la información. Este reconocimiento jurídico a la anonimización, se encuentra contemplado en el marco jurídico español, como un proceso de disociación de datos, que ha sido ampliamente desarrollado por la Agencia Española de Protección de Datos, y que es entendido como “...la ruptura de la cadena de identificación de las personas...”<sup>150</sup>.

Aquí, es pertinente señalar, la trascendencia de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales<sup>151</sup>, -en adelante *Ley Orgánica 3/2018*-, ya que desarrolla aspectos fundamentales en el marco del RGPD y contiene una serie de disposiciones legales que es preciso siquiera mencionar en este trabajo por la importancia que revisten.

La Ley Orgánica 3/2018, facilita el ejercicio de los derechos específicos conferidos a los interesados, al exigir que los medios para ejercer dichos derechos sean fácilmente accesibles<sup>152</sup>. Es así que, para hacer cumplir el principio de transparencia

---

<sup>150</sup> AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS. (2019). “Orientaciones y Garantías en los Procedimientos de anonimización de Datos Personales”. Documento Disponible en: <https://www.aepd.es/sites/default/files/2019-09/guia-orientaciones-procedimientos-anonimizacion.pdf>. Fecha de Consulta: 8/Marzo/2020.

<sup>151</sup> Documento Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-16673> Fecha de Consulta: 16/Noviembre/2019.

<sup>152</sup> Véase al respecto el artículo 12 de la Ley Orgánica 3/2018, que se titula “Disposiciones generales sobre ejercicio de los derechos”.

recogido en el RGPD<sup>153</sup>, este marco normativo regula la forma en que se informa a los ciudadanos sobre el procesamiento de sus datos y opta por un sistema de información en capas. Por lo tanto, los interesados deberán ser informados sobre los aspectos básicos del procesamiento y poder acceder a información más detallada, a través de un enlace directo, si así lo requieren<sup>154</sup>.

La Ley Orgánica 3/2018, establece respecto del ejercicio de los distintos derechos que aquellos se ejercitarán de acuerdo con lo establecido en el RGPD<sup>155</sup>. Respecto de los datos de las personas fallecidas señala que el derecho de acceso, rectificación o supresión de sus datos pueden ser realizados por las personas relacionadas con ellos por razones familiares o de hecho y sus herederos *-a menos que el fallecido haya prohibido dicho acceso-*. A tal efecto, aquellos se pueden dirigir al responsable o encargado del tratamiento con el objeto de solicitar el ejercicio de los derechos<sup>156</sup>.

Igualmente les permite que se puedan dirigir también a los prestadores de servicios de la sociedad de la información, con la finalidad de acceder a dichos contenidos e impartirles las instrucciones que estimen oportunas sobre su utilización, destino o supresión<sup>157</sup>. Con respecto al tratamiento de los datos personales de menores en

---

<sup>153</sup> Concretamente en el artículo 13 del RGPD titulado *“Transparencia de la información, comunicación y modalidades de ejercicio de los derechos del interesado”*.

<sup>154</sup> Como se destaca en la propia Exposición de motivos de la Ley Orgánica 3/2018, El Título III, dedicado a los derechos de las personas, adapta al Derecho español el principio de transparencia en el tratamiento del reglamento europeo, que regula el derecho de los afectados a ser informados acerca del tratamiento y recoge la denominada *«información por capas»* ya generalmente aceptada en ámbitos como el de la video vigilancia o la instalación de dispositivos de almacenamiento masivo de datos (tales como las «cookies»), facilitando al afectado la información básica, si bien, indicándole una dirección electrónica u otro medio que permita acceder de forma sencilla e inmediata a la restante información.

<sup>155</sup> Véase al respecto el Título III de la Ley Orgánica 3/2018, titulado *“Derechos de las personas”*.

<sup>156</sup> Artículo 3 de la Ley Orgánica 3/2018 titulado *“Datos de las personas fallecidas”*. Téngase en cuenta que el RGPD en su considerando 27 señala al respecto que *“El presente Reglamento no se aplica a la protección de datos personales de personas fallecidas. Los Estados miembros son competentes para establecer normas relativas al tratamiento de los datos personales de estas”*. En virtud de esta última habilitación, es que el legislador nacional ha adoptado esta regulación.

<sup>157</sup> Artículo 96 de la Ley Orgánica 3/2018 titulado *“Derecho al testamento digital”*.

relación con los servicios de la sociedad de la información, se establece la edad mínima para el consentimiento autónomo a los 14 años<sup>158</sup>. Del mismo modo, regula el derecho al olvido y su aplicación a los menores en relación con los datos proporcionados por menores en las redes sociales y otros servicios de la sociedad de la información. Este derecho puede ser ejercido por el menor mismo o por terceros mientras todavía sea menor<sup>159</sup>.

Resulta interesante además, que este marco normativo incluye específicamente capacitación sobre el uso seguro y apropiado de Internet en el currículo académico, lo que requiere que los maestros reciban una capacitación adecuada con respecto a este asunto<sup>160</sup>.

Por otro lado, también contiene un artículo específico relacionado con el procesamiento de datos personales en el marco de los sistemas de denuncia de irregularidades<sup>161</sup>. Además, actualiza las garantías aplicables a los ciudadanos en relación con el uso de dispositivos de video vigilancia, geolocalización, grabación de sonido y otros dispositivos digitales en el lugar de trabajo<sup>162</sup>.

Es apropiado señalar, que la Ley Orgánica 3/2018 requiere un monto mínimo de 50 euros para la inclusión de una persona en un sistema de información crediticia, es decir, su inclusión en el archivo moroso y reduce de 6 a 5 años el período máximo

---

<sup>158</sup> El RGPD establece en el artículo 8 titulado “*Condiciones aplicables al consentimiento del niño en relación con los servicios de la sociedad de la información*”, que, en relación con la oferta directa a niños de servicios de la sociedad de la información, el tratamiento de los datos personales de un niño se considerará lícito cuando tenga como mínimo 16 años. Si el niño es menor de 16 años, tal tratamiento únicamente se considerará lícito si el consentimiento lo dio o autorizó el titular de la patria potestad o tutela sobre el niño, y solo en la medida en que se dio o autorizó. Los Estados miembros podrán establecer por ley una edad inferior a tales fines, siempre que esta no sea inferior a 13 años. De ahí que la Ley Orgánica 3/2018 haya establecido la edad de 14 años.

<sup>159</sup> Véase al respecto los artículos 92. “*Protección de datos de los menores en Internet*”, 93. “*Derecho al olvido en búsquedas de Internet*” y 94. “*Derecho al olvido en servicios de redes sociales y servicios equivalentes*”, de la Ley Orgánica 3/2018.

<sup>160</sup> Artículo 83 de la Ley Orgánica 3/2018 “*Derecho a la educación digital*”.

<sup>161</sup> Artículo 24 de la Ley Orgánica 3/2018 “*Sistemas de información de denuncias internas*”.

<sup>162</sup> Artículo 22 de la Ley Orgánica 3/2018, “*Tratamientos con fines de video vigilancia*” y artículo 90 que regula el “*Derecho a la intimidad ante la utilización de sistemas de geolocalización en el ámbito laboral*”.

de inclusión de deudas en dichos archivos<sup>163</sup>. En materia de reutilización de documentos que contengan datos de carácter personal, se regirá igualmente por lo que disponga la Ley Orgánica 3/2018 quien además modifica la Ley 19/2013.

En esta misma línea de protección de datos personales, se pronuncia el CTBG en su Criterio interpretativo 1/2015<sup>164</sup>, de 24 de junio, en el que se mencionan los alcances en las obligaciones de los órganos, organismos, y entidades del sector público estatal en materia de acceso a la ISP, sobre sus relaciones de puestos de trabajo, catálogos, plantillas orgánicas y las retribuciones de sus empleados o funcionarios<sup>165</sup>.

Sobre este mismo tema, cabe señalar que existen también diversas resoluciones del CTBG importantes. Solo por citar a título de ejemplo, la Resolución 134/2016<sup>166</sup>, de 27 de junio, relativa a las retribuciones de productividad de todos los funcionarios con nombres y apellidos; la Resolución 404/2017<sup>167</sup>, de 20 de noviembre, relativa a

---

<sup>163</sup> Artículo 20 de la Ley Orgánica 3/2018 “Sistemas de información crediticia”.

<sup>164</sup> Documento Disponible en: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/C1\\_2015\\_%20AccesoRPT\\_retribuciones.pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/C1_2015_%20AccesoRPT_retribuciones.pdf) Fecha de Consulta: 12/Febrero/2020.

<sup>165</sup> Sin embargo, en el tema de las responsabilidades de todas las autoridades públicas, cuando se razonan las limitaciones al derecho de acceso, es importante señalar la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 dictada en el Recurso de Casación nº 75/2017, que razona lo que a continuación de cita: “...Cualquier pronunciamiento sobre las causas de inadmisión, que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013. Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información. Asimismo, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquel es un derecho reconocido de forma amplia y que solo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la Ley...”.

<sup>166</sup> Documento Disponible en: <file:///C:/Users/Archivo%202/Downloads/R-0134-2016.pdf> Fecha de Consulta: 20/Febrero/2020.

<sup>167</sup> Documento Disponible en: <file:///C:/Users/Archivo%202/Downloads/R-0404-2017.pdf> Fecha de Consulta: 20/Febrero/2020.

la información sobre el ERE de la empresa EFE; la Resolución 437/2017<sup>168</sup>, de 14 de diciembre que aborda el tema de las retribuciones de productividad, con un régimen de acceso específico; la Resolución 460/2017<sup>169</sup>, de 15 de enero de 2018 relativa a las productividades mensuales asignadas.

En todas las resoluciones anteriores, ha quedado de manifiesto que no se pone en riesgo la protección de los datos personales, ya que la información que se solicita por los reclamantes, busca en todos los casos, conocer el avance y progreso de la plantilla de las compañías y las empresas de las que forman parte, así como las implicaciones económicas de todos sus procesos, lo que encuadra perfectamente, con los mismos objetivos de la Ley 2019/2013, que busca en todo momento, colocar bajo el escrutinio público, las decisiones de las autoridades públicas, y como éstas acciones, repercuten en la vida de los ciudadanos.

Más recientemente, la Resolución 690/2019, de 20 de diciembre, sobre el derecho de acceso de una persona a conocer el expediente de un Guardia Civil que ha recibido condecoraciones, así como la hoja de méritos que justifica su recepción, petición que el CTBG admite y exige que se facilite dicha información a quien lo solicita, y no considera que el Derecho a la protección de datos, constituya un límite al traslado de la información solicitada.

Finalmente, lo que resulta relevante señalar, es que en el ámbito europeo, hay una doctrina muy desarrollada en la protección de los datos personales. La Agencia Española de Protección de Datos, también es fundamental en la interpretación progresiva de este bien jurídico tutelado. En el ámbito de la reutilización de la ISP, está claro que es una de las excepciones, definida con mayor claridad en sus alcances y en su contenido.

---

<sup>168</sup> Documento Disponible en: file:///C:/Users/Archivo%20/Downloads/R-0437-2017.pdf Fecha de Consulta: 20/Febrero/2020.

<sup>169</sup> Documento Disponible en: file:///C:/Users/Archivo%20/Downloads/R-0460-2017.pdf Fecha de Consulta: 20/Febrero/2020.

## **1.6. Concepto de Reutilización de la ISP.**

Una vez reflexionados los conceptos más importantes vinculados a la reutilización de la ISP, es momento de detenernos a delimitar sus alcances y diferencias con otros términos. Para comenzar y una vez esbozado algunas ideas, podemos comenzar definiendo el concepto de ISP y lo haremos desde la perspectiva de la OCDE. Esta institución internacional señala textualmente que: “...*La información del sector público es cualquier tipo de información, incluyendo información de productos y servicios, generados, creados, recopilados, procesados, conservados, mantenidos, diseminados o financiados por o para el gobierno o alguna institución pública...*”.

La definición de ISP transcrita, es lo suficientemente clara y describe a la ISP básicamente como toda la información que poseen las instituciones y organismos públicos. En el ámbito europeo, las Directivas de reutilización de la ISP, presentan un concepto de ISP más amplio en comparación con la OCDE. En efecto, en la definición transcrita se ha desarrollado el derecho de garantizar el acceso a la ISP, derecho que básicamente podría ser descrito como una información que es accesible y sobre la que no existe, ningún impedimento para facilitar su reutilización.

Para entender con mayor claridad el alcance del concepto de reutilización, resulta apropiado destacar el contenido de la Ley 19/2013, ya que concretamente en el artículo 5.4 se menciona la reutilización con el siguiente tenor “...*La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada, así como su identificación y localización...*”.

En este orden de ideas, podemos observar, que la referencia al concepto de reutilización de la ISP, no es en un solo sentido, sino que, en un primer término, se hace referencia a ella, como un elemento técnico vinculado a los formatos digitales en los que debe estar disponible la ISP y, en segundo término, el concepto de reutilización es visto como un principio rector, para garantizar las obligaciones de publicidad activa en el tema de transparencia.

En este punto, existe un debate académico en torno a los contenidos de la Ley 19/2013, en el que se argumenta que aquella podría incorporar los conceptos de reutilización de ISP, por lo que no sería necesario, contar con otra Ley específica, que se dedique a regular las políticas de reutilización. En cualquier caso, es la propia Ley 19/2013, la que reconoce la existencia de un régimen específico de reutilización, cuando se accede a documentación destinada a tal efecto. Así señala que “...*Esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización...*”<sup>170</sup>.

Solo para efectos ilustrativos y para ahondar aún más en el concepto de reutilización de la ISP dentro del marco jurídico español, puede servir de referencia, el Acuerdo de 28 de octubre de 2010, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento 3/2010, sobre reutilización de sentencias y otras resoluciones judiciales<sup>171</sup>, que en su artículo 2 define al concepto de la siguiente manera:

*“...1.- A los efectos de este Reglamento, se entiende por reutilización el uso de las sentencias y otras resoluciones judiciales por parte de personas físicas o jurídicas que las empleen, a su vez, para facilitar a terceras personas el acceso a tales sentencias y resoluciones, o a productos con valor añadido elaborados a partir de las mismas, sea o no con fines comerciales.*”

---

<sup>170</sup> Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013.

<sup>171</sup> Documento Disponible en: file:///C:/Users/Dr.%20Monsivais/Downloads/BOE-A-2010-17860.pdf  
Fecha de Consulta: 12/Noviembre/2019.

*2.- El concepto de reutilización comprende el empleo de métodos digitales de referencia o reenvío a la información existente en una red o sistema, tales como el enlace a ficheros electrónicos en los que se contenga la información, su indexación, la federación de búsquedas aplicadas a la base de datos, así como cualesquiera otros procedimientos tecnológicos que permitan a terceras personas acceder a las sentencias y otras resoluciones judiciales...”.*

De las anteriores definiciones, podemos afirmar, que de todas las características del concepto, se desprende la definición de datos o ISP, así como la connotación comercial en la reutilización, y en este tema, de acuerdo con algunos informes de crecimiento económico, por citar un ejemplo, nos revelan que el PIB de la UE, podría crecer potencialmente casi un 2,0 % en 2020, como consecuencia del valor de los datos, en la reutilización de la ISP<sup>172</sup>.

En este escenario, que favorezca a la reutilización, los ciudadanos pueden utilizar la ISP para trabajar con otros grupos de ciudadanos y así poder ir construyendo una conciencia colectiva. Junto a estos beneficios sociales, la apertura de la ISP también fomenta la protección del bienestar público, las cuestiones ambientales, la salud pública, la investigación científica y el patrimonio cultural<sup>173</sup>.

Por esta razón, hoy *“...Uno de los debates más interesantes y recientes en el ámbito de la administración es que se puede presentar la posibilidad o no de que las*

---

<sup>172</sup> A. HALONEN. (2012). Being open about data. *“Analysis of the UK open data policies and applicability of data”*. Finnish Institute. Documento Disponible en: <http://assets.finnishinstitute.studiocoucou.com/media/W1siZiIsIjIwMTMvMDEvMzEvMTNfMDNfMTNfNjM1X2JlaW5nXzlw3Bl8yMGFib3V0XzlwZGF0YS5wZGYiXV0/being%2520open%2520about%2520data.pdf?sha=9b1040ca> Fecha de Consulta: 12/Noviembre/2019.

<sup>173</sup> Téngase en cuenta lo dispuesto por la Ley Orgánica 3/2018 en su Disposición adicional sexta, que aborda la *“Reutilización con fines de investigación en materia de salud y biomédica de datos personales recogidos con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley orgánica”*. Igual atención se le debe dar a la Disposición adicional décimo séptima, relativa a *“Tratamientos de datos de salud”*, que señala *“Se considerará lícita y compatible la reutilización de datos personales con fines de investigación en materia de salud y biomédica cuando, habiéndose obtenido el consentimiento para una finalidad concreta, se utilicen los datos para finalidades o áreas de investigación relacionadas con el área en la que se integrase científicamente el estudio inicial”*.



*empresas privadas reutilicen la información administrativa para el propio desarrollo de su actividad comercial o mercantil. Todo ello con las debidas limitaciones legales, en aras de proteger y preservar la seguridad y el derecho a la privacidad de las personas...*<sup>174</sup>.

Sin embargo, el potencial del uso que se le da a la ISP, sigue siendo subdesarrollado. En efecto, en primer término, podemos señalar que la ISP, en algunas ocasiones, no está disponible, o se trata de datos frecuentemente difíciles de encontrar, e incluso más difíciles de reutilizar, debido a las condiciones restrictivas de uso, o las cargas que se les pueden imponer, en gran medida, por una legislación poco clara, así como por el desconocimiento de las herramientas disponibles y las barreras técnicas que existen dentro del sector público<sup>175</sup>.

En esta misma línea, dentro del marco normativo español, existe la falta de interés por armonizar las potencialidades de la reutilización de la ISP, ya que por ejemplo en la Ley 19/2013 *“...la reutilización y los aspectos conexos a la misma son mencionados en pocas ocasiones. La primera de ellas en el Preámbulo, para hacer mención a otras normas que inciden en el acceso a la información pública. Resulta significativo que, a pesar de la proclama del Preámbulo, la Ley de Transparencia a lo largo del articulado de la Ley de Reutilización, solo es mentada en relación a los límites de la misma. Más adelante, en el aludido artículo 11, se incide en la reutilización de la información vinculada directamente a los formatos de publicación; e igualmente en la Disposición Adicional Primera de la Ley de Transparencia al*

---

<sup>174</sup> TRONCOSO REIGADA, A. (2009). *“Reutilización de información pública y protección de datos personales”*. Agencia Madrileña de Protección de Datos. *Revista general de Información y Documentación*, número 19, junio de 2009, págs. 243-264. Disponible en: <http://revistas.ucm.es/index.php/RGID/article/view/RGID0909110243A/9169> Fecha de consulta: 17/Noviembre/2019.

<sup>175</sup> INFORMACIÓN DE ACCESO. (2010). *“Más allá del acceso: Open Government Data y el derecho a reutilizar”*. Documento Disponible: [http://www.access-info.org/documents/Beyond\\_Access\\_10\\_Aug\\_2010\\_consultation.pdf](http://www.access-info.org/documents/Beyond_Access_10_Aug_2010_consultation.pdf) Fecha de Consulta: 17/Noviembre/2019.

*reconocerse la existencia de un régimen específico cuando se accede a documentación destinada a su reutilización...*<sup>176</sup>.

Los obstáculos que enfrenta la reutilización de la ISP en España, tienen fundamento en su marco jurídico, ya que desde la Ley 19/2013 que garantiza el derecho de acceso, se hace notar la no obligatoriedad de la reutilización de la ISP con términos a lo largo de toda la normativa como “...Se fomentará...” o “...La ISP se proporcionará en formatos preferiblemente reutilizables...”, contrario a la obligatoriedad que plantea la Ley 37/2007.

En este sentido, la Directiva 2019/1024, explica en sus considerandos que “...Los documentos elaborados por los organismos del sector público de carácter ejecutivo, legislativo o judicial constituyen un conjunto amplio, diverso y valioso de recursos que pueden beneficiar a la sociedad. Ofrecer esta información, que incluye los datos dinámicos, en un formato electrónico de uso habitual permite que los ciudadanos y las personas jurídicas hallen nuevas formas de utilizarla y creen productos y servicios nuevos e innovadores...”.

Además, destaca la importancia que tiene para la sociedad el poner a disposición de la misma toda la información para su reutilización al señalar que “...La información del sector público representa una fuente extraordinaria de datos que pueden contribuir a mejorar el mercado único y al desarrollo de nuevas aplicaciones para los consumidores y las personas jurídicas. El empleo inteligente de los datos, incluido su tratamiento a través de aplicaciones de inteligencia artificial, puede tener un efecto transformador en todos los sectores de la economía...”<sup>177</sup>.

Aquí es interesante resaltar, que el concepto de reutilización de la ISP es distinto dentro del marco jurídico español al de estadística pública, que se concentra única y exclusivamente al manejo y recopilación de datos para la realización de políticas

---

<sup>176</sup> ARIAS POU, MARÍA Y MOLINA GARCÍA, MARÍA JOSÉ. (2017). “La reutilización de la información pública como principio técnico de transparencia en el derecho español”. Comentarios a la Ley 19/2013, de 9 diciembre. Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Editorial Aranzadi, España 2017. Pág. 671.

<sup>177</sup> Considerando 8 y 9 de la Directiva 2019/1024.

públicas, contrario al de reutilización, que usa el acceso a la ISP para la creación de nuevos servicios, distintos al objetivo original de los datos.

Sin embargo, hay que destacar, que el análisis de datos para valor estadístico, siempre ha existido en las dependencias de la administración pública<sup>178</sup>. En este contexto y solo para efectos ilustrativos, valdría la pena citar textualmente lo que menciona el preámbulo 2 de la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública<sup>179</sup>, *-en adelante Ley 12/1989-* quien para delimitar el concepto y objeto de la estadística pública señala lo siguiente:

*“...En cuanto a la recogida de datos, se subraya la importancia que tiene a efectos estadísticos la utilización de datos ya recogidos por otras oficinas o dependencias administrativas como fruto de su actividad ordinaria, lo cual permite, por otra parte, un considerable ahorro de medios y evita volver a dirigirse a los informantes para recabar datos que ya obran en poder de la Administración para otros fines.*

---

<sup>178</sup> Existen numerosos trabajos dedicados al estudio del uso de la estadística por las Administraciones Públicas y su importancia. Al respecto se puede consultar el trabajo de BARRETO-VILLANUEVA, ADÁN; *“El progreso de la Estadística y su utilidad en la evaluación del desarrollo”*, en Papeles de población, vol.18 no.73 Toluca jul. /sep. 2012. versión On-line ISSN 2448-7147 (consultado en febrero 2020), en donde se estudia la relación entre la Estadística y sus aplicaciones en el desarrollo social. En este trabajo se destaca la importancia que la Estadística ha adquirido como disciplina transversal, de apoyo, en la investigación y en la política. Concreta que el avance de las tecnologías de la información y en general de la sociedad del conocimiento, le han dado un impulso que no había experimentado y, a partir de la primera década del siglo XXI, se proyecta como una de las disciplinas más influyentes de esta nueva centuria. El autor, demuestra la utilidad práctica de la Estadística y como aquella permite en la actualidad medir otros valores, más allá de los estrictamente económicos, para incursionar en la construcción de indicadores alternativos del progreso económico y la prosperidad, para poner en evidencia que el desarrollo de los pueblos no radica solo en el bienestar material. El documento consta de dos grandes apartados, en el primero se da cuenta de la Estadística, sus orígenes y aplicaciones como ciencia transversal; en el segundo se abordan algunas de sus más importantes contribuciones al desarrollo social, mediante una recopilación de argumentos, tesis, concepciones y prácticas, en el ámbito internacional y nacional, sobre el tema de las nuevas alternativas para la medición del bienestar, precisamente para hacer evidente la idea de que el desarrollo va más allá del crecimiento económico.

<sup>179</sup> Documento Disponible en: <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1989-10767> Fecha de Consulta: 17/Noviembre/2019.

*Por lo que concierne a la comunicación y difusión de la información estadística, se establecen reglas que permitan su incremento y potenciación.*

*Por lo demás, resulta innecesario justificar que la Ley se preocupa tan solo de regular y ordenar los principios propios de la función estadística, en especial los que se refieren a la recogida de datos, y no los generales de la actuación administrativa que tienen un encaje natural en otras normas administrativas que, desde luego, vinculan también la actuación de los servicios estadísticos...”<sup>180</sup>.*

Es este mismo sentido, la Ley 12/1989 establece que la función estadística pública en el ámbito de la Administración del Estado, se articula por el Instituto Nacional de Estadística –*en adelante INE*- así como por las unidades de los departamentos ministeriales y de los diversos órganos públicos de ella dependientes, a las que se haya encomendado aquella función, y el Consejo Superior de Estadística. Además de los señalados, deben sumarse otras entidades como la Comisión Interministerial de Estadística y Comité Interterritorial de Estadística.

Es importante señalar, que como la organización territorial en España es diversa y compleja, al tener reconocida autonomía cada comunidad autónoma, existe un sistema estadístico regional, responsable de diseñar estadísticas para su ámbito local y territorial, que en cada caso le señalan sus respectivos marcos legales como los estatutos de autonomía, sus leyes de estadística y de otros planes estadísticos. De ahí que en cada comunidad autónoma exista también un organismo similar al INE, como el Instituto de estadística de la Comunidad de Madrid<sup>181</sup>, de Andalucía<sup>182</sup> o de Galicia<sup>183</sup> por citar algunos.

---

<sup>180</sup> ÍDEM.

<sup>181</sup> <http://www.madrid.org/iestadis/>.

<sup>182</sup> <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia>.

<sup>183</sup> <https://www.ige.eu/web/index.jsp?idioma=es>.

Es así, que el INE, es la entidad central de la estadística oficial en España y a este órgano se le encomiendan distintas funciones y competencias, especificadas en la Ley 12/1989, entre las que sobresalen la coordinación y supervisión de los servicios estadísticos, el diseño del anteproyecto del Plan Estadístico Nacional, la organización del inventario de estadísticas, la ejecución de los censos generales, de grandes encuestas y de los sistemas integrados de cuentas económicas y de estadísticas demográficas y sociales, el ejercicio de las relaciones internacionales en el rubro de estadística, entre otras.

El fundamento jurídico de mayor jerarquía sobre la actividad estadística en España, se encuentra en el artículo 149. 1. 31, de la Constitución Española, en el que se establece la competencia exclusiva sobre la estadística para fines estatales. La Ley 12/1989, especifica los lineamientos por los que se rige la actividad estadística, regula la recogida de datos, su conservación y difusión de resultados, señala las condiciones en que la respuesta es obligatoria, regula el secreto estadístico, así como la actuación de los órganos estadísticos, tanto ejecutivos como consultivos, además introduce la planificación de la producción de estadísticas.

De todo lo anterior, se puede inferir con claridad, que la definición de estadística pública en España, tanto en su fundamento constitucional, como la de su normativa específica, está relacionada exclusivamente para fines estatales, es decir, el concepto de estadística pública, se refiere a que todo el conjunto de datos que recopila el Estado, son para el uso de los propios fines que tenga encomendados.

Esto no quiere decir, que esos mismos datos que genera, puedan ser reutilizados por ciudadanos o empresas para otros fines, pero justamente estos últimos sujetos, quedan fuera de la definición jurídica de estadística pública. En el concepto de reutilización, se persigue fundamentalmente, fomentar la economía de mercado, valorando los datos en poder de las Administraciones, como un importante activo económico, pues son válidos como materia prima para nuevos productos y servicios digitales y fuente de información para las transacciones electrónicas.

En definitiva, de acuerdo con lo anterior, el concepto de reutilización de la ISP se identifica con el uso de dichos datos para fines comerciales y otros distintos por los que fueron creados inicialmente.

### **1.6.1. Principios de la Reutilización de la ISP.**

En este mismo orden de ideas, podemos abordar ahora, al debate académico y jurídico sobre los principios constitucionales de la reutilización. En principio, tal como señala la doctrina, puede pensarse que los fundamentos constitucionales de la transparencia administrativa, son plenamente aplicables o semejantes a la reutilización de la ISP.

No obstante, es preciso destacar que aquella afirmación tiene algunos matices. Se ha sostenido por un sector de la academia, como el profesor Troncoso Reigada, que la transparencia, tiene principalmente una finalidad política-administrativa y no comercial como la reutilización de la ISP. A diferencia de la transparencia administrativa, *-siguiendo a Troncoso Reigada-* la reutilización, no es una consecuencia del Estado democrático, más bien, el aporte claro de la reutilización, es la de representar los objetivos principales, de las iniciativas de datos abiertos y de la mercantilización de la ISP<sup>184</sup>.

Por otro lado, hay un sector de la academia, que considera que la reutilización de la ISP, tiene los mismos fundamentos constitucionales que la transparencia administrativa, ya que como lo sostiene Arias Pou y Molina García, la reutilización de la ISP es de gran utilidad, como se sostiene en el preámbulo de la Ley 37/2007 *“...Para los ciudadanos como elemento de transparencia y guía para la participación democrática...”*<sup>185</sup>.

---

<sup>184</sup> TRONCOSO REIGADA, ANTONIO. (2009). “Reutilización de información pública y protección de datos personales”. Agencia Madrileña de Protección de Datos. Revista general de Información y Documentación Numero 19. 243-264.

<sup>185</sup> ARIAS POU, MARÍA Y MOLINA GARCÍA, MARÍA JOSÉ. (2017). “La reutilización de la información pública como principio técnico de transparencia en el derecho español”. Comentarios a

Ciertamente, el profesor Troncoso Reigada, sostiene que la reutilización de la ISP, tiene una connotada esencia comercial, pero no debe confundirse al concepto de reutilización de la ISP, con el de actividades comerciales.

De la revisión, al marco legislativo de las comunidades autonómicas en España, pueden encontrarse, las características conceptuales de la actividad comercial, y solo por citar algunos ejemplos, podemos decir que la Ley 16/1999, de 29 de abril, de Comercio Interior de la Comunidad de Madrid<sup>186</sup> define a la actividad comercial como “...*la consistente en situar u ofrecer en el mercado, por cuenta propia o ajena, productos naturales o elaborados, así como aquellos servicios que de ella se deriven, independientemente de la modalidad o soporte empleado para su realización...*”.

De la misma forma, el Decreto Legislativo 1/1993, de 9 de marzo, sobre comercio interior<sup>187</sup>, de la Comunidad Autónoma de Cataluña, la define como “...*la disposición del mercado interior de bienes, productos o mercancías y determinados servicios mediante personas físicas o jurídicas...*”.

De las definiciones anteriores, podemos inferir que solo la idea de comercialización, puede tener relación, con uno de los rasgos de la reutilización de la ISP, sin embargo, es evidente que los datos que generan las administraciones públicas, no se crean inicialmente, con la intención de ser puestos en el mercado, si no que este escenario puede ocurrir o no, dependiendo de los objetivos específicos, por los que se reutilizará la ISP.

En cualquier caso, puede observarse que el concepto de reutilización, se aborda al menos desde dos diferentes perspectivas “...*Primeramente, se invoca como*

---

la Ley 19/2013, de 9 diciembre. Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Editorial Aranzadi, España 2017. Págs. 668-669.

<sup>186</sup> Documento Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/1999/08/16/pdfs/A30340-30350.pdf>  
Fecha de Consulta: 17/Noviembre/2019.

<sup>187</sup> Documento Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=DOGC-f-1993-90001&tn=1&p=20011231>  
Fecha de Consulta: 17/Noviembre/2019.

*cuestión técnica asociada a los formatos bajo los cuales ha de publicarse o facilitarse preferiblemente la información solicitada; y por otro, como principio rector en el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa...<sup>188</sup>.*

Estas dos perspectivas, las podemos ver reflejadas en la misma Ley 19/2013, ya que este marco normativo, se refiere a la reutilización de la ISP, como principio técnico, señalando textualmente que: “...se fomentará que la información sea publicada en formatos que permita su reutilización, de acuerdo con lo previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público y en su normativa de desarrollo...<sup>189</sup>.”

Podemos observar entonces, que el marco jurídico español, ha hecho esfuerzos importantes para estar alineado, con las intenciones de las normativas europeas de reutilización de datos, de ir más allá de los requerimientos mínimos, para garantizar los principios básicos de la reutilización de la ISP, particularmente a lo que hoy obliga la Directiva 2019/1024<sup>190</sup>.

En este sentido, del mismo preámbulo de Directiva 2019/1024, podemos distinguir los principios más esenciales, que dan contenido y forma al concepto de la reutilización de la ISP, entre los que sobresalen la accesibilidad, la gratuidad, la

---

<sup>188</sup> IBÍDEM, Pág. 671.

<sup>189</sup> Artículo 11, inciso c) de la Ley 19/2013.

<sup>190</sup> El considerando 16 de la Directiva 2019/1024 señala textualmente que: “Se anima a los Estados miembros a promover la creación de datos basados en el principio «abiertos desde el diseño y por defecto», con respecto a todos los documentos que entren en el ámbito de aplicación de la presente Directiva. Al hacerlo, deberán garantizar un nivel constante de protección de los objetivos de interés público, como la seguridad pública, inclusive cuando afecte a información sensible sobre infraestructuras críticas, y se garantiza la protección de los datos personales, también 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”. El considerando 19 señala además que: “Se anima a los Estados miembros a ir más allá de los requisitos mínimos establecidos por la presente Directiva aplicando los requisitos de esta a los documentos que obran en poder de empresas públicas relacionados con actividades que, en virtud del artículo 34 de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo (10), estén sometidas directamente a la competencia. Los Estados miembros también pueden decidir aplicar los requisitos de la presente Directiva a las empresas privadas, en particular las que presten servicios de interés general”.



publicidad, la no discriminación, ni distorsión y la cooperación, además de otros como la disponibilidad, la estabilidad, el mantenimiento durante la vida útil de los datos, la uniformidad de uso y normas, y las facilidades de uso y seguridad<sup>191</sup>.

Podemos inferir entonces, que la publicidad, la accesibilidad y la gratuidad de la ISP, son principios esenciales de la reutilización. Las leyes de acceso, ayudan en gran medida a la personalización de estos dos principios, sin embargo, el acceso debe ir más allá de lo que establecen las leyes de transparencia.

Los datos deben estar abiertos, en la interpretación más amplia del término, en el sentido de que la ISP, se procure en un formato de fácil acceso y sin limitaciones de uso, para que pueda compartirse, combinarse, analizarse, visualizarse, y distribuirse. Solo así la reutilización, podrá maximizar su valor democrático y económico, si los ciudadanos pueden utilizar, y distribuir, además de discutir y reflexionar la ISP.

En este orden de ideas, la Directiva 2019/1024 menciona que “...*La publicidad de todos los documentos de libre disposición que obran en poder del sector público - referente no solo a los procedimientos políticos, sino también a los judiciales y administrativo- es un instrumento esencial para el desarrollo del derecho al conocimiento, que constituye un principio básico de la democracia. Este objetivo es aplicable a las instituciones tanto a nivel local como nacional o internacional...*”<sup>192</sup>.

Además, con respecto al principio de accesibilidad resalta que “...*Para facilitar la reutilización, los organismos del sector público deben poner, siempre que sea posible y apropiado, los documentos, incluidos los publicados en páginas web, a disposición del público mediante formatos abiertos y legibles por máquina junto con sus metadatos, con los niveles más elevados de precisión y granularidad, en un*

---

<sup>191</sup> Considerandos 33, 34 y 35 de la Directiva 2019/1024.

<sup>192</sup> Considerando 44 de la Directiva 2019/1024.

*formato que garantice su interoperabilidad; por ejemplo, procesándolos de forma coherente...*<sup>193</sup>.

Por otro lado, para lograr que la accesibilidad sea un derecho efectivo, los marcos jurídicos específicos de reutilización, deben garantizar condiciones gratuitas, justas, proporcionadas y no discriminatorias. En cualquier caso, la reutilización de la ISP, de acuerdo con el último marco jurídico europeo aprobado, debería ser gratuita.

El artículo 6 de la de la Directiva 2019/1024, titulado “...*Principios de Tarificación...*” concreta categóricamente en su apartado 1 que “...*La reutilización de documentos será gratuita...*” e inmediatamente realiza algunas excepciones, pero siempre limitando el precio a sufragar, a los costes marginales en los que se incurra para su reproducción, puesta a disposición y difusión de los documentos, entre otros.

Adicionalmente, el artículo 7, concreta que las tarifas que deban pagarse como consecuencia de la reutilización deben *-a ser posible y oportuno-* publicarse por medios electrónicos, así como informarse sobre cómo se han calculado aquellas.

En este mismo sentido, se refiere el considerando 36 de la Directiva, cuando expresa “...*Las tarifas por la reutilización de documentos constituyen una importante barrera de entrada al mercado para las empresas emergentes y las pymes. Los documentos deben, por consiguiente, ponerse a disposición para su reutilización gratuitamente y, cuando sea necesario aplicar una tarifa, esta debe limitarse en principio a los costes marginales...*”.

Por esta razón, y atendiendo al principio de gratuidad en la reutilización de la ISP, la Directiva 2019/1024 señala que “...*Debe informarse claramente a los reutilizadores potenciales de todas las condiciones aplicables a la reutilización de documentos. Los Estados miembros deben alentar la creación de índices accesibles*”.

---

<sup>193</sup> Considerando 34 de la Directiva 2019/1024.

*en línea, cuando sea oportuno, de los documentos disponibles para fomentar y facilitar las solicitudes de reutilización...*<sup>194</sup>.

Es así que, el acceso debe ser gratuito o de bajo costo, cualquier presentación de solicitudes de acceso a la información o reutilización, siempre debe ser gratuito. La normativa vigente que ya hemos estudiado, señala claramente que, los únicos cargos legítimos que se pueden hacer, para dar respuesta a todas las solicitudes de reutilización, son los gastos que del dicho acto se generen.

Por otro lado, con respecto a la eliminación de prácticas discriminatorias se menciona que *“...Las condiciones de reutilización no deben ser discriminatorias para tipos comparables de reutilización. A este respecto la prohibición de discriminación no debe impedir, por ejemplo, el intercambio gratuito de información entre organismos del sector público cuando estos organismos desempeñen sus misiones de servicio público, mientras que otras partes deban abonar una tarifa por la reutilización de los mismos documentos...”*<sup>195</sup>.

Finalmente, el compromiso de no distorsión de la ISP, como un principio fundamental de la reutilización, esta encaminado a fortalecer buenas prácticas en el ámbito de la competencia económica, en este sentido la Directiva 2019/1024 destaca que *“...En particular, los Estados miembros deberán asegurarse de que la reutilización de documentos de empresas públicas no dé lugar a la distorsión del mercado y de que no se menoscabe la competencia leal...”*<sup>196</sup>.

Es así que, para entender mejor este principio de la reutilización, de no distorsión y calidad de la ISP, es importante subrayar la importancia que ha tenido el Decálogo Reutilizador de Datos del Sector Público<sup>197</sup>, como orientación para todas las

---

<sup>194</sup> Considerando 41 de la Directiva 2019/1024.

<sup>195</sup> Considerando 46 de la Directiva 2019/1024.

<sup>196</sup> Considerando 47 de la Directiva 2019/1024.

<sup>197</sup> Documento Disponible en: [https://datos.gob.es/sites/default/files/decalogo\\_reutilizador.pdf](https://datos.gob.es/sites/default/files/decalogo_reutilizador.pdf) Fecha de Consulta: 10/Marzo/2020.

administraciones públicas en España, con respecto a la procuración de la buena calidad y el sentido original de creación de la ISP.

El decálogo señala que, se debería estar consciente, de las dificultades que con frecuencia se presentan, en el manejo de los datos de la administración pública, relacionados con su propio ciclo de vida y con sus actualizaciones, en este sentido señala que el reutilizador debe:

- ✓ *“...Acostumbrarse a trabajar con cierto grado de incertidumbre en los datos como parte natural e inevitable de su tratamiento.*
- ✓ *Planificar sus proyectos de reutilización adecuadamente incluyendo el esfuerzo y los procedimientos necesarios para el tratamiento de esos errores.*
- ✓ *Colaborar en el ciclo de mejora de los datos reportando cualquier problema que se encuentre y que pueda afectar a la calidad de los mismos...”<sup>198</sup>.*

De la misma forma, también señala que *“...Los problemas con la calidad no son una novedad de los datos abiertos, sino un reto en la gestión de los datos que lleva con nosotros desde el inicio. La fiabilidad absoluta de los datos es en cierto modo una quimera que en la gran mayoría de los casos nunca se llegará a alcanzar, especialmente cuanto mayor volumen de datos gestionemos y más dinámicos sean también esos datos. En la actualidad, debido también en parte a la proliferación de iniciativas de datos abiertos, los datos están cada vez más expuestos y son también puestos a prueba en nuevos escenarios límite en los que se analizan, se visualizan y se buscan nuevas utilidades y servicios que hacen aflorar también nuevos problemas no detectados hasta el momento, aumentando al mismo tiempo el grado de exigencia en cuanto a su calidad...”<sup>199</sup>.*

Por todo lo anterior, se vuelve imprescindible, garantizar las condiciones para que prospere la innovación y la competencia, todas las estrategias para dinamitar la

---

<sup>198</sup> ÍDEM.

<sup>199</sup> ÍDEM.

minería de datos en la economía, deben ir de la mano, con la protección de los derechos de los reutilizadores. Esto implica, que cualquier régimen de acceso a la ISP, y todos los procesos derivados de dicho esquema jurídico, deben garantizar, los derechos del consumidor final de los datos, ya que es una condición previa, para que los mercados sean competitivos.

A manera de conclusión, podemos decir que la ISP, es el elemento más valioso del concepto de reutilización. Es así que, los gobiernos y las administraciones públicas, están obligadas a otorgar y garantizar, el acceso a la información, a través de políticas públicas más liberales y marcos jurídicos con las menores restricciones posibles.

En este sentido, la reutilización de la ISP, tiene varias características inherentes, dentro de las cuales radica su importancia. Además de ofrecer documentación auténtica y confiable de todos los actos administrativos, sirve como un medio de comunicación entre el gobierno y los ciudadanos, mediante la formulación de un marco de derechos y obligaciones. Encierra un valor económico inherente, ya que contribuye al desarrollo económico, a través de la actividad empresarial, que reutiliza y otorga valor añadido a información precisa, sobre temas y campos específicos.

Con ella, se aumenta la rendición de cuentas y la transparencia de los funcionarios públicos y el gobierno en general, ya que la ciudadanía tiene mejores herramientas para el control de las actividades, de sus representantes gubernamentales.

En definitiva, fortalece la democracia, ya que construye una ciudadanía más informada y activa, que se involucra en los procesos de toma de decisiones y ejerce un mejor control, a través de la memoria escrita de la administración pública.



## **CAPÍTULO II. IMPORTANCIA Y FINALIDAD DE LA REUTILIZACIÓN DE LA ISP.**

### ***2.1. El valor político y económico de la reutilización de la ISP.***

Podemos entender a la ISP como todo documento, independientemente de su soporte material o respaldo electrónico, así como la forma en que se presente, ya sea de forma gráfica, sonora, textual o en imagen, que en algún momento haya sido creado, recopilado o resguardado por cualquiera de los órganos y dependencias de las administraciones públicas.

La ISP, se constituye como la más importante fuente de información en países como el Reino Unido, EEUU y una gran cantidad de países europeos, en la que se encuentran desde mapas e imágenes satelitales, hasta informes estadísticos, encuestas de salud pública, patentes registradas por la comunidad científica, entre muchos más datos, que con justa razón son utilizados como materia prima en la creación de otros servicios, que pueden ser ofrecidos a los ciudadanos en general y en particular a los involucrados en el mundo de la empresa y los negocios, las aplicaciones GPS de navegación para vehículos, las previsiones meteorológicas y diversos servicios financieros, por mencionar algunos ejemplos.

Es importante señalar, que las ideas de reutilización en sentido amplio están ligadas sobre todo en los últimos decenios del siglo XX al concepto *reciclaje*<sup>200</sup>, entendido como un mecanismo que transforma materiales usados, que de otro modo serían simplemente desechos, en recursos muy valiosos y que en el caso de la ISP pueden crear otros productos y servicios. Es así que sobre todo en las últimas décadas, hemos sido testigos de la puesta en marcha de políticas públicas y de iniciativas ciudadanas de reciclaje de papel, fierro, vidrio, aguas contaminadas, artefactos electrodomésticos, entre otros, con la finalidad esencialmente de salvaguardar el medio ambiente y posibilitar un segundo o tercer ciclo de uso útil a determinados

---

<sup>200</sup> De acuerdo con la Real Academia Española el concepto de reciclaje es: “*Someter un material usado a un proceso para que se pueda volver a utilizar*”.

bienes materiales<sup>201</sup>. Esto es lo que denomina la política de las tres “R” –Reducir, Reutilizar, Reciclar- con la finalidad de promover la sostenibilidad y la preservación de los recursos naturales.

Desde esta perspectiva, el concepto de reutilización podría considerarse parte de aquella política. No obstante, es necesario aclarar que cuando hablamos de la reutilización de la ISP recolectada y almacenada por las administraciones públicas, no nos estamos refiriendo a productos de desecho, sino más bien a una eventual y valiosa materia prima que se traducirá en valor económico para ciudadanos y empresas. Se trata de ISP que ya ha cumplido un ciclo de vida útil original para el fin que fue creado, pero que todavía puede ser objeto de uso y reutilización por parte de la sociedad con fines lucrativos para las pequeña y medianas empresa o no lucrativos para otros.

El profesor Troncoso Reigada, ha mencionado que una de las reflexiones que ha despertado mayor interés en torno a la gestión gubernamental, sobre todo en los últimos años, es el hecho de que las empresas del sector privado reutilicen la ISP para el afianzamiento de su actividad comercial. Todos los datos en poder de las administraciones públicas, no solo son un objeto fundamental para el desarrollo de su actividad administrativa, sino también constituye un importante activo que con la reutilización, se transforma en una nueva actividad económica y un elemento más para impulsar la creación de más riqueza y empleos<sup>202</sup>.

En este sentido, se estableció en España la Guía Metodológica para Planes Open Data Sectoriales<sup>203</sup>, aprobada en agosto de 2016, en donde se afirmó que “...es

---

<sup>201</sup> COLORIURIS. (2003). “*La reutilización de contenidos titularidad de la administración pública en el marco de la e-administración*”. Documento Disponible en: <http://www.coloriuris.net/risp/la-reutilizacion-de-contenidos-titularidad-de-la-administracion-publica-en-el-marco-de-la-e-administracion/> Fecha de Consulta: 18/Noviembre/2019.

<sup>202</sup> TRONCOSO REIGADA, ANTONIO. (2009). “*Reutilización de información pública y protección de datos personales*”. Agencia Madrileña de Protección de Datos. Revista general de Información y Documentación Numero 19. 243-264.

<sup>203</sup> Documento Disponible en: [https://datos.gob.es/sites/default/files/actualizacion\\_informe\\_iniciativa\\_sectorial\\_0.pdf](https://datos.gob.es/sites/default/files/actualizacion_informe_iniciativa_sectorial_0.pdf) Fecha de Consulta: 26/Febrero/2020.



*necesario que las administraciones públicas, además de liberar sus datos, establezcan mecanismos de colaboración para maximizar el potencial de estos. Un enfoque sectorial o temático puede facilitar esta tarea de forma significativa, en contraste con una aproximación general al requerir menos recursos y centrarse en objetivos más concretos...*<sup>204</sup>.

Es así, que esta información se convierte en un valor muy reutilizable y muy atractivo para su reutilización, ya que al venir de las agencias gubernamentales es completa, confiable y de calidad, potenciando aún más su aprovechamiento.

Hoy en día hay incluso una industria especializada, cuya actividad más importante se sustenta en la reutilización de los datos abiertos y de la ISP, conformada principalmente por organizaciones del sector privado, dedicadas a recopilar, organizar por tópicos y analizar toda la información procedente tanto de fuentes públicas como privadas, proveniente en su mayoría de agencias gubernamentales y también de grandes grupos empresariales que poseen información valiosísima para los potenciales consumidores<sup>205</sup>.

Estas empresas por lo regular, pertenecen a áreas específicas y se focalizan por completo o incluyen al menos un departamento específico, a la comercialización de los productos o servicios basados en la información y los datos abiertos del sector público. Estas organizaciones reutilizan información jurídica y legal, estadísticas sociodemográficas, estadísticas educativas y culturales muy bien aprovechadas por las empresas del entretenimiento, hasta cifras y números relacionados con los negocios, la economía y la actividad empresarial<sup>206</sup>.

---

<sup>204</sup> GOBIERNO DE ESPAÑA. (2014). *“Guía metodológica para iniciativas de datos abiertos sectoriales. Datos.gob.es”*. Documento Disponible en: <http://datos.gob.es/content/guia-metodologica-iniciativas-de-datos-abiertos-sectoriales>. Fecha de Consulta: 12/Noviembre/2019.

<sup>205</sup> ÁLVAREZ ESPINAR, MARTÍN. (2015). *“Apertura y reutilización de datos públicos”*. Documento Disponible en: [http://transparencia.gencat.cat/web/.content/pdfs/governobert/governobert\\_2\\_es.pdf](http://transparencia.gencat.cat/web/.content/pdfs/governobert/governobert_2_es.pdf) Fecha de Consulta: 12/Noviembre/2019.

<sup>206</sup> ÍDEM.

Es así que, la Guía Metodológica para Open Data Sectoriales, a la que ya hemos hecho alusión, distingue claramente los actores más importantes en todas las estrategias de reutilización de la ISP y como cada uno de estos actores asume también roles que están ayudando a motivar el mercado de la información. La Guía metodológica agrupa a todos los actores en 3 grupos:

- ✓ *Proveedores de Datos.* Entre los que se encuentra la Administración Pública, incluyendo todos los niveles: definición de políticas, dirección departamental e implementación, las organizaciones civiles no gubernamentales, el sector privado, el sector académico y de la innovación y finalmente los usuarios y consumidores de datos.
- ✓ *Usuarios y Consumidores de Datos.* Aquí están los infomediarios y empresas, las start-ups y empresas innovadoras, los profesionales de los datos, la industria de la comunicación, las organizaciones civiles, activistas y ciudadanos en general y así como el sector académico y de la innovación.
- ✓ *Especialistas sectoriales.* Aquí se ubican los especialistas del sector del Transporte, Educación, Turismo, Sanidad, Meteorología, Geografía, etc. De igual forma los especialistas en datos, como consultores y expertos en Open Data, Open Government, Linked Data, Big Data, Data Science, etc., así como los especialistas transversales en áreas como Legal, Económica y social.

En este contexto, la Comisión Europea, por citar un ejemplo, propuso al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo la aprobación de una primera Directiva sobre la reutilización de la ISP, antes de que comenzaran a aparecer políticas de datos abiertos en los periódicos y revistas políticas y económicas. Era el año 2002 y la propuesta era el hito final de un camino iniciado en 1999 con el Libro Verde sobre la ISP en la sociedad de la información<sup>207</sup>.

---

<sup>207</sup> EUROPEAN COMMISSION. (1999). "Green paper on PSI in the Information Society, European Commission". January 1999, COM (1998)585. Documento Disponible en: [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/green\\_paper/gp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/green_paper/gp_en.pdf). Fecha de Consulta: 13/Noviembre/2019.

A pesar de que quedaba claro en los debates parlamentarios que las políticas de reutilización de la ISP, se constituían como modelos de potenciales negocios para el sector público y privado, se plantearon cuestiones que hoy todavía se discuten.

Varias de estas discusiones se centraron principalmente en un acuerdo sobre la definición de ISP, así como la necesidad de conceder iguales derechos sobre la reutilización a todos los usuarios potenciales. Sin embargo, todas las discusiones primigenias parecían más preocupadas por los problemas de acceso que por el valor económico de la ISP.

Un par de años tuvo que pasar, para dimensionar un primer valor económico intuitivo para la ISP, no por sí solo, sino en relación con el sector de contenidos digitales estimado en 433 mil millones de euros o el 5 % del PIB de la UE<sup>208</sup>. Es así que la ISP aparece por primera vez como otra posible fuente de información, para el sector de los contenidos digitales y, por lo tanto, susceptible de ser vendida en forma de productos y servicios de valor añadido.

La primera Directiva se discutió y aprobó, para superar el mercado fragmentado de la ISP, y se instituyó, en un instrumento jurídico, cuyo rasgo principal sería "*...Un derecho general a reutilizar la información del sector público: siempre que la información del sector público sea generalmente accesible, la reutilización comercial debería ser posible...*"<sup>209</sup>. Sin embargo, el marco jurídico finalmente adoptado, no alcanzó ese objetivo<sup>210</sup>.

---

<sup>208</sup> COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES. (2010). "Annual Report of Spanish Telecommunication Market". Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, 2010. Documento Disponible en: <http://informecmt.cmt.es/en/docs/2010/EN%20-%20ANNUAL%20REPORT%20CMT%202010.pdf>. Fecha de Consulta: 13/Noviembre/2019.

<sup>209</sup> EUROPEAN COMMISSION. (2011). "Digital Agenda: Commission's Open Data Strategy, Questions & answers". European Commission, MEMO 11/891, December 2011. Documento Disponible en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/891&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> Fecha de Consulta: 13/Noviembre/2019.

<sup>210</sup> EUROPEAN COMMISSION. (2011). "Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information". European Commission, December 2011. Documento Disponible en:



Por otro lado, para las empresas, la reutilización de la ISP representa un importante potencial económico, ya que dichos datos constituyen una premisa fundamental para la creación de otros servicios digitales. Se hace más fácil el desarrollo de nuevos productos y soluciones, impulsándose además la creación de otras fuentes de empleo en la industria de contenidos digitales, que con el paso del tiempo va adquiriendo mucha más fuerza y que ya representa en muchos países un importante porcentaje del PIB<sup>213</sup>.

Solo para poner un ejemplo del valor de la reutilización en Europa en sus primeros años, en 2008, MICUS<sup>214</sup> realizó un estudio sobre este tema y constató que, aunque la primera Directiva 2003/98 todavía no se había aplicado plenamente, el mercado de ISP en las áreas de información geográfica, la información meteorológica y los sectores de información jurídica, el impacto era mayor en el sector de la información geográfica, donde los ingresos representaban casi el 70 % de los agentes reutilizadores.

El aumento de la accesibilidad se atribuyó a las mejoras en los formatos de datos, servicios de entrega y mejores modelos de precios y licencias que fueron en gran parte por el impulso a las Directivas Europeas de reutilización. Según el estudio, el mercado de información legal creció un 40 % y la aplicación de la Directiva dio lugar a cambios en la política de datos. Sin embargo, por otro lado, es relevante señalar que el estudio encontró que los agentes reutilizadores no estaban satisfechos con la disponibilidad y accesibilidad de la información legal<sup>215</sup>.

---

% 2 5 2 0 A p o r t a \_ 1 M  
.doc&ei=rqzsVMLIE55atqRgvgK&usg=AFQjCNFB\_iYOCvqsWRwUQCxd4Dxx  
vkBnfw&sig2=5RRIGa1JNgJ4ywOj6JD2SA&bvm=bv.86475890, d.d2s Fecha de Consulta:  
14/Noviembre/2019.

<sup>213</sup> ÍDEM.

<sup>214</sup> MICUS. (2008). "Evaluación de la reutilización de la ISP en la información geográfica, información meteorológica, y Legal Información sectores". MICUS, diciembre 2008. Documento Disponible en: [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/micus\\_report\\_december2008.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/micus_report_december2008.pdf). Fecha de Consulta: 14/Noviembre/2019.

<sup>215</sup> ÍDEM.

En el sector de la información meteorológica, hubo pocos cambios, sin embargo, se destacaba que tal información estaba creciendo. Curiosamente, el estudio encontró que la mayoría los agentes reutilizadores todavía no conocían la Directiva de la UE y los derechos que les concedía. El estudio recomendaba entonces, que las agencias gubernamentales tenían que mejorar sus estrategias para que ciudadanos y empresas conocieran mejor los derechos y obligaciones al momento de reutilizar la ISP.

En esta misma dirección, apunta también la Directiva 2019/1024, en tanto que viene a actualizar el marco legislativo para permitir afrontar los obstáculos a los que se pueda a ver visto sujeta la reutilización de la ISP, y a estimular la innovación digital en este ámbito<sup>216</sup>.

Es así que, la citada norma europea señala como objetivos, explotar plenamente el potencial de la ISP para la economía y la sociedad<sup>217</sup>, apoyar financieramente la reutilización<sup>218</sup>, imponer a los Estados miembros la obligación de adoptar políticas de reutilización<sup>219</sup>, fomentar la gratuidad<sup>220</sup>, proporcionar condiciones favorables para la reutilización<sup>221</sup>, facilitar la reutilización con pocas restricciones legales<sup>222</sup>, por citar algunas.

Finalmente, es importante resaltar que para que la reutilización de la ISP cumpla con sus objetivos, es fundamental desarrollar un conjunto de infraestructuras físicas y software que posibilite la interoperabilidad de todos los datos, generando un

---

<sup>216</sup> Considerandos de la Directiva 2019/1024

<sup>217</sup> Considerando 3 y 4 de la Directiva 2019/1024

<sup>218</sup> Considerando 8 de la Directiva 2019/1024

<sup>219</sup> Considerando 28 de la Directiva 2019/1024

<sup>220</sup> Considerandos 36 y ss. de la Directiva 2019/1024

<sup>221</sup> Considerando 66 de la Directiva 2019/1024

<sup>222</sup> Considerando 69 de la Directiva 2019/1024

mismo lenguaje tecnológico y digital que haga fluida la comunicación que habrá entre todos los operadores de la ISP disponible.

Se trata de un objetivo fundamental para que la reutilización sea viable. Como se destaca en la Directiva 2019/1024, la interoperabilidad es imprescindible para desarrollar la reutilización de ISP, en tanto que permite un acceso seguro, fácil y facilita la compartición. En todo caso destaca que al elaborar soluciones técnicas para la reutilización de documentos, debe tenerse en cuenta, cuando proceda, el Marco Europeo de Interoperabilidad<sup>223</sup>. Para este objetivo el papel de las TIC, será fundamental, por esta razón, nos detendremos a reflexionar lo más importantes desafíos de la interoperabilidad<sup>224</sup>.

## **2.2. Interoperabilidad de sistemas, información y procesos para la reutilización de la ISP.**

Normalmente cuando se implementan estrategias de reutilización, uno de los desafíos más recurrentes es la falta de sistemas tecnológicos interoperables entre las administraciones públicas y los sectores reutilizadores de la ISP. Se percibe una

---

<sup>223</sup> Considerando 35 de la Directiva 2019/1024. Recordemos que el Marco Europeo de Interoperabilidad persigue ayudar a los Estados miembros a conseguir distintos objetivos, entre los que cabe citar: a) Lograr un enfoque común al poner sus servicios públicos disponibles online, b) Unificar las comunicaciones y gestiones entre países y ámbitos políticos, lo que permitirá contribuir a reducir la burocracia para las personas y las empresas a la hora de realizar ciertos trámites como pueden ser la solicitud de certificados o la entrega de las declaraciones de impuestos. El Marco lo conforman un conjunto de 47 recomendaciones actualizadas de interoperabilidad que persiguen aumentar aquella. Su aplicación por las administraciones públicas europeas garantizará que sus servicios se normalizan, automatizan, racionalizan y proporcionan de forma segura en menos tiempo y con menos esfuerzo. También asegurará que los datos tengan mayor disponibilidad y sean de calidad de tal forma que permita un mejor análisis y toma de decisiones. Dichas recomendaciones tienen en cuenta diferentes políticas de la UE, como la Directiva revisada sobre la reutilización de la información del sector público, la Directiva INSPIRE y el Reglamento eIDAS, así como nuevas iniciativas de la UE, como la European Cloud Initiative, el Plan de Acción 2016-2020 y los ya previstos, como el Portal Digital Único.

<sup>224</sup> Información Disponible en: [https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Actualidad/pae\\_Noticias/Anio2017/Marzo/Noticia-2017-03-28-La-Comision-Europea-presenta-el-nuevo-Marco-de-Interoperabilidad-para-los-servicios-publicos-digitales.html#.XmDVLkqCFPY](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Actualidad/pae_Noticias/Anio2017/Marzo/Noticia-2017-03-28-La-Comision-Europea-presenta-el-nuevo-Marco-de-Interoperabilidad-para-los-servicios-publicos-digitales.html#.XmDVLkqCFPY)). Fecha de Consulta: 2/Marzo/2020.

falta de coordinación entre las distintas entidades involucradas en el proceso. Por ello se propone la existencia de software especializado con capacidad preceptiva que pueda coordinar la apertura de datos por parte de las distintas administraciones y organismos públicos que garanticen la eficiente reutilización de la ISP.

Podemos decir muy sintéticamente que la interoperabilidad, es la capacidad de las instituciones que forman parte de cualquier estrategia digital, de intercambiar por medio de las TIC todo tipo de información de forma eficiente y segura. Si se garantiza la correcta implementación de este concepto, se simplificarán los trámites administrativos y se dará un mejor uso a los recursos con los que dispone la administración pública.

Aquí es importante, destacar la relevancia del Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica 2011-2015<sup>225</sup>, que además de poner una especial atención en el intercambio de experiencias y en la reutilización de la ISP, concentró una parte importante de todos sus esfuerzos, en la implementación de programas y actividades para desarrollar el Marco Europeo de Interoperabilidad EIF<sup>226</sup> y la Estrategia Europea de Interoperabilidad EIS<sup>227</sup> a través del programa europeo ISA<sup>228</sup> que incentiva la colaboración electrónica entre las administraciones públicas para hacer a los procesos administrativos cada vez más rápidos, más sencillos y

---

<sup>225</sup> PLAN DE ACCIÓN EUROPEO SOBRE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA 2011-2015. Documento Disponible en: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/european-egov-acton-plan-2011-2015> Fecha de Consulta: 19/Agosto/2019.

<sup>226</sup> MARCO EUROPEO DE INTEROPERABILIDAD EIF. Documento Disponible en: <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/3473/5585.html#finalEIF> Fecha de Consulta: 19/Agosto/2019.

<sup>227</sup> ESTRATEGIA EUROPEA DE INTEROPERABILIDAD EIS. Documento Disponible en: <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/7772/6034.html> Fecha de Consulta: 19/Agosto/2019.

<sup>228</sup> El programa ISA de la Comisión Europea crea un marco que permite a los Estados miembros a trabajar juntos para crear servicios públicos transfronterizos electrónicos eficientes y eficaces en beneficio de los ciudadanos y las empresas. Facilita un gran número de transacciones administrativas a través de más de 40 actuaciones con un presupuesto de unos 160 millones de euros.



más baratos para todas las partes interesadas, de manera particular cuando las transacciones son transfronterizas o intersectoriales.

En este sentido, un punto muy positivo de este plan de acción, es que se reconoció que las administraciones de los Estados miembros, tienen que intercambiar información de manera eficiente y eficaz, a través de las fronteras para que puedan cumplir con sus responsabilidades y proporcionar de esta forma servicios a todos los ciudadanos europeos y las empresas.

Sin embargo, es evidente que este intercambio de información supone todo un desafío, ya que las administraciones públicas europeas aún no están preparadas para transferir información de forma electrónica de una manera eficiente. Los sistemas de información nacionales de apoyo a la administración electrónica difieren en estilo y función y principalmente tienden a satisfacer las necesidades internas. Pero a medida que más y más personas y mercancías se mueven dentro de la UE, las administraciones públicas deben comenzar a prestar servicios públicos electrónicos transfronterizos eficientes para poner a disposición de los ciudadanos y empresas, toda la ISP.

En este mismo orden de ideas, el Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica 2011-2015, enfocó sus esfuerzos en la interoperabilidad entre las administraciones públicas, ya que hoy los organismos europeos continúan trabajando en el establecimiento de enfoques comunes para hacer de la colaboración transfronteriza una estrategia mucho más fácil.

La UE reconoció en este plan que, solo compartiendo herramientas y plataformas comunes, junto con la puesta en marcha de infraestructuras transfronterizas, se bajaran los costos y se reducirá, por ejemplo, el tiempo de comercialización de bienes y servicios.

En este tema de la interoperabilidad la UE ha diseñado ya varias estrategias concretas como por ejemplo la creación de la plataforma Joinup.eu<sup>229</sup> que facilita el intercambio y la reutilización de soluciones en TIC desarrollado para las Administraciones Públicas o la Common Public Service Vocabulary Application Profile CPSV-AP<sup>230</sup> diseñada como un modelo de datos común para eventos de negocios clave y los servicios públicos, especialmente dirigido para el responsable de la implementación de un catálogo o un portal de los servicios públicos en su país.

Otra plataforma, especialmente diseñada para administraciones locales, es la red sTESTA A Data Communication Network Service<sup>231</sup>, que funciona como un servicio de red de comunicación de datos, gestionado por la Comisión Europea, para poner en práctica un sistema de información con el objetivo de facilitar el intercambio de datos entre la administración local y otras administraciones en Europa garantizando la disponibilidad permanente y la seguridad en etapas de pruebas de aplicaciones tecnológicas.

Además del reto de la interoperabilidad, como la capacidad de todos los sistemas electrónicos para interpretar y procesar correctamente la ISP, se han detallado acciones concretas en el tema de la identificación y la autenticación que han buscado ir más allá del desarrollo de una simple contraseña, como lo demuestra el lanzamiento de la plataforma STORK 2.0 project<sup>232</sup> con la meta de establecer una plataforma europea de interoperabilidad en identificación electrónica que permita a los ciudadanos establecer nuevas relaciones electrónicas a través de las fronteras, presentando solo su identificación electrónica nacional. Esta identificación será sin duda una herramienta clave para los mecanismos de reutilización de la ISP.

---

<sup>229</sup> Información Disponible en: [http://ec.europa.eu/isa/ready-to-use-solutions/joinup\\_en.htm](http://ec.europa.eu/isa/ready-to-use-solutions/joinup_en.htm) Fecha de Consulta: 10/Septiembre/2019.

<sup>230</sup> Información Disponible en: [http://ec.europa.eu/isa/ready-to-use-solutions/cpsv-ap\\_en.htm](http://ec.europa.eu/isa/ready-to-use-solutions/cpsv-ap_en.htm) Fecha de Consulta: 10/Septiembre/2019.

<sup>231</sup> Información Disponible en: [http://ec.europa.eu/isa/ready-to-use-solutions/stesta\\_en.htm](http://ec.europa.eu/isa/ready-to-use-solutions/stesta_en.htm) Fecha de Consulta: 10/Septiembre/2019.

<sup>232</sup> Información Disponible en: <https://www.eid-stork.eu/> Fecha de Consulta: 12/Septiembre/2019.

Con esta autenticación transfronteriza, además de homogeneizar una estrategia de reutilización de la ISP europea, se busca que en el futuro los ciudadanos europeos sean capaces de echar a andar una empresa, obtener algún reembolso de impuestos y obtener sus documentos universitarios por mencionar solo algunos ejemplos sin la necesidad de la presencia física; todo lo que se necesita para acceder a estos servicios es introducir los datos personales usando la identificación electrónica nacional y la plataforma STORK, que garantiza evidentemente la privacidad de la información.

El papel de la plataforma STORK es para identificar a un ciudadano europeo que se encuentra en una transacción con un proveedor de servicios, y envía sus datos a este servicio. El consentimiento expreso del titular de los datos, siempre se requerirá antes de que su información pueda ser enviada a la entidad receptora de los datos. Este enfoque centrado en la privacidad de los ciudadanos va en sintonía con los requisitos legislativos de todos los países europeos involucrados que obligan a tomar medidas concretas para garantizar que los derechos fundamentales de los ciudadanos sean respetados y tutelados.

En esta misma línea de acción, la Comisión Europea propuso una revisión de la Directiva sobre la firma electrónica, con el objetivo de fortalecer el aspecto de la seguridad y los requisitos comunes de los proveedores de servicios de certificación, para garantizar así el reconocimiento transfronterizo de las firmas electrónicas y los certificados en la UE. La revisión busco homogeneizar los marcos jurídicos comunes en materia de responsabilidad para incentivar la confianza y la seguridad entre los consumidores que utilizan los certificados.

Como ya lo hemos señalado, hoy en día, todavía se presentan algunos problemas al utilizar servicios de un país a otro dentro de la UE, y aunque se desarrollaron importantes iniciativas para promover dicha estrategia como el Simple Procedures Online For Cross-BorderServices SPOCS<sup>233</sup>, la Comisión Europea continua

---

<sup>233</sup> SPOCS. Fue un proyecto piloto a gran escala lanzado por la Comisión Europea que estuvo activo entre mayo de 2009 y diciembre de 2012, que tuvo como objetivo proporcionar procedimientos

creando una infraestructura transnacional que posibilite a las empresas vender bienes a través de la reutilización de la ISP y facilitar servicios a las administraciones públicas en otros países.

En este sentido, ya existen ambiciosos proyectos piloto como el de Contratación Pública Paneuropea en Línea Open PEPPOL<sup>234</sup> en adelante PEPPOL, que se ha instrumentado en varios países europeos para resolver los problemas de interoperabilidad para la contratación electrónica. El proyecto PEPPOL es una asociación internacional sin ánimo de lucro de derecho belga que se compone de los sectores público y miembros privados. La asociación ha asumido toda la responsabilidad por el desarrollo y mantenimiento de las especificaciones PEPPOL y sus servicios y la aplicación en toda Europa.

El propósito de PEPPOL es permitir a las empresas europeas hacer transacciones electrónicamente de forma rápida y sencilla con cualquier comprador europeo del sector público para facilitar todos sus procesos de contratación, lo que aumenta las oportunidades para una mayor competencia en los contratos del gobierno y se ofrece así una mejor relación calidad-precio para los contribuyentes.

Este programa ofrece un punto de referencia para las redes de infraestructura tecnológica que sea compatible e interoperable permitiendo así que las organizaciones lo puedan utilizar con confianza, armonizando las normas y especificaciones de las TIC ampliamente aceptadas en Europa, garantizando al mismo tiempo la sostenibilidad de las estrategias de gobierno electrónico y de reutilización de la ISP.

Dentro del marco jurídico español, es importante mencionar que en el contexto del Proyecto Aporta *–iniciativa que estudiaremos en el capítulo IV de este trabajo de investigación-* y como resultado de los mecanismos de colaboración formales, a través de los órganos colegiados de cooperación administrativa, en el ámbito de la

---

electrónicos sencillos a todas las empresas que buscaban expandirse dentro de Europa, mediante la construcción de soluciones transfronterizas.

<sup>234</sup> Información Disponible en: <http://www.peppol.eu/> Fecha de Consulta: 12/Septiembre/2019.

Administración Electrónica que ha realizado España, se sancionó la Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de la ISP<sup>235</sup>.

Esta norma está desarrollada bajo las directrices del Esquema Nacional de Interoperabilidad, que se regula igualmente mediante el Real Decreto 4/2010<sup>236</sup>, normativa reglamentaria que obliga a todas las administraciones públicas en España. Además, establece los criterios y recomendaciones para las infraestructuras básicas en software para la publicación de la ISP recabada, fija el esquema de identificadores de recursos uniformes para publicitar la ISP de forma única, confiable y persistente, especifica los metadatos para referenciar los catálogos y sus conjuntos de datos y conceptualiza la taxonomía común de sectores primarios.

La Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de la ISP, define un perfil DCAT<sup>237</sup> para los catálogos de ISP de los distintos niveles de gobierno y organismos. Este perfil DCAT común está permitiendo el despliegue de una herramienta de federación automatizada de portales Open Data, ya puesta en práctica entre datos.gob.es y el portal Open Data del gobierno regional de Castilla-León<sup>238</sup>.

Es evidente que sin interoperabilidad, no se garantiza la reutilización de la ISP, es así que todos los procesos de los órganos y las instituciones de la administración pública, deberán estar automatizados, pero mientras ellas no se puedan comunicar entre sí, no avanzaremos en el uso eficiente de la información y de los recursos.

---

<sup>235</sup> Documento Disponible en: [https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Estrategias/pae\\_Interoperabilidad\\_Inicio/pae\\_Normas\\_tecnicas\\_de\\_interoperabilidad.html#.WNThZVWGPIU](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Interoperabilidad_Inicio/pae_Normas_tecnicas_de_interoperabilidad.html#.WNThZVWGPIU) Fecha de Consulta: 13/Octubre/2019.

<sup>236</sup> Documento Disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-1331](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-1331) Fecha de Consulta: 13/Octubre/2019.

<sup>237</sup> DCAT, Perfil de aplicación para portales de datos en la Unión Europea, con el fin de facilitar la interoperabilidad.

<sup>238</sup> Información Disponible en: <http://www.datosabiertos.jcyl.es/> Fecha de Consulta: 13/Octubre/2019.

En este tema, en España, el Decálogo Reutilizador de Datos del Sector Público, señala al respecto que: “...Uno de los grandes retos a la hora de reutilizar los datos es su nivel de interoperabilidad, una cuestión que nos afectará especialmente cuando intentemos combinar datos procedentes de diversas fuentes, que es precisamente cuando mayor valor aporta el hecho de trabajar con datos abiertos...”<sup>239</sup>.

El mismo Decálogo señala las diferentes modalidades de interoperabilidad al momento de reutilizar la ISP, muy parecidas a las que señala la Comisión Europea y que reflexionaremos más adelante. La Comisión Europea señala 4 tipos y el Decálogo señala 3, clasificadas de la siguiente forma:

- ✓ *Interoperabilidad Técnica.* Que puede verse afectada por las distintas infraestructuras, protocolos y tecnologías que se utilicen a la hora de compartir datos para que los sistemas puedan comunicarse entre sí.
- ✓ *Interoperabilidad Semántica.* A través de la cual se pretende dar solución al problema de que los sistemas sean capaces no únicamente de comunicarse, sino también de entenderse entre ellos, seleccionando los estándares adecuados para la representación de los datos.
- ✓ *Interoperabilidad Organizativa.* Que se centra en llegar a acuerdos seguir los mismos convenios en cuanto a los principios y procedimientos a seguir a la hora de publicar los datos.

Así y con base en todas las posibilidades de reutilización de la ISP, las administraciones públicas tienen la tarea de cumplir con un conjunto de principios, derechos y garantías para el ciudadano, y en esta misma base conceptual del manejo eficiente y seguro de cualquier estrategia digital hay dos principios

---

<sup>239</sup> Documento Disponible en: <http://datos.gob.es/sites/default/files/guia-decalogo-reutilizador-opendata.pdf> Fecha de Consulta: 13/Noviembre/2019.

fundamentales, intrínsecamente relacionados como bien señala el académico Eduardo Poggi: La simplificación registral y la ventanilla única<sup>240</sup> que ayudarán a consolidar todas las estrategias de reutilización de ISP.

Siguiendo a Poggi, de acuerdo con el principio de simplificación registral, si el ciudadano ya entregó cierta información al Estado, sería lógico que éste no debería volver a pedírsela, salvo que sea preciso actualizarla. Esta medida ya está estipulada en los marcos normativos de algunos países, lo que les ha permitido ordenar y sistematizar la ISP que es candidata a ser reutilizada. De esta forma los datos estarían mejor organizados por las administraciones públicas en bases de datos no solo de fácil acceso, sino también de fácil y seguro manejo y manipulación.

Se deduce que todos los datos recopilados por la administración, como parte de su actividad, relativos tanto a personas físicas como jurídicas, generan registros que se convierten en datos. De esta manera, la administración se convierte en una auténtica fuente de Big Data, que debidamente informatizada, puede ser reutilizable para múltiples fines.

Para profundizar ahora en el concepto propio de interoperabilidad, y para comprenderlo en el marco de la reutilización, es muy ilustrativa la visión europeísta del término. La Comisión Europea señala que es “...la habilidad de los sistemas TIC, y de los procesos de negocios que ellas soportan, de intercambiar datos y posibilitar compartir información y conocimiento...”<sup>241</sup>.

Siguiendo la perspectiva europea, como ya quedó asentado, el análisis del fenómeno de interoperabilidad se desarrolla con base en una tipología que

---

<sup>240</sup> KAUFMAN, ESTER. (2007). *Políticas públicas y tecnologías: líneas de acción para América Latina*. La Crujía Ediciones, 2007. ISBN: 9876010301, 9789876010306. Buenos Aires. pp. 127-135.

<sup>241</sup> COMISION EUROPEA. (2006). *Study on Interoperability at Local and Regional Level, Interoperability Study Final Version. eGovernment Unit DG Information Society and Media* Comisión Europea, 31 de diciembre de 2006. Documento Disponible en: <http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doc53fa.pdf?id=28787>. Fecha de Consulta: 14/Noviembre/2019.

considera los siguientes cuatro aspectos relevantes: *semánticos, organizacionales, técnicos y de gobernanza*<sup>242</sup>.

- ✓ *La Interoperabilidad semántica.* Su objetivo es garantizar que el significado preciso de la ISP que se intercambia, sea entendido de manera clara y sin ambigüedades por todos los actores que intervengan en una determinada transacción. Además, habilita a los sistemas involucrados para combinar información almacenada con otro tipo de recursos y así procesarlos de forma ordenada.
- ✓ *La Interoperabilidad organizacional.* La finalidad aquí, es definir los objetivos de negocios, modelar los procesos y facilitar la colaboración de administraciones que desean intercambiar ISP ya que las estructuras organizacionales y los procesos internos podrían tener diferencias. Lo mismo podría suceder con las entidades de una misma administración pública. Además, se busca orientar a los usuarios cuales son los servicios que deben estar disponibles, fácilmente identificables y accesibles.
- ✓ *La Interoperabilidad técnica.* Aquí se desarrollan todas las cuestiones técnicas relacionadas con el hardware, software y las mismas TIC necesarias para interconectar sistemas informáticos y servicios, incluyendo aspectos clave como servicios de seguridad.
- ✓ *La Gobernanza de interoperabilidad y el E-Government.* Aquí se hace alusión a los acuerdos entre los gobiernos y actores que participan en los procesos de interoperabilidad y a la forma de materializarlos y concretarlos. Con la gobernanza, se busca que las autoridades públicas cuenten con la institucionalidad necesaria para establecer los estándares de

---

<sup>242</sup> ÍDEM.



interoperabilidad, asegurar su adopción, y dotar a las agencias públicas de capacidad organizacional y técnica necesarias para ponerlos en práctica.

Como podemos confirmar entonces, es necesario que el mejoramiento de las condiciones de intercambio de ISP se busque desde ahora, en cada país, en cada gobierno para evitar que se sigan desarrollando problemas con el manejo poco eficiente de los datos y se encuentren obstáculos al momento de reutilizar los mismos.

Se debe evitar que cada órgano o dependencia de la administración pública, incorpore las TIC, considerando solamente sus necesidades particulares, ocasionando lo que hoy se denomina como islas informáticas, que se caracterizan básicamente por un manejo ineficiente y descoordinado de la ISP, lo que imposibilita así la interacción entre ellas e impide que los trámites de la administración pública los pueda realizar el ciudadano en un solo lugar<sup>243</sup>.

En este sentido no podemos olvidar que “...A veces se invierten muchos esfuerzos en garantizar la mayor cantidad de datos disponibles o la mayor inmediatez posible, pero nos olvidamos de identificar adecuadamente cuáles son las necesidades reales de los usuarios. Debemos tratar a los usuarios como si fueran clientes o consumidores, intentando entender sus necesidades y dándoles respuesta de forma eficiente, ya que si los datos no se van a usar no tendrán ningún valor...”<sup>244</sup>.

---

<sup>243</sup> MORENO ESCOBAR, HERNÁN. SIN TRIANA, HUGO. CAINO SILVEIRA NETTO, SERGIO. (2016). *Conceptualización de arquitectura de gobierno electrónico y plataforma de interoperabilidad para América Latina y el Caribe*. CEPAL, Comisión Económica para América Latina. Documento Disponible en: [http://www.mtc.gob.pe/portal/consultas/cid/Boletines\\_CID/26\\_SETIEMBRE/ARCHIVO/cepal.p](http://www.mtc.gob.pe/portal/consultas/cid/Boletines_CID/26_SETIEMBRE/ARCHIVO/cepal.p)  
Fecha de Consulta: 15/Noviembre/2019.

<sup>244</sup> GUÍA METODOLÓGICA PARA PLANES OPEN DATA SECTORIALES. (2014). Documento Disponible en: [http://datos.gob.es/sites/default/files/actualizacion\\_informe\\_iniciativa\\_sectorial\\_0.pdf](http://datos.gob.es/sites/default/files/actualizacion_informe_iniciativa_sectorial_0.pdf)  
Fecha de Consulta: 15/Noviembre/2019.

Por esta misma razón, se vuelve imprescindible que los gobiernos que ya han apostado por políticas eficientes de acceso y reutilización, busquen poner al servicio de los ciudadanos, portales únicos de acceso a la ISP para que los ciudadanos y las empresas puedan solicitar todos los datos en línea ahorrando tiempo y dinero.

En el caso de España y como lo reflexionaremos con mayor profundidad más adelante existe un Catálogo Nacional de Datos, instalado en portal datos.gob.es y algunas comunidades autónomas ya han realizado esfuerzos en este tema para potenciar la reutilización de la ISP. También las Comunidades Autónomas cuentan con un Decálogo de Reutilización de la Información del Sector Público, entre las que cabe citar Andalucía<sup>245</sup>, Aragón<sup>246</sup>, Baleares<sup>247</sup>, Castilla La Mancha<sup>248</sup>, Castilla y León<sup>249</sup>, Cataluña<sup>250</sup>, Euskadi<sup>251</sup>, Extremadura<sup>252</sup>, Galicia<sup>253</sup>, La Rioja<sup>254</sup> y Navarra<sup>255</sup>.

Es así que, con el objetivo de lograr la integración y el trabajo coordinado de los sistemas de información al interior de cada administración, los gobiernos deben solucionar problemas de tipo semántico como las incongruencias ocasionadas básicamente a estructuras de información incomprensibles de una entidad a otra.

---

<sup>245</sup> <http://datosabiertos.ctpdandalucia.es/definiciones/decalogo-de-datos-abiertos>.

<sup>246</sup> <https://opendata.aragon.es/informacion/open-data>.

<sup>247</sup> <http://www.caib.cat/sites/opendatacaib/es/inicio-27248/?campa=yes>.

<sup>248</sup> <https://datosabiertos.castillalamancha.es/>.

<sup>249</sup> <https://datosabiertos.jcyl.es/web/es/datos-abiertos-castilla-leon.html>.

<sup>250</sup> [http://governobert.gencat.cat/es/dades\\_obertes/](http://governobert.gencat.cat/es/dades_obertes/).

<sup>251</sup> <https://opendata.euskadi.eus/inicio/>.

<sup>252</sup> <http://gobiernoabierto.juntaex.es/>.

<sup>253</sup> [https://abertos.xunta.gal/datos-e-gobierno-aberto?langId=es\\_ES](https://abertos.xunta.gal/datos-e-gobierno-aberto?langId=es_ES).

<sup>254</sup> <https://web.larioja.org/dato-abierto>.

<sup>255</sup> <https://gobiernoabierto.navarra.es/es/open-data/solicitud-de-datos>.

Se deben resolver además, problemas organizacionales, originados por procesos administrativos descoordinados que se repiten innecesariamente y que obligan a los ciudadanos a pedir la misma información a diferentes dependencias, así como problemas técnicos causados por programas y sistemas informáticos incompatibles entre sí y problemas de orden jurídico por la falta de normas y de una legislación necesaria para lograr acuerdos de intercambio de información entre las diferentes entidades públicas<sup>256</sup>.

Como se puede deducir, la interoperabilidad en todos los órganos de la administración pública, es la columna vertebral de una estrategia dirigida a alcanzar el mayor nivel de madurez en la estrategia de reutilización de la ISP, donde la administración no solo simplifica su relación con la ciudadanía, sino que además empieza a transformar su estructura y funcionamiento para erigirse ante la sociedad, como una sola unidad administrativa que con el mínimo costo y tiempo, cumple eficazmente para los ciudadanos sus responsabilidades y tareas de administración y control<sup>257</sup>.

Las administraciones públicas, los ciudadanos y las empresas deben comprender el auténtico significado de la interoperabilidad, ya que, sin una estrategia digital consistente, la reutilización de la ISP no se materializará. Aun con todo lo anterior, el gran desafío continúa siendo reducir la brecha entre la voluntad política que parecen mostrar los actores políticos y las acciones concretas entre el discurso integracionista y la puesta en marcha de una verdadera estrategia de gobierno digital que posibilite el acceso y la reutilización.

---

<sup>256</sup> CEPAL. COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA. (2008). *"Libro blanco de interoperabilidad de gobierno electrónico para América Latina y el Caribe"*. Documento Disponible en: <http://www.eclac.cl/ddpe/publicaciones/xml/2/37352/Libroblanco.pdf>. Fecha de Consulta: 15/Noviembre/2019.

<sup>257</sup> GRECO, MARIANO. (2011). *"Interoperabilidad de la información para el gobierno electrónico en la administración pública"*. Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Secretaría de Gabinete y Gestión Pública, Subsecretaría de Tecnologías de Gestión, Oficina Nacional de Tecnologías de Información, Dirección de Recursos Informáticos. Buenos Aires. pp. 120-145.

De cualquier forma, está claro que los gobiernos comprenden que la ISP y las TIC disponibles para procesar dichos datos, son un recurso estratégico que debe aprovecharse de la mejor manera ahora y no cuando ya sea demasiado tarde para hacerlo. No hay dudas que desarrollando mecanismos coordinados de intercambio de información e integración de procesos entre los países que ya tiene exitosas experiencias de acceso y reutilización, se contribuirá a reducir las barreras que tradicionalmente han obstaculizado construir objetivos comunes<sup>258</sup>.

La interoperabilidad de las TIC y el software, es, por tanto, un elemento fundamental para consolidar primero estrategias digitales en la gestión gubernamental de los servicios públicos y luego es un mecanismo que facilitará el acceso a la ISP y garantizará su reutilización.

### **2.3. Categorización de la ISP y la Industria de los Contenidos Digitales.**

Los diferentes conjuntos de datos que crean y resguardan las diferentes administraciones públicas son amplios y de muy diferentes tipos, en este sentido, para conocer el valor real de la ISP al momento de ser reutilizada, se vuelve indispensable una primera clasificación de los datos que nos permita hacer diagnósticos de los productos y servicios que se generan a partir de ellos.

En esta tesitura, la Comisión Europea realizó en el año 2000 el estudio denominado Commercial Exploitation of Europe's Public Sector Information<sup>259</sup>, conocido como informe PIRA, en el que se estableció una primera clasificación de la ISP, que fue mejorada y actualizada por el estudio Measuring European Public Sector

---

<sup>258</sup> CANALES ALIENDE, JOSE MANUEL. (2012). *"Documentos básicos para la modernización y el fortalecimiento de las administraciones públicas en Iberoamérica"*. Editorial Club Universitario, 2012. ISBN: 8499480772, 9788499480770. España. pp. 105-112.

<sup>259</sup> Documento Disponible en: <file:///C:/Users/Archivo%202/Downloads/CommercialexploitationofEuropespublicsectorinformationPIRAstudy-fullreport.pdf> Fecha de Consulta: 16/Noviembre/2019.

Information Resources<sup>260</sup> conocido como informe MEPSIR, también realizado por la Comisión Europea seis años más tarde.

En este contexto, en una primera clasificación de la ISP, se pueden alcanzar a identificar los siguientes tipos de datos, que, sin ánimos de ser excluyentes, nos ofrecen una panorámica de la información que poseen las administraciones públicas. Los siguientes conjuntos de datos son los más reconocibles.

- ✓ *Información de Negocios.* Aquí se encuentran los registros oficiales de las empresas, marcas y patentes, estadísticas e informes de las cámaras de comercio, así como las bases de datos de todas las licitaciones públicas.
- ✓ *Información Geográfica.* En esta clasificación se incluyen mapas satelitales, fotografías aéreas, datos topográficos e hidrográficos, información geológica y otros relacionados con datos de catastro como direcciones.
- ✓ *Información Meteorológica.* En este catálogo se encuentran las previsiones del tiempo, los datos sobre el clima, así como los registros satelitales de los cambios atmosféricos.
- ✓ *Información Legal.* Este conjunto de datos incluye toda la normativa y legislación nacional e internacional, así como las sentencias y jurisprudencias de los órganos jurisdicciones.
- ✓ *Información social.* En este rubro destacan las estadísticas sociales y económicas, que ofrecen datos como los porcentajes de empleo y desempleo, números en temas de salud pública, información relacionada con los modos de vida de los diferentes segmentos poblacionales, entre otros.

---

<sup>260</sup> Documento Disponible en: <file:///C:/Users/Archivo%202/Downloads/MEPSIR-MeasuringEuropeanPublicSectorInformationResources-FinalReportofStudyonExploitationofpublicsectorinformation-benchmarkingofEUframeworkconditions-Part1Descriptionoverviewofresultsandconclusions.pdf>  
Fecha de Consulta: 16/Noviembre/2019.

- ✓ *Información de los Transportes y Comunicaciones.* Incluye información relevante sobre la tenencia y registro del parque vehicular, los niveles de congestión del tráfico, información sobre la infraestructura carretera y las comunicaciones en general, estadísticas del transporte público.

Por otro lado, bajo la Directiva 2003/98, varios estudios coincidían que las tres áreas de mercado que dominaban la relación de información generada para ser reutilizada eran las vinculadas con los datos sociales, datos económicos y financieros, así como los datos jurídicos.<sup>261</sup>

En menor medida para el caso de España, según se deduce de los análisis e investigaciones de la Comisión Europea, que también se realizaron en Italia, Francia y Alemania, se generaba y distribuía información, con fines de reutilización sobre transportes, meteorológica y datos geográficos confirmándose así que este tipo de información, como ocurre en la actualidad, constituye un sector líder en sus mercados de información pública<sup>262</sup>.

Es así que, todos estos datos, con la modernización que se ha venido desarrollando en las administraciones públicas, se ha impulsado el crecimiento de la industria de los contenidos digitales, que ha cambiado radicalmente las vías de acceso a la ISP, lo que ha posibilitado mejorar su recogida, reproducción y difusión. Por esta razón, la industria de los contenidos digitales, facilita la reutilización de la ISP, ya que la disposición de los datos en formato digital, mejora los mecanismos para reutilizarla.

Aquí es apropiado destacar que, la industria de los contenidos digitales es una actividad empresarial y de los negocios que tradicionalmente comprende siete áreas estratégicas que son la audiovisual, el cine o video, la música, el internet, todas las

---

<sup>261</sup> EUROPEAN COMMISSION. “*Lapsi Policy Recommendation N. 5 The Proposed Inclusion of Cultural and Research Institutions in The Scope of Psi Directive*”. Documento Disponible en: [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/mepsir/final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/mepsir/final_report.pdf) Fecha de Consulta: 15/Noviembre/2019.

<sup>262</sup> RAMOS SIMÓN, L. F.; MENDO CARMONA, C., Y ARQUERO AVILÉS, R. (2009). “*La producción informativa y documental del Estado: hacia un inventario de los recursos públicos*”. Revista Española de Documentación Científica, enero-marzo, vol. 32 (1), 40-59.

publicaciones digitales, los videojuegos que han crecido exponencialmente durante los últimos años y finalmente los contenidos para teléfonos móviles. Sin ser excluyentes estas áreas van creciendo y surgen otras colaterales y emergentes, que también están adquiriendo una personalidad propia dentro de esta industria que va en auge, tanto en los países desarrollados, como en los que están en vías de desarrollo<sup>263</sup>.

Por todos es sabido, que tradicionalmente la transmisión del conocimiento y de la cultura, nos ha llegado primero de manera oral y posteriormente en otros tipos de formatos físicos como el papel y en otra gran multiplicidad de soportes, pasando por la videograbación y otros materiales. Estos contenidos físicos eran en gran medida también parte de la información, ya que su esencia, no era fácilmente intercambiable ni total ni parcialmente, reduciendo así las posibilidades de reproducir dicha información de manera automática.

En este contexto, y para ser más específico, con la llegada de la digitalización, es decir, la posibilidad de transformar cualquier conjunto de datos en un código de ceros y unos, se ha inaugurado una nueva realidad de posibilidades y soluciones. Es así que, los contenidos digitales, han permitido que grandes masas de datos, puedan compartirse alrededor del mundo en tiempo real, para que de la misma forma dicha información este archivada y resguardada en distintos soportes, que le permita ser tratada y manejada con enorme facilidad.

En este sentido, como lo señala el Decálogo del Reutilizador de la Información del Sector Público *“...El valor de los datos y posibilidades de negocio de la ISP, radica en la posibilidad de que tanto los ciudadanos como las empresas puedan acceder y utilizar a cada vez un mayor volumen y variedad de datos está facilitando el nacimiento de un nuevo mercado basado en la creación de productos y servicios de valor añadido a partir de esa información. Son ya varios los estudios económicos, tanto a nivel nacional como a nivel internacional, que indican que las estimaciones*

---

<sup>263</sup> FORO INTERNACIONAL DE CONTENIDOS DIGITALES. (2015). Documento Disponible en: <http://www.ficod.es/ficod/> Fecha de Consulta: 17/Noviembre/2019.

*del volumen potencial de negocio y de generación de empleo en torno a los datos en los próximos años son muy elevadas...<sup>264</sup>.*

Es evidente que el mercado, los negocios y las empresas, siguen creciendo con el auge de los contenidos digitales y la reutilización de la ISP. Por esta razón, debe ser un objetivo del sector público, garantizar en la medida de lo posible, que la ISP más relevante para los ciudadanos y las empresas, pueda estar accesible, a través de los diferentes medios electrónicos que se habiliten para ello.

Desde la óptica jurídica, los aspectos legislativos y normativos tienen un gran impacto en la industria de los contenidos digitales, ya que en la armonización que exista entre lo que está regulado en la ley y la realidad, estarán las posibilidades de desarrollo y la velocidad de implantación de la industria, afectando, por tanto, a la competitividad y la misma reutilización de la ISP. No es un secreto que la mayor parte del software y las aplicaciones que se generan a partir de la industria de los contenidos digitales, llegan al poder de los usuarios finales en formas y modos que no están regulados ni por la legislación vigente, ni por la normativa aplicable.

La extraterritorialidad de los contenidos digitales, las facilidades que ofrece su intercambio, las numerosas transacciones hechas en millones sin ningún soporte físico, así como la posibilidad de multiplicar estos contenidos, son algunos de los desafíos que enfrenta la industria, que al mismo tiempo traen consigo la configuración de nuevos delitos y otras formas de ilegalidad, por lo que es imprescindible aportar certeza y certidumbre jurídica, para permitir su pleno desarrollo y dar seguridad a eventuales inversiones que se traducirán en negocios a partir de la ISP<sup>265</sup>.

---

<sup>264</sup> Documento Disponible en: <http://datos.gob.es/sites/default/files/guia-decalogo-reutilizador-opendata.pdf> Fecha de Consulta: 17/Noviembre/2019.

<sup>265</sup> EUROPEAN COMMISSION. (2009). *"Creative Content in a European Digital Single Market: Challenges for the Future. A reflection document of DG INFSO and DG MARKT"*. Documento Disponible en: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/docs/2009/content\\_online/reflection\\_paper%20web\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2009/content_online/reflection_paper%20web_en.pdf) Fecha de Consulta: 17/Noviembre/2019.



Por todo lo anterior, es fundamental que las administraciones públicas impulsen desde los órganos legislativos las normativas jurídicas más pertinentes con incidencia directa en la industria de los contenidos digitales. La legislación vigente en algunos países de la UE que se encuentra más consolidada, puede ser un referente para otras realidades nacionales donde la industria aún no se encuentra regulada en su totalidad.

En este sentido, la Comisión Europea, como lo analizaremos con mayor detenimiento en el tercer capítulo de esta tesis doctoral, se propuso como uno de sus objetivos más importantes dentro de su agenda digital, lograr para este año 2020, que la totalidad de la distribución y comercialización de todos los contenidos digitales que se generen en Europa, se realice de forma online. Por lo tanto es evidente que se debe abordar el estudio de la legislación de otros temas como el de la consolidación de un mercado común, que para la UE, por mencionar un ejemplo, es de vital trascendencia<sup>266</sup>.

La distribución y comercialización de contenidos digitales, abre un mercado a escala global, potenciando de esta manera la reutilización de la ISP. En este sentido, las administraciones públicas, en el caso de España y desde su ámbito estatal, autonómico y local, han generado y creado una enorme cantidad de contenidos digitales que pueden ser útiles para el desarrollo del Big Data. Es así que la Ley 37/2007 y la última Ley 18/2015 sobre reutilización de la ISP, han establecido el ámbito objetivo de estos contenidos, excluyendo como es evidente, aquellos que por su naturaleza no pueden ser de acceso público<sup>267</sup>.

Hoy en día, los contenidos digitales se presentan como la infraestructura creativa básica en la que se fundamenta y desarrolla la economía del conocimiento. Como consecuencia de lo anterior y de la extensión cada vez más importante de la banda

---

<sup>266</sup> ÍDEM.

<sup>267</sup> MINISTERIO DE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO. (2009). *Informe Anual de los contenidos digitales en España (2009)*. Documento Disponible en: [http://www.osimga.gal/export/sites/osimga/gl/documentos/d/2010\\_12\\_15\\_ontsi\\_informe\\_contenidos\\_digitales\\_2010.pdf](http://www.osimga.gal/export/sites/osimga/gl/documentos/d/2010_12_15_ontsi_informe_contenidos_digitales_2010.pdf) Fecha de Consulta: 18/Noviembre/2019.

ancha, los protagonistas del sector público deben ser conscientes de la necesidad de mejorar las estrategias de reutilización de la ISP que ofrecen, además nuevas oportunidades empresariales, de crecimiento económico y de creación de empleo<sup>268</sup>.

No podemos olvidar que el desarrollo de contenidos digitales, presenta también desafíos y problemas que afectan directamente a los modelos de negocio que ya existen, por esta razón, debe existir el compromiso de actualizar e ir adaptando los marcos jurídicos y reglamentarios de la industria, asumiendo que las administraciones públicas, cumplen un papel como importantes creadores de datos e impulsores de la reutilización de esa misma masa digital, a partir de la ISP<sup>269</sup>.

#### **2.4. Infraestructuras físicas, software y estrategias para potenciar la reutilización de la ISP.**

La UE ha apuntado que para lograr que cualquier estrategia de gobierno digital o administración electrónica funcione, se tendrán que desarrollar unas infraestructuras mínimas, que en el caso concreto de algunos Estados miembros de la Unión es siempre el talón de Aquiles. Estas infraestructuras en todos los casos, tendrán que funcionar como facilitadores para el desarrollo de servicios y trámites en línea, así como de servicios transversales y herramientas comunes a todos los

---

<sup>268</sup> ROOTER. (2010). *“Oportunidades de negocio de los derivados digitales para la industria de contenidos”*. Documento Disponible en: [http://boletines.prisadigital.com/Oportunidades\\_de\\_negocio\\_de\\_los\\_derivados\\_digitales.pdf](http://boletines.prisadigital.com/Oportunidades_de_negocio_de_los_derivados_digitales.pdf) Fecha de Consulta: 19/Noviembre/2019.

<sup>269</sup> OBSERVATORIO INDUSTRIAL DEL SECTOR DE ELECTRÓNICA, TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y TELECOMUNICACIONES. (2010). *“La Industria de los Contenidos Digitales 2010”*. Documento Disponible en: [http://www.minetad.gob.es/industria/observatorios/sectorelectronica/actividades/2010/asociaci%C3%B3n%20de%20empresas%20de%20electr%C3%B3nica,%20tecnolog%C3%ADas%20de%20la%20informaci%C3%B3n%20y%20telecomunicaciones%20de%20espa%C3%B1a/industria\\_de\\_los\\_contenidos\\_digitales\\_2010.pdf](http://www.minetad.gob.es/industria/observatorios/sectorelectronica/actividades/2010/asociaci%C3%B3n%20de%20empresas%20de%20electr%C3%B3nica,%20tecnolog%C3%ADas%20de%20la%20informaci%C3%B3n%20y%20telecomunicaciones%20de%20espa%C3%B1a/industria_de_los_contenidos_digitales_2010.pdf) Fecha de Consulta: 19/Noviembre/2019.

países europeos, convirtiéndose de esta forma en proveedoras de servicios no solo a los ciudadanos, sino también a empresas y organismos<sup>270</sup>.

La UE, ha hecho hincapié en que las infraestructuras son un medio idóneo para facilitar e instrumentar la interoperabilidad y el intercambio de ISP no solo entre organismos gubernamentales en la UE, sino con otras agencias internacionales y gobiernos extranjeros que también están trabajando en esta dirección, porque el contexto tecnológico y legal previamente definido, asegura que la información compartida cumpla con estos estándares.

Hasta el momento de la redacción de la Agenda Digital Europea<sup>271</sup> los países miembros de la Unión, señalaban que los retos más destacables en las infraestructuras giraban en torno a la promoción del lanzamiento de banda ancha de alta velocidad para antes de que finalizara la década de 2010, objetivo que no se cumplió, además del impulso de la competencia entre proveedores de acceso a las TIC, acompañada de un marco regulatorio eficiente y confiable, así como la promoción al despliegue de redes públicas y el mejoramiento en la implantación y la gestión del espacio radioeléctrico.

Por otra parte, también se consideró necesario incentivar el despliegue de redes de velocidad ultrarrápida, en donde se buscó la competencia entre proveedores de banda ancha, porque a medida que se multiplica la demanda de servicios para los que la banda ancha es imprescindible, se necesita un internet mucho más rápido para otros servicios que no solo serán útiles para las administraciones, sino también para los ciudadanos, como la alta definición HD o la televisión en 3D, así como la

---

<sup>270</sup> WELP, YANINA. (2007). *“El gobierno electrónico en la Europa de las regiones: Análisis de Cataluña, Escocia y Emilia Romagna”*. Documento Disponible en: [https://yaninawelp.files.wordpress.com/2009/02/fiap\\_2007.pdf](https://yaninawelp.files.wordpress.com/2009/02/fiap_2007.pdf) Fecha de Consulta: 19/Noviembre/2019.

<sup>271</sup> La Agenda Digital para Europa se creó en mayo de 2010 para impulsar la economía europea aprovechando las ventajas económicas y sociales sostenibles del mercado único digital.

descarga de vídeos en smartphones y las instalaciones de videoconferencia, que cada vez son mucho más útiles en las administraciones públicas y en las empresas.

En este sentido, uno de los grandes objetivos para la UE en el tema de las infraestructuras es que para este año 2020 se consiga que todos los ciudadanos de la comunidad tengan garantizado acceso a una velocidad de internet de 30 Mbps e incluso superiores y que por lo menos la mitad de las familias europeas tengan conexiones de internet de 100 Mbps<sup>272</sup>. Con los datos del año 2010 solo el 1 % de los ciudadanos europeos disponían de una conexión rápida a internet por fibra, mientras que los japoneses tenían una estadística del 12 % y un 15 % en Corea del Sur<sup>273</sup>. Con los datos anteriores es evidente que el objetivo no se cumplió para la Unión Europea.

La Agenda Digital Europea y sus documentos, refirieron que garantizar el acceso a una red rápida es fundamental para el crecimiento sólido y sostenible de la economía, así como para la creación de empleo y la consolidación del modelo social europeo. Todos los organismos de la UE han explorado posibilidades, para incentivar las inversiones en banda ancha a través de mecanismos de promoción de créditos por mencionar solo un ejemplo, ofreciendo al mismo tiempo parámetros para el impulso de la inversión en redes de fibra<sup>274</sup>.

En cualquier caso, como se señala en el Decálogo del Reutilizador de la Información del Sector Público, hoy día hay una gran cantidad de herramientas y aplicaciones tecnológicas que ayudarían no solo a los usuarios sino a las administraciones

---

<sup>272</sup> COMISION EUROPEA. (2013). *“Agenda Digital: la Comisión esboza un plan de acción para potenciar la prosperidad y el bienestar europeos”*. Documento Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-10-581\\_es.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-581_es.htm?locale=en) Fecha de Consulta: 10/Noviembre/2019.

<sup>273</sup> ÍDEM.

<sup>274</sup> COMISION EUROPEA. (2010). *“Una Agenda Digital para Europa: ¿en qué me beneficia?”*. Documento Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-10-199\\_es.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-199_es.htm?locale=en) Fecha de Consulta: 19/Noviembre/2019.

públicas a mejorar sus técnicas de reutilización de la ISP. El texto enuncia textualmente las siguientes:

- ✓ *“...Herramientas de scraping, que se usan para recorrer los sitios web y extraer los datos que nos interesan de una forma estructurada 3 cuando estos no se proporcionan en un formato directamente reutilizable. Algunos ejemplos de este tipo pueden ser Dapper, ParseHub, Import.io o Selenium.*
- ✓ *Herramientas para el tratamiento de los datos, cuya utilidad reside en la ayuda que ofrecen a la hora de filtrar, mejorar y clasificar la información, principal tarea para la que han sido diseñadas. Ejemplos de este tipo son Open Refine o Data Wrangler.*
- ✓ *Herramientas de análisis: que serán de gran valor a la hora de sacar el máximo partido de los datos realizando análisis complejos. Algunas de las más comunes son RStudio o Matlab.*
- ✓ *Herramientas de visualización, que nos permiten crear visualizaciones de los datos más amigables a la hora de poder interpretarlos. Por ejemplo, Fusion Tables o Tableau o Tabul.ae.*
- ✓ *Herramientas para la creación de mapas y geolocalización, que pueden considerarse en cierta forma un subconjunto de las anteriores, y cuya diferenciación consiste en utilizar los mapas como medio principal para la comunicación de la información. Ejemplos en este caso son GeoCommons o Carto DB.*
- ✓ *Herramientas para la elaboración de series temporales, que nos permiten trabajar fácilmente con ese tipo de datos. Como por ejemplo TimeFlow o Exhibit.*
- ✓ *Herramientas para la generación de redes de datos relacionados, que nos facilitan la labor de descubrir relaciones y patrones existentes en una serie de datos. En esta área tenemos los ejemplos de Gephi y NodeXL.*

- ✓ *Librerías e Interfaces de programación, imprescindibles a la hora de realizar tareas más complejas y personalizadas para la transformación de los datos y su explotación a través de servicios y aplicaciones. Aquí contamos con múltiples ejemplos entre los que podemos destacar D3.js o Protovis...*<sup>275</sup>.

Por otro lado, es importante señalar que desde la perspectiva de la Fundación COTEC, hay pendiente un arduo trabajo que se tiene que hacer para potenciar la reutilización de la ISP, desde la adecuación de los marcos normativos, acordes con la modernización que hay, desde la gestión gubernamental hasta las nuevas formas de participación ciudadana. Además del compromiso de las administraciones públicas, el papel de los ciudadanos y de las empresas y el sector privado, será esencial<sup>276</sup>.

Todos los agentes del sector público tendrán que diseñar estrategias que sensibilicen en el aprendizaje de las TIC, para que de esta forma se fomente el cambio cultural que es imprescindible en la consolidación de la cultura de la reutilización de la ISP, tanto dentro de las administraciones públicas, como fuera de ellas. De la misma forma el sector público, tendrá que ceñir sus esfuerzos, en delinear cuáles son los conjuntos de datos más importantes en términos de los valores económicos, así como diseñar los canales adecuados para facilitar la ISP en formatos sencillos y efectivos que impulsen todas las prácticas de reutilización de la ISP<sup>277</sup>.

Por la parte del sector privado, además de sumarse con actividades específicas al nuevo cambio cultural en la gestión pública y de consolidar un espíritu emprendedor

---

<sup>275</sup> Documento Disponible en: <http://datos.gob.es/sites/default/files/guia-decalogo-reutilizador-opendata.pdf> Fecha de Consulta: 19/Noviembre/2019.

<sup>276</sup> FUNDACIÓN COTEC PARA LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA. (2011). *"Informe sobre la Reutilización de la Información en el Sector Público"*. Documento Disponible en: [http://www.google.es/?ct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCKQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.grupo-acap.es%2Fdownload%2F13%2F&ei=58bEVMq2Glv3UtSsgDA&usg=AFQjCNFyfXM1So\\_jAgwSOWf5qDbCyMnQ1g&bvm=bv.84349003, d.d24](http://www.google.es/?ct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCKQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.grupo-acap.es%2Fdownload%2F13%2F&ei=58bEVMq2Glv3UtSsgDA&usg=AFQjCNFyfXM1So_jAgwSOWf5qDbCyMnQ1g&bvm=bv.84349003, d.d24) Fecha de Consulta: 10/Noviembre/2019.

<sup>277</sup> ÍDEM.

alrededor de la ISP, deberá interactuar de forma más estrecha con las administraciones públicas, para hacer efectiva la accesibilidad de la ISP y en aquellas situaciones en las que actores del sector público se nieguen a ofrecer a los infomediarios<sup>278</sup> el conjunto de datos que produce y recopila sin ninguna justificación de por medio, los ciudadanos y las empresas tendrán que hacer uso de los mecanismos que la normativa les confiere para ejercer sus derechos de reutilización.

En España la Guía Metodológica para Planes Open Data Sectoriales, apunta que para lograr un ecosistema de datos dinámico, que pueda potenciar el mercado de la reutilización, focalizando las necesidades finales de ciudadanos, empresas y usuarios es necesaria una estrategia sectorial y en ese sentido el documento detalla cada una de las fases del plan de acción de una iniciativa de datos abiertos y efectiva la reutilización de la ISP<sup>279</sup>. Se debe tener en cuenta cada una de las siguientes etapas.

#### *Organización.*

- ✓ Crear una red temática que establezca las sinergias necesarias para detectar nichos de mercado y facilite la transformación de los datos en servicios de utilidad.
- ✓ Compartir toda la información y los resultados entre los distintos miembros de la red, para que todos puedan beneficiarse de las experiencias y saber cuáles han resultado exitosas y cuáles han fallado.
- ✓ Detectar las debilidades y necesidades en cuanto a formación y gestión del cambio, elaborando planes adecuados para darles respuesta.

---

<sup>278</sup> El sector infomediario aglutina al conjunto de empresas que generan aplicaciones, productos y servicios de valor añadido destinados a terceros, a partir de la reutilización de información pública y privada.

<sup>279</sup> Documento Disponible en:  
[http://datos.gob.es/sites/default/files/actualizacion\\_informe\\_iniciativa\\_sectorial\\_0.pdf](http://datos.gob.es/sites/default/files/actualizacion_informe_iniciativa_sectorial_0.pdf) Fecha de Consulta: 19/Noviembre/2019.

### *Ofertas de datos.*

- ✓ Elaborar un inventario de datos a nivel sectorial, en el que se dibuje no solo la existencia de dichos datos, sino los flujos de datos que hay entre los distintos agentes y cómo se interrelacionan a través de ellos.
- ✓ Ampliar la cantidad, calidad y diversidad de datos disponibles en el sector, haciéndolos también más fáciles de utilizar por parte de los usuarios finales.
- ✓ Establecer la infraestructura tecnológica necesaria, para que los proyectos puedan encontrar versiones estables y actualizadas de los datos que necesiten para crear sus servicios.

### *Demanda de datos.*

- ✓ Recoger directamente las necesidades y aspiraciones de los potenciales usuarios de los datos, para influenciar de manera adecuada las futuras políticas de publicación de datos.
- ✓ Establecer mecanismos para la conexión entre la oferta y la demanda de datos, poniendo en contacto a los agentes públicos con las empresas y otras entidades que puedan ayudarles a conseguir una publicación eficiente y sostenible de la información que beneficie a todas las partes.

### *Nuevos servicios de valor.*

- ✓ Sondar a los especialistas del área específica y a sus usuarios en búsqueda de ideas de reutilización de los datos en el sector que den respuesta a necesidades reales.
- ✓ Dar soporte y estimular la creación de prototipos, proyectos y nuevas empresas capaces de generar servicios de valor a partir de los datos del sector.



- ✓ Gestionar convocatorias regulares dirigidas a grandes empresas, PYMES y start-ups de nueva creación en busca de proyectos que den respuesta a las necesidades previamente detectadas.

#### *Sostenibilidad.*

- ✓ Llevar a cabo una campaña de Reutilización de la Información en el sector y establecer enlaces con otros grupos activos en la materia, tanto a nivel nacional como europeo, para facilitar la integración y la competitividad de las iniciativas de reutilización del sector en el mercado.
- ✓ Definir una serie de indicadores y métricas que permitan poner en marcha un marco para el análisis del impacto real obtenido por las actuaciones puestas en marcha y compararlo con el escenario previo a su implantación<sup>280</sup>.

En esta misma tesitura, la OCDE elaboró en el año 2008, un conjunto de recomendaciones, redactadas en sintonía con los trabajos del Comité de Información, Informática y Comunicación Política de la OCDE, en donde se sugiere a todos los países miembros de la organización, realizar una serie de estrategias para mejorar las condiciones de acceso y uso de la ISP, entre las que sobresale por mencionar algunas, la publicidad del acceso y la disponibilidad de la ISP para su uso y futura reutilización, diseñando un efectivo esquema de acceso que haga propios los valores de apertura de la ISP<sup>281</sup>.

Se tienen que realizar esfuerzos, para impulsar una reutilización de la ISP no discriminatoria, en la que se contemple la reducción o eliminación en la medida de lo posible de acuerdos exclusivos de reutilización, así como de las restricciones de uso, que solo deben ser necesarias en casos estipulados por la normativa aplicable. Se debe poner a disposición del usuario final, sean ciudadanos o empresas, las

---

<sup>280</sup> ÍDEM.

<sup>281</sup> OECD. (2008). *“Recommendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of Public Sector Information”*. Documento Disponible en: <http://www.oecd.org/internet/ieconomy/40826024.pdf> Fecha de Consulta: 11/Noviembre/2019.

guías de actuación para acceder a la ISP, procurando que esté siempre disponible en formatos electrónicos y en las páginas web destinadas exclusivamente para ello.

Es importante, sin perjuicio de impedir la reutilización de la ISP, implementar mecanismos que salvaguarden la propiedad intelectual y los derechos de autor, así como garantizar una recogida y protección de datos metodológica para mejorar su calidad y fiabilidad, en la que se involucren todos los organismos y dependencias de las administraciones públicas y que están directamente relacionados con la creación, el procesamiento, almacenamiento y la distribución de la ISP. De esta forma se podrían fijar precios transparentes y competitivos para aquellos datos que sean susceptibles de ser sufragados por los usuarios finales.

Para el caso del marco jurídico español, es importante dejar claro que *“...Las propiedades intelectual e industrial constituyen límites que responden a intereses y derechos de naturaleza privada, puesto que se refiere a derechos de terceros, no de la propia Administración Pública. Se trata de supuestos que ya se habían acogido en normativas anteriores, como el artículo 13.2 e) de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente o el artículo 3.3 e) de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, cuando pertenezcan a particulares. Incluso, se incluye el límite de la propiedad intelectual y la confidencialidad de los datos sobre actividad industrial en normativa sectorial, por ejemplo, la regulación cartográfica –Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España...”*<sup>282</sup>.

Además de fomentar el uso de las TIC para acceder a la ISP generada por el conjunto de organismos de las administraciones públicas, mejorando el software de almacenamiento, búsqueda y selección, se debe impulsar una importante campaña

---

<sup>282</sup> RAMS RAMOS, L. (2014). *“El acceso a los sistemas de información geográfica y su reutilización”*. En Régimen jurídico de la transparencia en el sector público (Coord.: Valero Torrijos, J Y Fernández Salmerón, M.), ed. Aranzadi S.A., Pamplona, 2014, Págs. 587 y ss.

de difusión con las prácticas más exitosas y efectivas en materia de reutilización de la ISP.

Aquí es importante destacar que, para la realización de los procesos de reutilización de la ISP, deben seguirse un conjunto de pasos. En primer término, debe quedar claro que el volumen de la información recopilada por las administraciones públicas es de considerables dimensiones y que, como resultado de la gestión gubernamental permanente, dichos datos se incrementan y modifican todos los días. Es así que se deben contar con mecanismos claros de identificación de ISP reutilizable.

Es necesario señalar que, como principio general, toda la ISP que en la actualidad esté disponible, es susceptible de ser publicitada para su probable y futura reutilización. Es así que se hace necesario tener en cuenta que la continua transformación de la realidad de cada país, hace que periódicamente sea indispensable la creación de nuevas fuentes de ISP, basadas en uno o varios conjuntos de datos, que servirán para la creación de otros negocios.

Por esta razón, se vuelve indispensable un trabajo previo de identificación de datos que permita reunir la mayor cantidad de referencias y de esta forma estar en condiciones para reutilizar la ISP disponible. Este proceso de identificación requiere la sinergia de todas las dependencias y organismos del sector público que definirán cual es en primer término, la información con potencial de reutilización y cuáles son los demás datos que no entran en esta categoría, como por ejemplo la información que contiene datos de carácter personal o los protegidos por derechos de autor y propiedad intelectual.

Una vez que ha sido superado el proceso de identificación, se tiene que establecer un mecanismo de clasificación de ISP, para que exista claridad en todo momento de cuales datos serán finalmente catalogados para este objetivo. En ese momento será necesario para las administraciones públicas, tener un conjunto de criterios mínimos que les permitan identificar en el futuro, posibles datos que deberían ser

incluidos en el catálogo de ISP que puede ser reutilizable para el conocimiento de ciudadanos y empresas.

Aunado a todo lo anterior, es muy importante determinar claramente el respectivo proceso de identificación a lo que se denomina como conjunto de datos. El objetivo fundamental es identificar el conglomerado de datos existentes en los sistemas de ISP independientemente de cuál sea su soporte electrónico y el formato en que se presenta en las páginas web, con la intención de determinar si son objeto de reutilización. En este sentido, tienen que tomarse varias medidas.

Una primera medida es la identificación a la que ya hemos hecho referencia y que hacen las administraciones públicas, quienes almacenan y resguardan la ISP ya que los datos se encuentran alojados en cualquiera de los espacios web que se han diseñado para tal fin. La ISP siempre debe estar disponible y accesible para que se consideren datos abiertos y reutilizables.

De igual forma, la ISP debe ser actualizada con frecuencia, ya que los conjuntos de datos dinámicos y actualizados, ofrecen mayor valor y rentabilidad económica con amplias posibilidades de explotación que los que permanecen estáticos. Este proceso posibilitara el aumento de la ISP y se obtendrán mayores beneficios en la reutilización, ya que, a mayor cantidad de información, hay un mayor valor de explotación de los datos. Es importante distinguir cuales son los formatos más rentables en que se publicitan los datos y cuáles son los que más demandan los grandes agentes reutilizadores, para potenciar los nuevos negocios, productos y servicios a partir del uso de la ISP.

Debe confirmarse siempre, que la ISP reutilizable sea de baja sensibilidad, como los datos meramente estadísticos y numéricos exceptuando como ya lo hemos aclarado reiteradamente a lo largo de esta tesis, los datos que tengan la finalidad de salvaguardar un interés público o derechos de terceros que merecen especial

protección. En cualquiera de los casos, la no aplicación de las normas a la información, no significa que no pueda ser reutilizada bajo ningún escenario<sup>283</sup>.

Aquí se debe señalar, que las buenas prácticas, son los mejores métodos para la aplicación de las políticas adoptadas en las Directivas Europeas de reutilización de la ISP. Tales prácticas son fundamentales para lograr un crecimiento económico en el mercado de la ISP. En este sentido, un estudio sobre los principios más importantes de las estrategias de reutilización de la ISP del académico Christopher Corbin<sup>284</sup> describe las reglas generales para las mejores prácticas en la aplicación de los principios de la ISP.

Entre otras cosas, Corbin señala que con el fin de implementar con éxito las Directivas de reutilización en la UE, los gobiernos tienen que reconocer que la ISP es un activo valioso que requiere procedimientos generales de gestión y ejecución; además de impulsar la transparencia de los organismos del sector público; así como reconocer que hay un gran número de organismos y entidades del sector público que están involucrados en el proceso de implementación, y como resultado, las políticas de reutilización deben ser accesibles y fáciles de implementar.

Por otro lado, también se destaca que, al implementar una política de reutilización de la ISP, los Estados miembros deben identificar que organismos estatales deben tener las responsabilidades específicas en materia de reutilización de la ISP.

Este principio de liderazgo fue aplicado correctamente por Eslovenia con la creación de un Comisionado de la Información<sup>285</sup> y la creación en el Reino Unido de la Oficina

---

<sup>283</sup> GRUPO DEL ARTÍCULO 29 SOBRE PROTECCIÓN DE DATOS. (2003). *“Dictamen 7/2003 sobre la reutilización de la información del sector público y la protección de datos personales”*. Documento Disponible en: <http://www.europa.eu.int/comm/privacy> Fecha de Consulta: 12/Octubre/2019.

<sup>284</sup> CORBIN, CHRISTOPHER. (2015). *“Principios de la política de la ISP: Mejores prácticas europeas”*. Documento Disponible en [http://ses.library.usyd.edu.au/bitstream/2123/6561/1/PSI\\_vol1\\_chapter8.pdf](http://ses.library.usyd.edu.au/bitstream/2123/6561/1/PSI_vol1_chapter8.pdf). Fecha de Consulta: 19/Octubre/2019.

<sup>285</sup> <https://www.ip-rs.si/en/>.

para la Información del Sector Público<sup>286</sup>, que ha realizado una amplia labor en la toma de decisiones con respecto a reutilización de la ISP, y por lo tanto, en nuestra opinión, la creación de una entidad independiente que se encarga de la ISP, así como de la formulación de políticas, es crucial para la buena aplicación de las Directivas Europeas de reutilización<sup>287</sup>, particularmente la 2019/1024 que es mucho más definitiva en la responsabilidad de todos los Estados de la Unión.

Por otro lado, Corbin también establece que cuando ya hay una normativa específica de reutilización de la ISP, debe haber una clara separación entre el marco de la reutilización y el marco de acceso. En este orden de ideas, se sostiene que cuando las constituciones nacionales ya garantizan el derecho de acceso, la implementación de las disposiciones de reutilización, se vuelve mucho más simple todo lo demás, como ha quedado asentado, en el primer capítulo de este trabajo de investigación.

Las buenas prácticas en materia de reutilización de la ISP, también implican el establecimiento de los criterios para la determinación de las tasas cobradas por la reutilización de la ISP en un marco normativo específico, en lugar de dejarlo a la discreción de cada organismo del sector público.

En este tema, la Directiva 2019/1024, es muy enfática al señalar que varios organismos del sector público continúan cobrando muy por encima de lo que se necesita para cubrir los costos de reproducción y difusión para la reutilización de los datos del sector público. Dichos cargos constituyen una barrera de mercado para las pequeñas y medianas empresas. Deshacerse de los cargos generalmente resulta en un aumento en la demanda de datos del sector público, lo que se traduce

---

<sup>286</sup>

[https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/5-106-3230?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/5-106-3230?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1).

<sup>287</sup> INFORME DEL REINO UNIDO SOBRE LA REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO. (2009). *“La Oficina del Sector Público Información: El papel y el mandato”*. Documento Disponible en <http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/uk-report-reuse-psi-2009.pdf> Fecha de Consulta: 12/Octubre/2019.

en más innovación, más crecimiento empresarial y, en última instancia, mayores ingresos presupuestarios a través de impuestos para el sector público<sup>288</sup>.

En este sentido, la Directiva 2019/1024, confirma que todo el contenido del sector público al que se puede acceder bajo las reglas nacionales de acceso a los documentos está, en principio, disponible gratuitamente para su reutilización. Con esta Directiva, los organismos del sector público no pueden cobrar más que el costo marginal por la reutilización de sus datos, excepto en casos muy limitados<sup>289</sup>.

Por lo anteriormente expuesto, no hay dudas que las estrategias de reutilización de la ISP, no requieren solo la voluntad política de los actores involucrados en su implementación y consolidación. Debe realizarse un trabajo previo con la participación de académicos, universidades y centros de investigación, que ayuden a las administraciones públicas a identificar el valor real de la ISP, para que posteriormente con la inversión de las dependencias y organismos del sector público, se elijan las mejores infraestructuras físicas y digitales que hagan posible un mercado vigoroso de la ISP reutilizable.

---

<sup>288</sup> Considerando 36 de la Directiva 2019/1024.

<sup>289</sup> Considerandos 37 y 41 de la Directiva 2019/1024.





## CAPÍTULO III. RÉGIMEN JURÍDICO EUROPEO DE LA REUTILIZACIÓN DE LA ISP.

### 3.1. Orígenes de las TIC y la Estrategia de Lisboa.

La reutilización de la ISP se planteó desde los inicios por parte de la UE, como una manera de colaborar con las empresas para ayudarles a aprovechar su potencial y proyección. Todo este planteamiento supuso, por lo tanto, que la orientación que la UE siempre ha dado al tema, esté íntimamente relacionada con la Estrategia de Lisboa y con los esfuerzos de aprovechar la nueva realidad de la sociedad de la información. Es así que las 3 Directivas Europeas redactadas sobre reutilización, siempre han estado enfocadas a favorecer el crecimiento económico, construyendo y diseñando políticas con el objetivo de fortalecer ese eje de actuación a partir de la ISP.

De acuerdo con lo que señalan los últimos informes elaborados por la UE acerca del valor económico de la ISP, particularmente los elaborados a partir de la discusión de la Directiva 2019/1024 señalan que para el año 2018, fue de 52 mil millones, y se espera que el año 2030 sea de 194 mil millones<sup>290</sup>. Los tipos de datos que presentan un mayor crecimiento y unas condiciones más favorables para ser explotados por la industria de la reutilización son: “...*la información geográfica, meteorológica y medioambiental, que representa el 51 % del total del valor económico de la ISP en Europa, seguida de la información económica y social, un 17 %, y la información de negocios, 14 %...*”<sup>291</sup>.

---

<sup>290</sup> STUDY TO SUPPORT THE REVIEW OF DIRECTIVE 2019/1024/EC ON THE RE-USE OF PUBLIC SECTOR INFORMATION. Documento Disponible en: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/KK0118428ENNpdf.pdf> Fecha de Consulta: 10/Agosto/2019.

<sup>291</sup> FUNDACIÓN COTEC PARA LA INNOVACIÓN TECNOLÓGICA. (2018). “*Reutilización de la Información del Sector Público*”. Documento Disponible en: [http://informecotec.es/media/N28\\_Reutiz\\_Inf\\_Sector\\_Pub.pdf](http://informecotec.es/media/N28_Reutiz_Inf_Sector_Pub.pdf) Fecha de Consulta: 10/Agosto/2019.

De ahí, nació el compromiso de la UE y los países miembros, de facilitar en primer término el acceso a dicha información, para que posteriormente pueda ser reutilizada por otras personas

Para señalar un ejemplo de las potencialidades de la reutilización en la UE, se estima que solo en España, el aprovechamiento de todas estas cantidades de datos públicos, genera abultadas cifras en los negocios que rondan en los 500 millones de euros, según un informe del Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI)<sup>292</sup>. Esta cifra se eleva a la cantidad de los 1.100 millones de euros, si se incluyen en esos procesos de reutilización de información, los datos generados también por fuentes y organismos privados<sup>293</sup>.

Pero antes de comenzar propiamente con el análisis del concepto de reutilización de la ISP, desde el ámbito jurídico europeo, es importante detenernos a reflexionar en las políticas europeas, relacionadas con las TIC y con la agenda digital, entre las que destaca la administración electrónica y las estrategias de gobierno abierto. Podríamos considerar entonces, que la Estrategia de Lisboa, es el primer gran antecedente en favor de la reutilización de la ISP, ya que potenció el uso de las TIC en Europa y aceleró la digitalización, no solo de la ISP, sino de los servicios públicos.

La Estrategia de Lisboa, fue en principio un ambicioso plan de desarrollo de la UE que no se limitó a las decisiones que se adoptaron en el Consejo Europeo de la primavera del año 2000, sino que desarrolló años más tarde, un conjunto más amplio de interpretaciones y correcciones que incluyó temas de desarrollo sostenible y TIC para alcanzar el propósito más deseado desde su fundación y

---

<sup>292</sup> El Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información es un órgano en España, adscrito a la entidad pública empresarial Red.es, cuyo principal objetivo es el seguimiento y el análisis del sector de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la información. Información Disponible en: <http://www.ontsi.red.es/ontsi/>

<sup>293</sup> OBSERVATORIO NACIONAL DE LAS TELECOMUNICACIONES Y DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN, GOBIERNO DE ESPAÑA. (2015). *Informe Anual del sector TIC y de los Contenidos en España 2015*. Documento Disponible en: [http://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/default/files/el\\_sector\\_tic\\_y\\_de\\_los\\_contenidos\\_en\\_espana.\\_informe\\_anual\\_2014\\_edicion\\_2015.pdf](http://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/default/files/el_sector_tic_y_de_los_contenidos_en_espana._informe_anual_2014_edicion_2015.pdf) Fecha de Consulta: 10/Agosto/2019.

conformación como bloque político supranacional y que era lograr para el año 2010 ser “...la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social...”<sup>294</sup>. Es evidente que se hicieron grandes esfuerzos, pero el objetivo no se concretó.

En esta tesitura, está claro que hoy todavía falta mucho por hacer, particularmente en el tema de reutilización de la ISP, sin embargo, es importante tomar en cuenta que los antecedentes de esta estrategia de la UE, tuvieron sus inicios a mediados de la década de los ochenta, con la intención clara de encontrar un punto de encuentro y de diálogo entre la legislación y las investigaciones que se hacían en torno a las TIC. Es a partir de ese momento, lo que posibilita que la política europea de telecomunicaciones, sea concebida como instrumento eficaz de difusión y asimilación de las oportunidades que brinda la innovación tecnológica.

En este mismo orden de ideas, y con el interés de construir políticas públicas, para hacer a la UE una región más dinámica e integrada, ante el nacimiento de aquella inminente sociedad de la información, en la década de los noventa se realizaron informes y consultas sobre el tema, aunque todavía en los inicios del siglo se veía con signos de debilidad el discurso que impulsara nuevos procesos o instrumentos de esta índole.

Sin embargo, es el Libro Blanco sobre Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para el siglo XXI, publicado en 1993 y conocido como el Informe Delors, el que impulsaría un debate más amplio en los años siguientes, para construir una política más robusta y de mayor alcance sobre las implicaciones de vivir en una sociedad de la información, que ya era concebida con más fuerza por otras instituciones europeas, como un mecanismo esencial para el crecimiento

---

<sup>294</sup> CASSAN PATRICK, KOLDO GOROSTIAGA, NEKANE JURADO, DIDIER ROUGET, ALBERTO FRÍAS, PAUL BILBAO. (2005). “La Europa ¿de quién?” Editorial: Txalaparta, 2005, ISBN: 8481363952, 9788481363951, España, pp. 119-120.

económico, la mejora de la competitividad, la creación de nuevos empleos y la consolidación de una mayor calidad de vida<sup>295</sup>.

Este documento sirvió en gran medida para adoptar en junio de 1994 y revisado en 1996 un primer Plan de Acción denominado: Europa en marcha hacia la Sociedad de la Información<sup>296</sup>, que entre sus objetivos, instituyó a un grupo de alto nivel conformado por expertos para lograr materializar la liberalización total de los servicios e infraestructuras relacionadas con las TIC y que fue lograda años más tarde, así también buscó el fortalecimiento y la reorientación de todos los programas de investigación en innovación tecnológica, no dejando de lado nunca, la visión de incorporar la nueva dimensión de la sociedad de la información en todas las políticas europeas que se llevaran a cabo<sup>297</sup>.

Las conclusiones del Informe Delors, fueron un punto de inflexión para seguir reflexionando y ejecutando acciones en favor de las TIC y la innovación tecnológica como lo reflejó una comunicación titulada: La sociedad de la información: entre Corfú y Dublín<sup>298</sup> que se elaboró justamente entre la Cumbre Europea de Corfú en junio de 1994 y la Cumbre Europea de Dublín en diciembre de 1996 y que desarrolló las nuevas prioridades en la mejora del entorno empresarial y la aplicación de las TIC para combatir las disparidades regionales en Europa.

---

<sup>295</sup> MATÍAS CLAVERO, GUSTAVO. (2008). *“La Estrategia de Lisboa sobre la Sociedad del Conocimiento: La Nueva Economía”*. Documento Disponible en: [http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE\\_820\\_169193\\_\\_849F902D379118FC118F118099FB1ADC.pdf](http://www.revistasice.com/CachePDF/ICE_820_169193__849F902D379118FC118F118099FB1ADC.pdf) Fecha de Consulta: 12/Agosto/2019.

<sup>296</sup> Documento Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1996-0244+0+DOC+XML+V0//ES> Fecha de Consulta: 12/Agosto/2019.

<sup>297</sup> GALINDO MARTIN, MIGUEL ÁNGEL Y FERNANDEZ JURADO, YOLANDA. (2006). *“Política socioeconómica en la UE”*. Editorial: Delta Publicaciones, 2006, ISBN: 8496477355, 9788496477353, España, pp. 292-296.

<sup>298</sup> Documento Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-96-1087\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-96-1087_es.htm) Fecha de Consulta: 13/Agosto/2019.

Otra comunicación en 1998 titulada: La universalización de la sociedad de la información: necesidad de reforzar la coordinación internacional<sup>299</sup>, puso en relieve que las TIC dentro de la economía mundial exigían y lo siguen exigiendo hoy, un marco conveniente que fortalezca todos los aspectos técnicos y jurídicos para redundar en el beneficio de la interoperabilidad y de la compatibilidad de las normas.

Todos estos documentos a los que hemos hecho alusión anteriormente, desarrollan con claridad 3 líneas de acción prioritarias y que sin duda han repercutido en la agenda digital que ha construido Europa y que finalmente, ha propiciado redimensionar el valor que hoy tiene la reutilización de la ISP. La primera tiende a la mejora del contexto en el que se desarrolla la actividad económica, industrial y empresarial, donde destaca la creación de un marco regulador para potenciar el mercado interior, con la intención de promover la competencia para ofertar mejores precios, así como mejorar la calidad de los servicios de comunicación e impulsar el surgimiento de nuevos servicios públicos.

Por otro lado, la segunda línea de acción, hace referencia a una inversión por el futuro que ha buscado construir una aldea global de la investigación, promoviendo la educación, la continua formación de capital humano y el desarrollo sostenible. Así como el desarrollo de tecnología, de infraestructura y de servicios, para ejecutar aplicaciones y contenidos de esas políticas públicas en favor de la investigación y la innovación.

La tercera línea de acción, ha buscado conceder en esta sociedad tecnologizada, el protagonismo a los ciudadanos; ahondando más en el diálogo social y político, incentivando la participación de los ciudadanos; así como la promoción en todas las administraciones públicas de políticas de transparencia y rendición de cuentas, de fácil acceso para todos los ciudadanos a través de las aplicaciones tecnológicas disponibles; introduciendo al mismo tiempo una nueva industria audiovisual que

---

<sup>299</sup> Documento Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:I24193>  
Fecha de Consulta: 13/Agosto/2019.

amplía la diversidad cultural y fomenta además el crecimiento económico con estrategias de reutilización de ISP.

Es así, como después de todos estos esfuerzos, a inicios del siglo y del milenio la declaración del Consejo Europeo de Lisboa comenzó señalando que *“...Para acordar un nuevo objetivo estratégico de la Unión con el fin de reforzar el empleo, la reforma económica y la cohesión social, es necesaria una economía basada en el conocimiento...”*<sup>300</sup>.

Se buscó así, fortalecer dos visiones políticas importantes, que desde nuestra óptica servirían como el marco referencial para las estrategias de apertura de la ISP; una primera vertiente política, encaminada a materializar una profunda reforma económica, con el objetivo de ahondar en la economía del conocimiento y otra estrategia de consolidación del característico modelo social europeo, invirtiendo en la formación de los recursos humanos y la capacitación en las TIC de todos los ciudadanos comunitarios.

Justo en este último punto, que tiene que ver con la inversión de las personas, la UE puso una especial atención dentro de la Estrategia de Lisboa, señalándose como meta invertir en sus ciudadanos para aumentar los conocimientos y cualificaciones, estableciendo la formación continua a lo largo de la vida, garantizando así, la plena participación de la sociedad.

Por otro lado, con estos objetivos se buscó contribuir a que las capacidades laborales fueran más adaptables, para garantizar una protección social más sostenible, con la intención clara de hacer frente al inminente desafío en el mediano y largo plazo de una población en Europa que envejece con el paso de los años.

Es importante señalar, que las prioridades más importantes fijadas en la Estrategia de Lisboa para construir la economía del conocimiento, se enmarcaron dentro de la iniciativa e-Europe, que en principio debió reflejar el impulso más decidido a un

---

<sup>300</sup> Documento Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm) Fecha de Consulta: 14/Agosto/2019.

mercado interior dinámico y una fuerte actividad empresarial, además de ser una estrategia para modernizar todos los servicios financieros y un espacio europeo de la investigación, para continuar invirtiendo en innovación y tecnología<sup>301</sup>.

En esta tesitura, la Estrategia de Lisboa, muy enfocada en el compromiso fundamental de invertir en los ciudadanos y en sus ideas, como la única vía para avanzar en el proceso de transformación económica y social que venían construyendo desde hace varios años, estableció desempeñar un papel mucho más proactivo a la hora de apoyar el surgimiento de servicios innovadores, tales como los desafíos que rodean a la aplicación de normas para las gestiones financieras que usan las TIC como los pagos y transacciones mediante móviles o la interoperabilidad y desarrollo de sistemas que permitan el legítimo uso de la ISP para su reutilización, con los lineamientos jurídicos existentes sobre derechos de propiedad intelectual.

Cierto es que, la Estrategia de Lisboa, fue muy ambiciosa en algunos temas, sobre todo en las áreas de desarrollo relacionadas directamente con el fortalecimiento a las políticas de datos abiertos. Por mencionar solo un ejemplo en el primer lustro de la década en que la Estrategia de Lisboa pretendía convertir a Europa en la más importante economía del conocimiento, apenas se había logrado avanzar en algunos objetivos parciales, definidos por los instrumentos de aquella agenda, muy especialmente en revisiones que se hicieron en las iniciativas e-Europa del año 2002 y del año 2005.

Para confirmar lo anterior, podemos destacar que las cifras alternativas del European Information Technology Observatory<sup>302</sup> mostraron que de los cerca de

---

<sup>301</sup> MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACIÓN. GOBIERNO DE ESPAÑA. (2012). *“El Empleo y la Dimensión Social en la Estrategia UE-2020.”* Documento Disponible en: [http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/indice/contenidos/El\\_empleo\\_y\\_la\\_dimension\\_social\\_en\\_la\\_estrategia\\_UE-2020.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/indice/contenidos/El_empleo_y_la_dimension_social_en_la_estrategia_UE-2020.pdf) Fecha de Consulta: 14/Agosto/2019.

<sup>302</sup> OBSERVATORIO EUROPEO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN (EITO). Proporciona información actualizada sobre los mercados europeos y mundiales de las TIC y la electrónica de consumo. El EITO es administrado por Bitkom Research GmbH, una subsidiaria de propiedad total de BITKOM, la Asociación Alemana de Tecnología de la Información, Telecomunicaciones y Nuevos

2,170 billones de euros sumados en 2004 por los gastos en TIC, solo EEUU y Japón invirtieron aproximadamente un 44 % y Europa en su conjunto solo el 30%<sup>303</sup> así que era evidente que en este sector faltaba mucho por hacer.

Todas las conclusiones del Consejo de Lisboa en el año 2000, reconocían directamente el nacimiento de una nueva economía basada en el conocimiento y las TIC, incluso las resoluciones iniciaban tajantemente así: “...*La UE se enfrenta a un enorme cambio, fruto de la mundialización y de los desafíos que plantea una nueva economía basada en el conocimiento. Dichos cambios afectan a todos los ámbitos de la vida de las personas y exigen una transformación radical de la economía europea. La Unión debe modelar dichos cambios de manera coherente con sus valores y conceptos sociales y también con vistas a la próxima ampliación...*”<sup>304</sup>.

Así quedaba clara la apuesta de la Estrategia de Lisboa por la competitividad y la innovación, que en el mediano plazo, se verían fortalecidas con las tres Directivas sobre reutilización de la ISP, sin embargo, como ha quedado asentado, a pesar del entusiasmo inicial por todos los países comunitarios en ejecutar cada una de las acciones propuestas, la materialización resultó ser insuficiente en algunas áreas estratégicas, como se demostró en el mes de noviembre de 2004 cuando un grupo de expertos, encabezados por Wim Kok, realizó una aguda autoevaluación y presentó sus conclusiones a la Comisión Europea en un informe denominado: Hacer

---

Medios. EITO es patrocinado por Deutsche Telekom, KPMG y Telecom Italia. Las actividades de investigación del Grupo de EITO son apoyados por la Comisión Europea y la OCDE.

<sup>303</sup> MINISTERIO DE EDUCACIÓN, GOBIERNO DE ESPAÑA. “Indicadores y Datos de las Tecnologías de la Información y Comunicación en la Educación en Europa y España”. Documento Disponible en: [http://recursostic.educacion.es/blogs/europa/media/blogs/europa/informes/indicadores\\_y\\_datos\\_tic\\_europa\\_y\\_espa\\_a\\_09\\_10\\_ite\\_.pdf](http://recursostic.educacion.es/blogs/europa/media/blogs/europa/informes/indicadores_y_datos_tic_europa_y_espa_a_09_10_ite_.pdf) Fecha de Consulta: 16/Agosto/2019.

<sup>304</sup> CONSEJO EUROPEO DE LISBOA. Documento Disponible en: [http://www.consilium.europa.eu/et/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/00100-r1.es0.htm](http://www.consilium.europa.eu/et/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/00100-r1.es0.htm) Fecha de Consulta: 16/Agosto/2019.



frente al desafío: la Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo<sup>305</sup> y conocido popularmente como Informe Kok en él se expresaba con rotundidad, que un entorno económico adverso a los Estados miembros y una notoria falta de determinación y diligencia por la propia UE, habían entorpecido en gran medida la consecución de las metas señaladas en la Estrategia de Lisboa.

En el Informe Kok, había un señalado interés para que todos los Estados nacionales adoptaran estrategias de aprendizaje permanente con los recursos tecnológicos, como las herramientas fundamentales para la materialización de los beneficios que traería la innovación<sup>306</sup>. Se reconocía además que era muy poco probable alcanzar la totalidad de las metas establecidas en la Estrategia de Lisboa en ese lapso de tiempo, fundamentalmente porque no se habían adoptado las medidas suficientes y porque tanto los parlamentos como los gobiernos de los Estados miembros se involucraron con muy poca determinación.

Aun así, el panorama era positivo en algunos rubros que en alguna medida favorecían las estrategias de un gobierno digital, como la puesta en marcha de algunos mercados estratégicos de redes y la penetración cada vez mayor de internet en infraestructuras educativas, en los hogares y las empresas.

De cualquier modo, la Estrategia de Lisboa nunca dejó de pretender estar vigente y hubo siempre un sincero interés por impulsarla de manera decidida. La UE siempre estuvo consiente que, para incrementar su calidad de vida, necesitaba incentivar la creación de empleo y acelerar la productividad por medio de una variada gama de reformas estructurales y el establecimiento de un entorno macroeconómico que aumentara el crecimiento y el empleo.

En este sentido, la capacidad europea para construir cuerpos consolidados de investigadores y científicos, haciendo del conocimiento una prioridad fundamental,

---

<sup>305</sup> Documento Disponible en: <http://www.euractiv.com/topics/kok-report> Fecha de Consulta: 16/Agosto/2019.

<sup>306</sup> BANCO CENTRAL EUROPEO. (2005). *“La estrategia de Lisboa cinco años después”*. Boletín Mensual, ISSN 1561-0268, N° 7 (julio), 2005, pág. 75. Documento Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1427445> Fecha de Consulta: 16/Agosto/2019.

fue desde nuestra perspectiva, la aportación más importante de la década que inicio en el año 2000 y que de alguna manera ha repercutido en las estrategias de reutilización que Europa en su conjunto, ha venido adoptado especialmente durante los últimos años.

### **3.2. La administración electrónica y la Agenda Digital Europea.**

El desarrollo de una agenda digital dentro de la UE, ha sido fundamental para impulsar la reutilización de la ISP. Así lo confirman las estrategias, consensos y negociaciones de todos los países miembros, a través de las Declaraciones Ministeriales, como el acuerdo alcanzado en Europa en el rubro de la administración electrónica, que se firmó en la ciudad de Malmo en el año 2009.

Es importante mencionar, que estas Declaraciones Ministeriales, han sido adoptadas y negociadas por acuerdo de los responsables y coordinadores nacionales de las agendas digitales en cada uno de los países que conforman a la UE. En ellas, se ha discutido la urgente necesidad de dar prioridad a todas las iniciativas y políticas públicas que fortalecieran a la administración electrónica, así como la reflexión de los conceptos de eficiencia y eficacia dentro del gobierno en línea y como Europa a través de las herramientas de la nueva gestión pública, podría hacer más con menos<sup>307</sup>.

Durante la presidencia británica en el año 2005<sup>308</sup>, la UE firmó su tercera declaración ministerial en Manchester que dio lugar al Plan de Acción sobre Administración Electrónica i2010 y que fue recibido de manera muy positiva por el Consejo de la UE, que se realizaría un año más tarde en junio de 2006.

---

<sup>307</sup> OFICINA DE PUBLICACIONES OFICIALES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. (2006). *“Europa y sus instituciones celebran la nueva identidad de Internet”*. Número 266-mayo de 2006. Documento Disponible en: file:///C:/Users/usuario/AppData/Local/Temp/ZZAF06266ESC\_002.pdf Fecha de Consulta: 17/Agosto/2019.

<sup>308</sup> El Reino Unido dejó de formar parte de la Unión Europea en enero de 2020.

En el Plan de Acción sobre Administración Electrónica i2010, se hizo hincapié de manera muy especial en el tema de la inclusión social, con el objetivo de que ningún ciudadano debiera quedarse fuera de la alfabetización digital, además de colocar a la eficacia y la eficiencia como principios de la buena gestión pública, como las mejores herramientas que contribuirían de forma significativa a la transparencia, la rendición de cuentas, a la satisfacción de los ciudadanos con los servicios públicos en línea y el adelgazamiento significativo de todos los procesos administrativos.

De la misma manera, este Plan de Acción señaló la necesidad de medir el impacto y los beneficios que trae consigo el gobierno electrónico, con el objetivo de compartir experiencias entre todos los gobiernos nacionales, para evaluar de esta forma la implantación de servicios electrónicos de gran envergadura para los usuarios y también para las empresas, de manera muy especial servicios que tuvieran que ver con la contratación administrativa.

Por otro lado, también se comenzó a hablar de tópicos relacionados con el establecimiento de mecanismos y claves de seguridad que permitiera a los ciudadanos europeos un acceso autenticado, fácil y seguro que posibilitara además la interoperabilidad y la reutilización de la ISP en toda la UE. En este mismo sentido un par de años más tarde el Tratado de Lisboa firmado en el año 2007, reafirmó una reorientación estratégica en la necesaria tarea de poner las TIC en las administraciones públicas al servicio de una sociedad cada vez más participativa e inclusiva.

Con todos estos esfuerzos previos los ministros y encargados europeos del E-Government firmaron en la Conferencia Ministerial de Administración Electrónica celebrada en Suecia, la Declaración Ministerial de Malmo<sup>309</sup> en la que se expusieron las últimas prioridades para el desarrollo de las estrategias de gobierno electrónico a nivel europeo.

---

<sup>309</sup> DECLARACIÓN MINISTERIAL DE MALMO. (2009). Documento Disponible en: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/life-and-work/public-services> Fecha de Consulta: 17/Agosto/2019.

El punto de inflexión más importante de la declaración, fue el debate de la sociedad europea en general, especialmente de organizaciones ciudadanas y de grupos empresariales, para reclamar gobiernos más abiertos, sensibles y colaborativos, fortaleciendo la necesidad de que los servicios públicos debían ofrecerse y estar disponibles con menos recursos, especialmente después de la crisis económica internacional vivida a partir de 2008 y que repercutió significativamente en Europa.

La Declaración de Malmo, supuso acuerdos importantes en tópicos para el incremento en el acceso a ISP y estrategias para beneficiar la movilidad y el dinamismo en el mercado único europeo, así como para hacer cada vez más fácil y seguro en intercambio de bienes y servicios en línea.

Aunado a lo anterior, la declaración asumió como propios los valores propugnados en el manifiesto Open Declaration on European Public Services<sup>310</sup> de participación, transparencia y empoderamiento ciudadano, para fortalecer de esta forma otra área de interés para Europa y que es la oportunidad que ofrecen las estrategias de gobierno electrónico, para ser utilizadas como un puente y un mecanismo de diálogo eficaz entre todos los países de la Unión.

Como sabemos, la Declaración de Malmo *-documento que abordó exclusivamente el tema del E-Government-* se adelantó a la publicación de la Agenda Digital Europea<sup>311</sup> que resultó del acuerdo y negociación de ministros y encargados europeos que firmaron la Declaración Ministerial de Granada de 2010<sup>312</sup>.

La Agenda Digital Europea, se configuró de esta manera, como el instrumento de renovación de la estrategia de la UE para el desarrollo y el impulso de la sociedad

---

<sup>310</sup> OPEN DECLARATION ON EUROPEAN PUBLIC SERVICES. Documento Disponible en: <https://eups20.wordpress.com/the-open-declaration/> Fecha de Consulta: 17/Agosto/2019.

<sup>311</sup> AGENDA DIGITAL EUROPEA. Documento Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:ES:PDF> Fecha de Consulta: 17/Agosto/2019.

<sup>312</sup> DECLARACIÓN MINISTERIAL DE GRANADA. (2010). Documento Disponible en: <http://www.minetur.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/documents/declaraci%C3%B3ncastellano.pdf> Fecha de Consulta: 17/Agosto/2019.

de la información, una vez concluidas todas las etapas que abarcaban la estrategia i2010 y que trató temas mucho más amplios, además de las políticas públicas en favor del gobierno abierto y la apertura de la ISP.

La Declaración de Granada, fortaleció conceptos de documentos europeos previos y de manera particular, analizó varias prioridades fundamentales que giran en torno a la inversión en infraestructuras, al uso avanzado de internet, los derechos de los ciudadanos especialmente los relacionados con la protección de datos personales, vinculado estrechamente al tema de reutilización de la ISP, los servicios públicos en línea, el mercado único digital, así como el fortalecimiento de la competitividad en el área de las tecnologías<sup>313</sup>.

Por otro lado, aunque de manera más general se estipuló que la UE, centraría esfuerzos importantes en los servicios transfronterizos, identificando y desarrollando aquellos que pudieran potenciar el mercado único por el que esta región nunca ha dejado hacer esfuerzos, impulsando la movilidad de los ciudadanos europeos en esta gran meta.

Europa nunca ha quitado el dedo del renglón, para facilitar el comercio online entre los países miembros de la Unión, porque están conscientes que, impulsando las ventas online, el mercado único digital, bajaría los precios de los envíos entre países europeos y se agilizarían así los trámites fiscales en todas las transacciones del comercio electrónico. Aquí es visible a todas luces, que hay una resistencia proteccionista de algunos países miembros.

Aquí es pertinente señalar, que la UE también se ha preocupado desde entonces por un manejo responsable en el uso avanzado de internet, sobre todo el relacionado con el manejo de modelos de Cloud Computing en el sector público, y

---

<sup>313</sup> GONZALEZ, AGUSTIN Y DOMÈNECH CORBELLÀ, XAVIER. (2010). *"La Agenda Digital Para Europa: Hacia El Mercado Único Digital."* Actualidad Jurídica (1578-956X) no. 27 (octubre 2010): 67-73. Academic Search Premier, EBSCO host. Documento Disponible en: <http://web.b.ebscohost.com/ehost/detail/detail?sid=5f2a950c-8cc2-420d-9335-38ef0a5e98e1%40sessionmgr111&vid=0&hid=125&bdata=Jmxbmc9ZXMmc210ZT1laG9zdC1saXZl#db=aph&AN=74424937> Fecha de Consulta: 18/Agosto/2019.

en las pequeñas, medianas y grandes empresas, promoviendo la protección de datos y la seguridad en la red, aumentando así los niveles de confianza en el uso de la web y los servicios en línea.

Además de lo anterior, se ha fortalecido el marco jurídico para proteger las comunicaciones electrónicas, salvaguardando la privacidad y el uso de datos personales en aplicaciones sensibles, como por ejemplo la que se publica en redes sociales como Facebook o Twitter, y la que pudiera estar al alcance también en portales de las administraciones electrónicas. En este punto la Directiva 2019/1024 de reutilización de la ISP, es especialmente sensible detallando una serie de sanciones, cuando de se pone en peligro la seguridad de los datos personales de los ciudadanos de la Unión Europea.

Por otro lado, es de conocimiento general que los jóvenes y los niños son los sectores de la población que no solo en Europa sino en el mundo utilizan más activamente internet hoy en día, ya que poco más del 70 % de las personas de entre 16 y 24 años hacen uso con gran frecuencia de servicios avanzados para crear y compartir contenidos online. Así mismo más del 65 % de todos los europeos menores de 24 años hacen uso de internet todos los días, frente a un promedio del poco más del 43 % en la UE<sup>314</sup>, volviendo a esta población especialmente vulnerable de ataques por internet.

En este sentido, la Agenda Digital Europea, realizó recomendaciones para que todos los gobiernos de la región, diseñaran mecanismos de protección que ayudara a padres de familia y profesores a que los niños, adolescentes y jóvenes pudieran navegar de manera confiable y segura por internet.

Por mencionar de manera particular un ejemplo, se diseñó el programa Safer Internet<sup>315</sup>, que dentro una de sus medidas, instó a todos los gobiernos de la UE a

---

<sup>314</sup> COMISIÓN EUROPEA. (2010). *“Digital Agenda for Europe: key initiatives”*. Documento Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-10-200\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-200_en.htm?locale=en) Fecha de Consulta: 19/Agosto/2019.

<sup>315</sup> SAFER INTERNET. Es un programa con el fin de apoyar proyectos y eventos en temas de seguridad en línea de los niños, así como para promover la autorregulación de la industria y la

la creación de líneas telefónicas que posibilitaran la notificación de contenidos de riesgo en la web, además de la capacitación en todos los niveles de educación y formación para incentivar una cultura del uso responsable de la red, sobre todo en sitios electrónicos como las redes sociales y en las aplicaciones y operadores de telefonía móvil frecuentemente usadas por este segmento de la población.

Resulta apropiado señalar, que en el tema de los derechos de los ciudadanos la Agenda Digital Europea, propuso reforzar la cooperación a nivel europeo y un diálogo más profundo con los miembros de la comunidad internacional para hacer frente a un reto compartido con la Ciberdelincuencia, sobre todo con el afianzamiento de plataformas de alerta para combatir los delitos que tengan que ver con el robo de identidad y violaciones a la intimidad y privacidad de las personas, hasta otros temas relacionados con el tráfico de personas, armas y drogas y la difusión de materiales de explotación sexual en línea.

Por otro lado, el Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica 2011-2015<sup>316</sup> sobre gobierno electrónico y el aprovechamiento de las TIC, para la promoción de administraciones públicas más inteligentes y sostenibles, supuso una oportunidad para lograr hacer de la administración electrónica, en ese lapso de cinco años, una herramienta cada vez más sólida para incentivar la participación de los ciudadanos europeos en los asuntos públicos y un trampolín para apuntalar al mercado único mediante la reutilización de la ISP, teniendo como herramienta estratégica a la interoperabilidad, que fue en este plan de acción, una de las preocupaciones más importantes, como quedó asentado en el capítulo II de este trabajo de investigación.

---

cooperación internacional. Una parte importante del programa son los Centros Safer Internet, que están presentes en 30 países europeos que da asesoramiento e información a los niños, padres y maestros. Los centros también organizan paneles juveniles que son consultados sobre cuestiones de seguridad en línea y el desarrollo de material informativo.

<sup>316</sup> PLAN DE ACCIÓN EUROPEO SOBRE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA 2011-2015. Documento Disponible en: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/european-egovernment-action-plan-2011-2015> Fecha de Consulta: 19/Agosto/2019.

Sin embargo, hay que destacar que el Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica 2011-2015, buscó fundamentalmente ofrecer a los poderes públicos las herramientas ejecutivas necesarias, para impulsar la transición de una administración electrónica, que ya iba en marcha, a otra renovada y de nueva generación, que impulsará además, la reutilización de la ISP, y que fuera más sensible a los diferentes niveles de desafíos que se enfrentan, tanto en la escala local, regional y nacional, dotando a los ciudadanos y las empresas europeas una mayor capacidad de intervención.

Finalmente, es importante mencionar que la Comisión Europea, estableció en este plan, tres grandes líneas de acción que se fijaron esencialmente, primero, en la capacitación de los ciudadanos y en su alfabetización digital, como uno de los elementos fundamentales relacionado con la creación de condiciones previas para la implantación efectiva de la administración electrónica. Los otros dos claros objetivos, se concentraron en el fortalecimiento de un mercado interior mediante la reutilización de la ISP y en la mejora de la eficiencia y la eficacia, que están presentes, en todas las estrategias del gobierno electrónico del mundo y que en muchas ocasiones como fase previa a la implantación de las TIC, no es afrontada de la mejor manera en algunas administraciones<sup>317</sup>.

### **3.3. La Estrategia Europa 2020.**

La Estrategia Europa 2020 se diseñó en un primer término como una estrategia de salida de Europa de la crisis económica y financiera mundial que comenzó en 2008, poniendo de relieve la necesidad de una mayor cooperación económica europea con el propósito de hacer frente a las causas de la crisis entre las que destacan fundamentalmente los diferenciales de competitividad entre los Estados miembros

---

<sup>317</sup> ACCID. (2011). *“Nuevas tendencias en gestión pública: Bases conceptuales y aplicaciones prácticas”*. Volumen 13 de Revista Contabilidad y Dirección. Editorial: Profit Editorial, ISBN: 8415735146, 9788415735144, España, 2011, pp. 108-112.



y los desequilibrios presupuestarios e impedir de esta forma repercusiones en la esfera monetaria de toda la zona euro.

La estrategia Europa 2020, que recibió el visto bueno del Consejo Europeo en la primavera de 2010, se ha planteado reforzar la cooperación política económica con el fin de promover un crecimiento sostenible en la UE y es además una revisión, a la Estrategia de Lisboa implementada para el periodo 2000-2010 que ya hemos analizado al inicio de este capítulo y que reforzó las discusiones de las revisiones que se hicieron en 2002 y 2005 centradas en el crecimiento y el empleo.

En esta tesitura, la UE se planteó cinco objetivos principales para alcanzar a más tardar en el año 2020 estas metas concretas:

- ✓ *“...Alcanzar una tasa de empleo mínima del 75 % para la población de entre 20 y 64 años.*
- ✓ *Invertir un 3 % del Producto Interior Bruto en la investigación y el desarrollo.*
- ✓ *Reducir al menos en un 20 % las emisiones de gases de efecto invernadero, aumentando el porcentaje de las fuentes de energía renovables en nuestro consumo final de energía hasta un 20 % y en un 20 % la eficacia energética.*
- ✓ *Reducir la tasa de abandono escolar a menos del 10 % y aumentar hasta al menos el 40 % la tasa de titulados de la enseñanza superior.*
- ✓ *Reducir en 20 millones el número de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza o en riesgo de exclusión social...”<sup>318</sup>.*

Aquí resulta pertinente mencionar, que la UE ha reconocido que las metas son muy ambiciosas y que a diferencia de la Estrategia de Lisboa se han considerado con mucha mayor fuerza los escenarios de la migración y la cohesión social, así como los temas relacionados con el cambio climático, para poder determinar qué es lo

---

<sup>318</sup> EUR-LEX. ACCESS TO EUROPEAN UNION LAW. “Europa 2020: la estrategia de la UE para el crecimiento y la ocupación”. Documento Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Aem0028> Fecha de Consulta: 11/Septiembre/2019.

que ha funcionado y que es lo que no está funcionando, en un ejercicio de autocrítica.

Se considera esencial en esta estrategia, que para alentar y acelerar las inversiones en innovaciones tecnológicas es fundamental un crecimiento verde desarrollando acciones concretas para fortalecer a la eficiencia energética, ya que la mayor parte de las reducciones de las emisiones europeas en 2020 provendrá de la eficiencia en las mejoras que se hagan en este rubro. Hoy en día la UE cuenta con tecnologías para materializar este objetivo, sin embargo, no se utilizan ampliamente.

En este caso concreto, los países europeos se encuentran trabajando en la implementación de sistemas de iluminación más inteligentes, tecnologías de energía eólicas y de redes de energía solar que pueden ayudar a satisfacer las necesidades de los ciudadanos europeos de una forma más eficiente, porque este tipo de estrategias pueden desempeñar un papel clave en la aceleración de la recuperación de la crisis económica y financiera actual que se continúa resintiendo en algunos países europeos, algunos, ya con signos claros de recuperación.

Las oportunidades para el crecimiento verde basado en las TIC han sido abordadas por estudios del European Policy Centre<sup>319</sup> en cuyos últimos informes de los años 2014 y 2015, se ha instado a los países europeos a concentrar esfuerzos en la construcción de infraestructuras, principalmente para posibilitar la contabilidad de carbono, con el objetivo de hacer visible para todos el uso de la energía y el carbono; un sistema de red eléctrica inteligente para dar cabida a nuevas demandas de las energías renovables, la eficiencia energética y la capacitación de los consumidores<sup>320</sup>.

---

<sup>319</sup> Información Disponible en: [http://www.epc.eu/pub\\_details.php?pub\\_id=4945&cat\\_id=7](http://www.epc.eu/pub_details.php?pub_id=4945&cat_id=7) Fecha de Consulta: 11/Septiembre/2019.

<sup>320</sup> PAGOULATOS, GEORGE. (2010). *"The growth challenge for Europe and the European Monetary Union"*. European Policy Centre. Documento Disponible en: [http://www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_4945\\_pagoulatos.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_4945_pagoulatos.pdf) Fecha de Consulta: 11/Septiembre/2019.

Los gobiernos de la región están conscientes de lo que significaría sumar todo el potencial que ofrece un espacio económico de casi una treintena de países y poco más de 500 millones de ciudadanos europeos, sin barreras tecnológicas, jurídicas y fiscales para las empresas y consumidores. Sin embargo, estas intenciones hoy se encuentran amenazadas, principalmente por la crisis de refugiados en la que se encuentra la UE y por desafíos secesionistas como el Brexit, que se concretó finalmente en enero de 2020.

### ***3.3.1. Un Mercado Único Europeo.***

Está claro, que las estrategias de reutilización de la ISP, deben adelantarse de la manera más rápida posible a todos los cambios vertiginosos que experimenta la sociedad, y cuando hablamos de un mercado único digital, los Estados nacionales, muchas veces han quedado rebasados por el cambiante mundo de la economía que se mueve a través de la red, ante la falta de proyectos que ayuden a modernizar y homogeneizar marcos jurídicos.

La UE ha tratado no quedarse atrás en este tema y hoy continúa siendo un tema de debate muy intenso al no consolidarse aún el Mercado Único Digital, que desde hace años se encuentra en la agenda, como una de las áreas de mayor relevancia para consolidar la economía el conocimiento que pretende construir Europa.

Es así que, las estrategias de reutilización de la ISP en la UE, deben consolidarse primero mediante el gobierno electrónico a través de un Mercado Único Digital, que contemple la eliminación de los obstáculos reglamentarios, de manera muy especial en materia del acceso y de las transacciones transfronterizas. Además, se debería promover el desarrollo de un mercado europeo de contenidos digitales, que incentive nuevos prototipos y estructuras de negocios que, al mismo tiempo, protejan y aseguren la justa retribución de los derechos de propiedad intelectual.

La Agenda Digital Europea en este tema reconoce cuáles son sus principales obstáculos a los que ya hemos hecho referencia, sin embargo, por otro lado,

también identifica las áreas en las que tiene un gran potencial de mercado con respecto a otras regiones del planeta, como por ejemplo en temas como la sanidad, las energías limpias y la movilidad ecológica, además de sectores estratégicos como el Big Data o el Cloud Computing.

Precisamente en el tema del Cloud Computing el fortalecimiento de un mercado único digital en Europa, de acuerdo con las fuentes oficiales de la Comisión Europea permitiría que cerca de un 80 % de organizaciones disminuyeran sus costes entre el 10 % y el 20 %. Además por citar otros ejemplos se notaría una mejora del teletrabajo con el 46 % de la productividad, así como nuevas posibilidades de negocio con un 33 % y un 32 % de apertura de nuevos mercados<sup>321</sup>.

Por otro lado, también es importante señalar que en la práctica ha resultado muy complicado armonizar el marco jurídico de casi 30 mercados nacionales, y todavía hay una gran heterogeneidad cuando hablamos de pago de impuestos y leyes contractuales, porque hoy todavía varios países miembros de la UE son reticentes a pasar a un mercado único digital, porque continúan aplicando medidas fuertemente proteccionistas.

Aunado a lo anterior, es cierto que las estrategias para crear un mercado único, son por otro lado positivas, pero resultan insuficientes para hacer frente al problema de la brecha digital que todavía existe en Europa, y se ha dejado de lado la trascendencia que continúan teniendo las entidades locales y regionales, en el desarrollo de las infraestructuras de banda ancha, así como el papel que desempeñan la utilización de datos masivos, para mejorar los servicios tanto públicos como privados.

En el ámbito internacional, cada vez son más las iniciativas que apuestan por ser economías que basan su desarrollo en un crecimiento más inteligente, sostenible e integrador y Europa no ha desaprovechado su oportunidad de plantear estos retos

---

<sup>321</sup> COMISIÓN EUROPEA. *“Agenda Digital: Nueva estrategia para impulsar las empresas europeas y la productividad de la administración pública gracias a la computación en nube”*. Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-1025\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1025_es.htm) Fecha de Consulta: 11/Septiembre/2019.

en su estrategia del año 2020, como una oportunidad de transformar la economía europea en una economía verde orientada en la reutilización de la ISP, la innovación y el empleo de calidad, como una de las principales preocupaciones para hacer frente a los desafíos de la globalización y el cambio climático en general y de manera particular para Europa el envejecimiento de su población<sup>322</sup>.

Otro objetivo se ha focalizado en el crecimiento integral que se ha traducido en fortalecer el desarrollo completo de la personalidad de los ciudadanos europeos, poniendo énfasis en la lucha contra la pobreza y la exclusión social, así como la modernización de los mercados laborales y los sistemas de capacitación profesional y de protección social, llamando a colaborar en esta tarea a las empresas de las que se exige una la responsabilidad social para el cumplimiento de estos objetivos.

La UE ha señalado además que, para alcanzar estas metas, será necesario un enfoque temático que incluya prioridades y objetivos principales y evaluaciones nacionales, que ayudarán a los países miembros de la Unión a implementar sus estrategias con el objetivo de orientar un crecimiento y unas finanzas públicas sanas y sostenibles. Lo que pretende la UE es realizar recomendaciones específicas a los gobiernos, consideradas como recomendaciones políticas en los casos en los que sea evidente una respuesta inadecuada e insuficiente.

Sin embargo, a pesar de todos estos esfuerzos hay un cierto escepticismo en el cumplimiento de estos logros y la incertidumbre se hace visible no solo en la posición de algunos gobiernos, sino en la percepción de un importante sector de los ciudadanos europeos. Por esta misma razón desde los órganos centrales de la UE se reconoce que es necesario un programa global por parte de los más importantes actores y responsables políticos a nivel nacional y en la escala europea, porque se visualiza a esta estrategia dentro de un nuevo ciclo político, que ofrece la oportunidad de redefinir las prioridades y de intensificar las acciones concretas para hacerlas realidad.

---

<sup>322</sup> JIMENEZ ARAYA, TOMAS. (2010). *"Hacia una nueva ética económica global. Innovación vs Statu quo"*. Editorial: Huygens, Barcelona, 2010. ISBN: 8469380737, 9788469380734, pp. 88-89.

Es evidente, que los objetivos y los indicadores de cada país europeo, específicamente en el tema de reutilización de la ISP, deben ser actualizados con regularidad y contener, por una parte, una evaluación realista de su situación actual y por la otra, los elementos necesarios para llegar a su cumplimiento efectivo, en donde la voluntad política de todos los Estados miembros, será siempre un paso decisivo en esta meta de la UE.

Europa ha buscado aumentar la capacidad de los ciudadanos europeos, las empresas y otras organizaciones para adoptar una actitud proactiva en el uso de herramientas tecnológicas promoviéndose acciones para desarrollar servicios incluyentes y especialmente diseñados alrededor de las necesidades de los ciudadanos como todo tipo de servicios electrónicos personalizados. En esta misma línea se continúa trabajando en la creación de métodos para que los ciudadanos participen activamente en el diseño y la puesta en marcha de servicios administrativos digitales, potenciando la reutilización de la ISP.

En definitiva, la UE intenta alentar a los gobiernos nacionales y sus proveedores a continuar implementando la contratación electrónica, mediante el uso de las especificaciones que se han establecido y la promoción de las mejores prácticas, fomentando el desarrollo de productos TIC innovadores en todos negocios, ya sean pequeñas, medianas y grandes empresas, con el fin de armonizar los procesos a través de los sectores público y privado.

Es así como, desde la perspectiva europea la reutilización de la ISP, seguirá fortaleciéndose de una manera abierta, accesible y compatible, apoyado de la interoperabilidad para avanzar hacia un mercado único competitivo con el de otras regiones del mundo, especialmente con las de mayor pujanza integrada por las economías de la región Asia-Pacífico.

#### ***3.4. Políticas de Reutilización de la ISP en Europa.***

La ISP es uno de los recursos más significativos de Europa y el mundo en general. A la luz de su importancia, el tratamiento jurídico de la ISP ha sido ampliamente discutido en los últimos quince años en la UE. Cuando se examinan las cuestiones del acceso y la reutilización de la ISP en la UE, hay varios factores a considerar, entre ellos está la disponibilidad de la información o los documentos dependiendo de qué tan garantizado este el derecho de acceso.

En este contexto, durante los últimos quince años, la UE ha reconocido que la ISP es uno de los recursos más valiosos disponibles en Europa y con el objetivo de impulsar el gran potencial de la ISP, la UE asumió que había que adoptar medidas para armonizar las legislaciones de los Estados miembros con el objetivo de acceder primero y explotar después toda ISP disponible<sup>323</sup>.

La UE asumió que el derecho de acceso a la ISP deriva del derecho general a la información. Si la información está clasificada o protegidos por otros derechos, como el derecho de propiedad intelectual, el acceso a esa información puede ser limitada. Por otra parte, si no existe una ley sobre la transparencia gubernamental, generalmente, los ciudadanos en general no tendrán derecho a acceder a la ISP.

Además de lo sustantivo al derecho de acceso a la ISP, otro factor que debe considerarse es el procedimiento que un ciudadano o una empresa debe seguir para obtener el acceso a la ISP y las condiciones aplicadas al uso de dicha información. Es así que, en el año 2003, derivado de todas estas reflexiones, el Parlamento de la UE promulgó la Directiva 2003/98 sobre el derecho de los ciudadanos al acceso a la ISP ambiental.

#### **3.4.1. Directiva 2003/98.**

---

<sup>323</sup> BANISAR, DAVID. (2008). *“La libertad de información en todo el mundo 2006: Un Estudio de acceso a la Administración Global Información de Leyes de 2006, a las 12”*. Documento Disponible en [http://www.freedominfo.org/documents/global\\_survey2006.pdf](http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf). Fecha de Consulta: 12/Septiembre/2019.

En el año 2013, el Parlamento Europeo y el Consejo también aprobaron la Directiva 2003/98 sobre la reutilización de la ISP, que será derogada como ya se ha mencionado, en julio de 2021. La citada Directiva fue la culminación de las numerosas propuestas e informes acerca de las barreras a la explotación de la ISP, a fin de establecer la transparencia y el comercio justo. La normativa estableció las directrices que regulan la reutilización de la ISP, accesible cuando los organismos del sector público autorizan, venden, difunden, intercambian o dan información. Esta Directiva recogía la importancia de la transparencia, la libertad de información y el fácil acceso a la información esencial; en este caso con respecto a Información ambiental.

Si bien esta primera Directiva 2003/98, de reutilización de la ISP fomentaba la disponibilidad de la ISP para su reutilización, no obligaba a los Estados ni a sus organismos públicos a poner a disposición datos. De ahí que se considere que aquella no estableció un derecho real a reutilizar la ISP, y a la vez permitió la imposición de condiciones y cargas dentro de ciertos límites respecto de la reutilización de datos. Es importante recordar que los datos en aquel entonces no estaban abiertos en los términos definidos en la Directiva, por lo que era necesario que existiese primero un marco jurídico de accesibilidad y posteriormente otros que regularan la reutilización de la ISP.

En muchos de los Estados miembros de la UE, la Directiva de la ISP no tuvo un gran impacto, pero algunos otros países comunitarios intentaron activamente implementar políticas concretas de reutilización de la ISP y dedicar tiempo y recursos al desarrollo de una estrategia, una plataforma y una cultura que alentaran activamente la reutilización. Se trata fundamentalmente del Reino Unido, de los Países Bajos y de Francia.

Como consecuencia de lo mencionado anteriormente, la Comisión Europea propuso una modificación de la Directiva 2003/98 como parte de su Agenda Digital para Europa. Es así que se aprueba en junio, la segunda Directiva 2013/37, donde se establece un derecho real a reutilizar los documentos del sector público y se fija una



política de cobro con el establecimiento de precios de costo marginal por la reutilización de la ISP.

Ambas Directivas abordan los procedimientos de reutilización, la prohibición de la discriminación, limitan la concesión exclusiva de licencias y los medios de reparación. La primera, exige que los Estados miembros de la UE traspusieran los principios de la normativa europea en la legislación nacional a más tardar en julio de 2005, pero no fue hasta que en mayo de 2008 y con algunas limitaciones, donde los veintisiete Estados miembros, habían comunicado su trasposición a sus ordenamientos jurídicos.

De manera adicional, la primera Directiva exigía la realización de evaluaciones en el progreso de la aplicación de la Directiva y en el año 2005 la Comisión Europea examinó la aplicación de la Directiva de reutilización de ISP. Se trasladaron cuestionarios a organismos públicos y también a las empresas privadas de todos los Estados miembros y en el año 2009, la Comisión publicó un informe en el que reflejaba los datos obtenidos, en particular, el efecto económico resultante de la adopción de la Directiva<sup>324</sup>.

La primera Directiva 2003/98 estaba orientada a cumplir una serie de objetivos, entre los que destaco inicialmente el diseño de una estructura para ayudar a facilitar la creación de servicios de información europeos que hacen uso de la ISP. En segundo lugar, se pretendió aumentar la reutilización transfronteriza de ISP para productos de información de valor añadido y servicios como lo analice al inicio de este tercer capítulo, al referirme a la consolidación del mercado único digital.

En tercer lugar, buscó limitar los mayores obstáculos de la competencia, tales como la discriminación en el mercado de información de la UE. De la misma forma otro de los grandes objetivos de esta primera normativa fue armonizar la legislación nacional que ya se había adoptado en algunos Estados miembros de UE en materia

---

<sup>324</sup> Documento Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:52009DC0212> Fecha de Consulta: 13/Septiembre/2019.

de reutilización de la ISP y que reflejaba en alguna medida, cierta descoordinación en cuanto a las estrategias de datos abiertos que ya estaba ejecutando la UE.

La Directiva 2003/98 disponía que cuando ya existe un derecho de reutilización de la ISP, se debería hacer un esfuerzo para mejorar su explotación. De la misma forma la Directiva como ya lo señalé, no obligaba a los Estados a permitir la reutilización de un cierto tipo de documentos, ni exigía cambios en los regímenes legales que hacían referencia al acceso a esa información específica. Sin embargo, cuando ya existía un derecho a reutilizar la ISP, la Directiva establecía los procedimientos y principios que debían regir su reutilización.

Igualmente, cabe destacar que la Directiva 2003/98 estableció que los Estados miembros tendrían que garantizar que sus sistemas legales para la reutilización de la ISP fueran transparentes y no discriminatorios. Como es evidente a partir de esta visión general, estos principios trataron de ser aplicados por lo general bajo lo estipulado en la Directiva 2013/37 y finalmente se tendrá que hacer con la última Directiva 2019/1024 aprobada.

Sin embargo, hay diferencias importantes entre las legislaciones de los Estados miembros, en relación con el grado en el que declaran que sus objetivos son los mismos como los señalados en las diferentes Directivas. Algunas de las leyes nacionales declaran explícitamente que su objetivo es aplicar las Directivas y sus principios fundamentales, mientras que otros son menos explícitos en aplicación de la normativa europea<sup>325</sup>.

Es importante destacar que desde la elaboración de la Directiva 2003/98 se definió a organismo del sector público relacionándolo a las autoridades regionales o

---

<sup>325</sup> En muchos de los Estados miembros, las directivas de reutilización de la ISP, no han tenido un gran impacto, pero algunos Estados miembros, han tratado activamente promover la reutilización de datos, dedicando tiempo y recursos para desarrollar una política, y plataformas que promuevan profusamente la reutilización, por ejemplo, el Reino Unido, los Países Bajos, Francia y España. En el caso por ejemplo de licencias abiertas, para distribuir la ISP, como licencias Creative Commons o licencias del Open Knowledge Foundation, se han desarrollado con claridad, por los gobiernos del Reino Unido, Italia y en Francia. Sin embargo, en otros países, el esquema de permisos y licencias, todavía contempla restricciones legales ocultas, muestran ser incompatibles entre sí o contener incompatibilidades internas legales.

locales, las entidades de derecho público y las asociaciones constituidas por uno o varios poderes del Estado o por uno o varios organismos de derecho público. Por otra parte, aquella norma también definió a los sujetos de derecho público como organismos con personalidad jurídica que se han establecido específicamente para satisfacer necesidades de interés general y que no son de carácter comercial o industrial.

De manera adicional la Directiva 2003/98 añadió que los organismos de derecho público son financiados en su mayor parte por el Estado, supervisados por organismos del sector público y tienen un importante personal administrativo de los cuales más de la mitad de los miembros son nombrados por el Estado.

Muchos países europeos adoptaron una definición idéntica a la que se sostenía en la Directiva 2003/98, otros en cambio optaron por una definición muy similar utilizando una redacción diferente. Se pueden identificar dos interesantes fenómenos cuando se trata de la definición de organismos del sector público.

En primer lugar, algunos Estados no utilizan la definición de organismos del sector público tal como aparece en la Directiva 2003/98 y en su lugar, utilizan más definiciones generales que parecen correlacionarse con la legislación local. Ejemplos de tales Estados incluyen Lituania<sup>326</sup> y Eslovenia<sup>327</sup>. El segundo fenómeno interesante es que algunos Estados se decantan más por proporcionar una detallada lista de organismos y categorías de organismos específicos que caen dentro de la definición, en lugar de adoptar una definición amplia. El Reino Unido<sup>328</sup>

---

<sup>326</sup> Documento Disponible en:  
[https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/ckeditor\\_files/files/eGovernment%20in%20Lithuania%20-%20February%202016%20-%2018\\_0%20-%20v2\\_00.pdf](https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/ckeditor_files/files/eGovernment%20in%20Lithuania%20-%20February%202016%20-%2018_0%20-%20v2_00.pdf) Fecha de Consulta:  
13/Septiembre/2019.

<sup>327</sup> Documento Disponible en:  
[http://www.mju.gov.si/en/areas\\_of\\_work/transparency\\_and\\_open\\_data/](http://www.mju.gov.si/en/areas_of_work/transparency_and_open_data/) Fecha de Consulta:  
13/Septiembre/2019.

<sup>328</sup> Documento Disponible en: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Public\\_employment\\_-\\_United\\_Kingdom](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Public_employment_-_United_Kingdom) Fecha de Consulta:  
13/Septiembre/2019.

y Portugal<sup>329</sup> son ejemplos de Estados que han adoptado este último enfoque en su legislación.

Hasta este momento, confirmamos entonces, que la Directiva 2003/98, fue adoptada para establecer un conjunto mínimo de normas con el fin de promover la reutilización de la ISP en condiciones equitativas, proporcionadas y no discriminatorias. La directiva no se ocupó del acceso a la ISP, sino que se basó en los regímenes de libertad de información existentes.

En relación con los derechos de propiedad intelectual, se menciona brevemente en los considerandos de la Directiva 2003/98 cuando señala que los documentos en los que los terceros poseen derechos de propiedad intelectual, entendidos como derechos de autor y derechos conexos, están excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva. Esta disposición continuó vigente en la Directiva 2013/37 y en la Directiva 2019/1024.

Es así que, en la Directiva 2003/98 de reutilización, no se proporcionan más directrices, excepto que cuando los organismos del sector público permiten la reutilización de la información bajo ciertas condiciones excepcionales, éstas se deben conceder solo bajo una licencia para su reutilización. En estas condiciones específicas si se podrían incluir la reutilización de materiales protegidos por derechos de autor.

Aquí es relevante mencionar, que con objeto de revisar la aplicación de la Directiva del año 2003 y enfatizar el potencial de la reutilización, la Comisión Europea presentó en el año 2009 una Comunicación titulada: Reutilización de la información del sector público. Revisión de la Directiva 2003/98/CE<sup>330</sup> en la que se manifestaba la existencia de un conjunto de barreras para el acceso y empleo de la ISP,

---

<sup>329</sup> Documento Disponible en: <http://www.pordata.pt/en/Portugal/Enterprises+in+the+corporate+public+sector-2994> Fecha de Consulta: 13/Septiembre/2019.

<sup>330</sup> Documento Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX:52009DC0212> Fecha de Consulta: 13/Septiembre/2019.

señalando concretamente la existencia de acuerdos exclusivos, prohibidos expresamente por la Directiva.

En dicho documento se señalaba que, aunque había avances en los Estados miembros desde su adopción, se tenían que tomar serias medidas contra todo tipo de prácticas discriminatorias, mercados que fomentaran actividades monopólicas y la recurrente falta de transparencia, todo esto con el fin de potenciar plenamente la reutilización en la economía de la UE.

En esta comunicación textualmente se expresaba que: *"...Aunque la reutilización de la ISP va en aumento, todavía no se está aprovechando gran parte de su potencial debido a la forma en que los organismos del sector público gestionan sus recursos informativos. Uno de los motivos de esta situación es que se antepone la recuperación de los costes a corto plazo a las ventajas para la economía en general..."*<sup>331</sup>.

El documento analizado también destaca que: *"... Existen problemas de orden práctico para la reutilización de la ISP, por ejemplo, la falta de información sobre la ISP disponible. En otros casos, a los organismos del sector público no les entusiasma la idea de reutilizar comercialmente su información o no son conscientes de su potencial económico..."*<sup>332</sup>.

Es así que, al momento de la publicación de esta comunicación se confirmó que al menos todos los Estados miembros habían incorporado la Directiva, sin embargo, solo cuatro países lo hicieron antes de la fecha límite estipulada en julio de 2005, durante los 4 años siguientes todos los miembros de la UE, hicieron las adecuaciones correspondientes. Hasta el año 2009 la Comisión ejecutó 18 procedimientos de infracción contra algunos Estados miembro, debido principalmente a que aplicaron la Directiva de distintas maneras.

---

<sup>331</sup> ÍDEM.

<sup>332</sup> ÍDEM.

De igual forma 11 países miembros adoptaron estrategias concretas para la reutilización de la ISP, entre ellos España, Italia, Bélgica, Grecia y el Reino Unido. En el caso de Eslovenia, Dinamarca, Suecia y Austria se recurrió a una combinación de nuevas adecuaciones jurídicas que regularon específicamente la reutilización con otras medidas legislativas anteriores a la Directiva<sup>333</sup>.

Por otro lado, Bulgaria, República Checa, Finlandia, Francia, Letonia, Lituania, Holanda y Portugal adaptaron su estructura legislativa del derecho de acceso a los documentos para incluir la reutilización de la ISP. Finalmente, Estonia, Hungría, Polonia y Eslovaquia solo notificaron a la Comisión Europea medidas, sin estrategias y medidas específicas en materia de reutilización<sup>334</sup>.

Era evidente que hasta el año 2010, siete años después de la aprobación de la Directiva 2003/98, la legislación europea en materia de reutilización se venía aplicando con importantes retrasos por parte de varios Estados miembros. La Comisión hacía notar que Europa estaba muy rezagada comparándola con EEUU donde la reutilización siempre se ha impulsado intensamente. En el país norteamericano la ISP contenida en las agencias federales no se niega al ciudadano aludiendo derechos de autor y otras restricciones. Además, las tarifas en EEUU que se cobraban por la reutilización se limitaban, exclusivamente a los costes marginales de reproducción y difusión.

Los acuerdos exclusivos, la falta de transparencia y los tópicos relacionados con la tarifación de los servicios de reutilización, siempre ha sido un tema que ha preocupado a la UE, enfrentándose con la resistencia de algunos países miembros, hasta el punto que la prohibición de los acuerdos exclusivos no entró plenamente en vigor hasta enero de 2009.

---

<sup>333</sup> JAN KALLBERG, ERIK LAKOMAA. (2010). *"Institutional Maximization and Path Dependency: The Delay of Implementation of the European Union Public Sector Information Directive in Sweden"*. Documento Disponible en: <file:///C:/Users/Archivo%202/Downloads/387-1646-1-PB.pdf> Fecha de Consulta: 13/Septiembre/2019.

<sup>334</sup> ÍDEM.

Gracias a la Directiva 2003/98 los acuerdos exclusivos celebrados por los organismos de las administraciones públicas se han suprimido paulatinamente; en algunos casos como el de Suecia fue gracias a la intervención directa de la Comisión como resultado de una denuncia de la sociedad civil que impulsó las transformaciones.

En este tema el Reino Unido y los Países Bajos llevaron a cabo diversos estudios para identificar los acuerdos exclusivos celebrados por los gobiernos centrales y otras autoridades locales. Así mismo Letonia introdujo un procedimiento para asegurar que cualquier derecho exclusivo otorgado se ajustara a la Directiva 2003/98 con la revisión previa de un dictamen de las autoridades de competencia del país<sup>335</sup>.

De acuerdo con la Directiva 2003/98, la ISP debería estar a disposición de los ciudadanos y abierto a todos los potenciales actores en el mercado de la reutilización en las mismas condiciones, limitando así a todos los organismos de la administración pública a conceder derechos exclusivos sobre la ISP a terceros. Aunque como se señala en el artículo 11.2 de la Directiva "*... Cuando sea necesario un derecho exclusivo para la prestación de un servicio de interés público deberá reconsiderarse periódicamente...*" enfatizando además que cada tres años se tendrían que justificar los motivos de la concesión.

Aquí es pertinente destacar, que los derechos exclusivos a los que hace alusión la Directiva 2003/98 podrían ser interpretadas de acuerdo con la misma Comisión Europea como "*... Cualquier restricción acordada, impuesta o aceptada por el organismo del sector público en una relación contractual con un participante del mercado con respecto a la suministro de información con el fin de re-uso, lo que*

---

<sup>335</sup> MARTÍN GONZÁLEZ, YOLANDA. (2013). "Política europea de reutilización de la información del sector público. De la norma jurídica al portal de datos abiertos". Revista universitaria europea, ISSN 1139-5796, N°. 19, 2013, págs. 113-134. Documento Disponible en: <http://www.revistarue.eu/RUE/112013.pdf> Fecha de Consulta: 14/Septiembre/2019.

*limita su capacidad de conceder reutilización los derechos a la misma información en el ámbito de la directiva a otros agentes del mercado...<sup>336</sup>".*

De igual forma en el artículo 11.2 de la Directiva se establece que: "...Los acuerdos exclusivos establecidos tras la efectiva fecha de la presente Directiva deberá ser transparente y hacerse público...". La Directiva también estableció la fecha de 31 de diciembre de 2008 para la terminación de los contratos de exclusividad a los que no les aplicaba la excepción establecida en el apartado 2 del artículo 11.

Aun así, del análisis de los informes realizados por la Comisión Europea en el año 2010 en otros países comunitarios, se derivó como conclusión la existencia de acuerdos entre agentes reutilizadores y organismos oficiales con algunas características de exclusividad como en el caso de Francia<sup>337</sup> donde se detectaron dos posibles acuerdos exclusivos y en el caso de Italia<sup>338</sup> se identificaron también un total de siete potenciales acuerdos exclusivos.

Por lo menos en estos dos estudios se desprende que por parte de algunos órganos del sector público que participaron, no existía un mecanismo de colaboración que estuviera diseñado para facilitar documentos que confirmaran la existencia de acuerdos exclusivos, aunque se destacaba el interés de fomentar una política institucional de coordinación para la reutilización de la información y los órganos legislativos se encontraban trabajando en el desarrollo de legislación específica.

Por otro lado, se detectó que las licencias de datos abiertos y otras regulaciones como avisos legales o condiciones de uso, no son uniformes. Identificado este

---

<sup>336</sup> COMISIÓN EUROPEA. (2010). "*Digital Single Market*". Información Disponible en: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/public-sector-information-raw-data-new-services-and-products> Fecha de Consulta: 14/Septiembre/2019.

<sup>337</sup> VIRGINIE BOILLET, V., Y GUERRE, L. (2010). "*Psi re-use: Identification of potential exclusive agreements France Report*". Documento Disponible en: [http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=1339](http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=1339). Fecha de Consulta: 14/Septiembre/2019.

<sup>338</sup> T33 SNC. (2010). "*Study PSI: Identification of potential Exclusive Agreements, Italy*". Documento Disponible en: [http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?action=display&doc\\_id=1338](http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?action=display&doc_id=1338). Fecha de Consulta: 14/Septiembre/2019.



problema y después de un análisis profundo de las licencias de datos abiertos se identificó que había una situación crítica con respecto a la regulación y normativa de las licencias, ya que los portales que contenían los conjuntos de datos en diferentes países se distinguían diversos regímenes.

Aquí es importante subrayar que diferentes términos o condiciones de licencia refleja en primer lugar que no está claro si los conjuntos de datos pueden ser fusionados, utilizados con fines comerciales o con otras limitaciones aplicadas. Se ha identificado igualmente sedes nacionales que almacenan conjuntos de datos con ISP con regímenes de licencias difusos que no identifican ningún tipo de licencias en absoluto o no está claro si falta el vínculo de las normativas europeas en materia de reutilización de la ISP a las normativas nacionales.

Esta situación continúa creando un riesgo en las políticas de datos abiertos, ya que se podrían iniciar procedimientos legales contra los desarrolladores de licencias debido a la violación de las reglas nacionales de la ISP, incluso cuando el régimen de licencias no es proporcionado correctamente por las propias administraciones públicas.

#### **3.4.2. Directiva 2013/37.**

Después de 10 años de vigencia de la Directiva 2003/98, y como consecuencia de los problemas detectados se procedió a revisar la norma reguladora con la intención de armonizar más la definición de la ISP en los Estados miembros, dado que aquella regulación se consideró muy deficiente para la cantidad de datos que se producían en el mundo en 2013, al confirmarse un aumento exponencial de la ISP.

Con el objetivo de evitar diferentes reglas, en los Estados miembros que hoy siguen obstaculizando la oferta transfronteriza de productos y servicios, así como para permitir que los conjuntos de datos públicos comparables sean reutilizables en un solo espacio europeo, se requirió una armonización de toda la ISP, para su reutilización con un régimen de acceso equiparable para todos.

En este contexto, los legisladores europeos expresaron su voluntad de armonizar el concepto de datos públicos en el preámbulo de la Directiva 2013/37, actualizándose así el concepto de ISP, ya que algunos países miembros de la UE habían aplicado la Directiva de reutilización de la ISP de diferentes maneras.

El análisis desde la óptica jurídica en la UE y sus países miembros, indica que los principales problemas radican en que el término Información del Sector Público, se entiende de manera diferente en los países miembros de la UE, pero la legislación de la UE trata de reunir estos conceptos en una sola idea de ISP.

En el enfoque más amplio, el concepto de ISP, podría encontrarse no solo descentralizado y unido, sino también directo y expandido. El concepto directo cubre la idea de Información del Sector Público, como todas las formas de información gestionadas por el sector público, por otro lado, el concepto ampliado se refiere a la misma definición con todas sus reglas adicionales, excepciones y tareas<sup>339</sup>.

Como ya se ha señalado, la definición de documento se estableció en el artículo 2 de la Directiva 2013/37 como cualquier contenido, cualquiera que sea su soporte físico ya sea en papel o almacenado en formato digital o como grabación sonora, visual o audiovisual, de igual manera como cualquier parte del contenido de un documento.

De igual forma, la ISP se entendió como documento o parte del documento, sin importar su forma o contenido. Es así que en el preámbulo de la Directiva 2013/37, documento se usa como sinónimo de información y datos. La interpretación legal de documento está más relacionada con la responsabilidad legal del titular de la información, comparándolo con otros términos como información o datos. Además, el concepto de acceso a los documentos proviene del derecho de acceso a obtener

---

<sup>339</sup> FITZGERALD, A. M. (2009). *“Open Access and Public Sector Information: policy developments in Australia and key jurisdictions”*. Access to Public Sector Information: Law, Technology & Policy. Sidney University Press. Documento Disponible en: <http://eprints.qut.edu.au/> Fecha de Consulta: 14/Septiembre/2019.

ISP y se entiende así que es correcto obtener alguna información específica de algunos documentos concretos.

La Directiva 2013/37, también persigue, entre otros objetivos, facilitar el desarrollo de productos y servicios de información basados en documentos y datos del sector público, garantizar de la misma forma mecanismos fluidos en el uso transfronterizo de documentos de las agencias gubernamentales por empresas privadas y ciudadanos en un marco de seguridad jurídica, que además de proteger la propiedad intelectual e industrial, salvaguarde los datos personales.

A diferencia de la Directiva 2003/98, los considerandos 7 y 8 de la Directiva 2013/37 establecieron con claridad la responsabilidad de los Estados de autorizar la reutilización de todos los documentos, salvo que el acceso esté restringido por las normas nacionales que contemplen cuestiones de seguridad nacional, defensa, seguridad pública entre otras que pudieran señalarse dentro de los cuerpos normativos de cada país- *artículo 1 de la Directiva 2003/98*-.

En este orden de ideas, aunque la Directiva 2013/37 se mostró mucho más firme al señalar la obligación de los Estados para impulsar la reutilización, introdujo un listado más amplio de los documentos a los que no puede accederse en virtud de los ordenamientos de acceso de los Estados miembros. Entre ellos destaca, por ejemplo, aquellos casos en los que los ciudadanos o las empresas tengan que demostrar un interés para obtener acceso a tales documentos; o el acceso a información restringida por motivos de protección de datos personales, o los documentos conservados por instituciones de investigación o por instituciones culturales.

En este punto es importante señalar que, del análisis de estas primeras dos Directivas, podemos inferir que hay una clara correlación entre los conceptos de reutilización y de acceso, ya que por citar un ejemplo algunos países producto del marco normativo europeo, han vinculado expresamente el derecho de acceso al de reutilización y en algunos otros como el caso de España el vínculo es menos visible ocasionando un marco normativo confuso.

Aun así, por regla general todos los documentos de libre acceso son reutilizables. Por ejemplo, en la Directiva 2013/37 se señala expresamente que: “...Las modificaciones llevadas a cabo por la presente Directiva, no tienen por objeto la definición o modificación de los regímenes de acceso en los Estados miembros, que siguen siendo responsabilidad de los mismos...”.

A pesar de lo expuesto con anterioridad, en julio de 2014, la Comisión Europea publicó un conjunto de directrices<sup>340</sup> que tenían el objetivo de impulsar con mayor fuerza la reutilización de la ISP, después de la puesta en vigencia de la Directiva 2013/37 con la intención de apoyar a los Estados miembros de la UE en la transposición de esa nueva normativa europea y para fomentar especialmente el mercado digital.

Aquellas directrices publicadas proporcionaron una orientación no vinculante sobre dos temas muy importantes relacionados principalmente con la recomendación del uso de licencias estándar y la catalogación de todos los conjuntos de datos, fundamentalmente porque los ciudadanos continúan teniendo dificultades para el acceso y uso de la ISP, además de la fragmentación de la transposición europea en la legislación nacional y su interpretación, así como las ambigüedades y una cierta resistencia de las autoridades públicas a dar a conocer la ISP.

Por otro lado, las directrices señalaron en relación con la Directiva 2013/37 que, para la concesión de licencias de reutilización de ISP, se recomendaba el uso de licencias estándar simples en formato digital, dando preferencia al uso de licencias abiertas como Creative Commons, en lugar de licencias individuales, ya que, al hacer uso de este tipo de licencias particulares o individuales, se limitaba la cantidad y el contenido de la ISP que puede ser reutilizable.

De igual manera se señaló que para mejorar el uso de la ISP, se recomendaban los avisos simples que indicaban el estatus legal, por ejemplo, la marca de dominio

---

<sup>340</sup> EUROPEAN COMMISSION. (2014). “Guidelines on recommended standard licenses, datasets and charging for the reuse of documents of 24 July 2014, 2014/C 240/01”. Documento Disponible en: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/commission-notice-guidelines-recommended-standard-licences-datasets-and-charging-re-use> Fecha de Consulta: 15/Septiembre/2019.

público Creative Commons. En cualquier caso, las condiciones de reutilización siempre debían figurar de forma visible para facilitar el uso adecuado de la ISP<sup>341</sup>.

Las directrices resaltaron que a partir de la Directiva 2013/37 debían identificarse y potenciarse todos los conjuntos de datos almacenados y recopilados en las bases informatizadas de la ISP, destacándose cinco categorías esenciales:

- ✓ Datos Geoespaciales. Donde se incluyen básicamente los códigos postales, los mapas nacionales y mapas locales.
- ✓ Datos Ambientales. En los que se encuentran los registros del clima, la calidad de la tierra y el agua, así como consumo de energía y los niveles de emisión de gases.
- ✓ Datos de Transporte. Aquí se señalan los horarios de transporte público, las obras de infraestructura carretera, así como la información del tráfico.
- ✓ Datos Estadísticos. Fundamentalmente los relacionados al PIB, la población económicamente activa, salud, desempleo, ingresos y educación.
- ✓ Datos de la Empresa. Aquí se señalan todos los datos relacionados con la creación de nuevos negocios y empresas, así como la creación de nuevos bienes y servicios.

Es así que, para promover el uso de los conjuntos de datos priorizados, la Comisión Europea animó a todas las administraciones públicas a asegurar la disponibilidad, calidad, facilidad de uso y la interoperabilidad de la ISP respectiva.

Finalmente, en cuanto a los costos y tasas por la reutilización de la ISP, las directrices mencionaron que los organismos y dependencias del sector público, debían evaluar cuidadosamente los costos potenciales en comparación con los beneficios, favoreciendo siempre un enfoque de costo marginal o de costo cero.

---

<sup>341</sup> ÍDEM.

En cualquier caso, las directrices recomendaron un enfoque de costo neto, que cubriera toda la colección y el conjunto de procedimientos de producción y difusión de la ISP. Además, se recomendó a los organismos del sector público a realizar periódicamente evaluaciones y ajustar en consecuencia los cargos de reutilización, verificando siempre que todos estos procesos de cálculo tuvieran un conjunto de objetivos transparentes y criterios verificables.

En cualquier caso, la Directiva 2013/37 tiene una composición de tarificación orientada a los costes marginales, ya que en ningún caso las tarifas cobradas deben exceder el costo de la recolección, producción, reproducción y difusión, junto con un rendimiento razonable de inversión, todo esto estipulado textualmente en el artículo 6 de la Directiva.

Las tarifas cobradas fueron uno de los mayores problemas en la aplicación de la Directiva 2013/37, ya que determinadas autoridades han sido señaladas por el cobro de tasas excesivas por los datos que han sido reutilizados. Sin embargo, la Directiva concedió a los Estados miembros la posibilidad de superar los costos marginales en tres casos específicos:

- ✓ Cuando son requeridos por los organismos del sector público que buscan generar ingresos para cubrir una parte sustancial de sus gastos relacionados con la ejecución de sus tareas específicas.
- ✓ De forma excepcional, para aquellos documentos en los que el organismo del sector público tenga suficientes ingresos para cubrir una parte sustancial de los costes relativos a su recogida, producción, reproducción y difusión. Dichos requisitos se definirán por ley o por normas vinculantes en el Estado miembro. En ausencia de tales normas, los requisitos se definirán con arreglo a las disposiciones administrativas llevadas a cabo por las autoridades europeas.
- ✓ Finalmente, los costes marginales podrán ser superados en favor de las bibliotecas, incluyendo las bibliotecas universitarias, museos y archivos.

Sin embargo, con la aprobación de la más reciente versión refundida de reutilización de la ISP, hoy se reduce la posibilidad de que los organismos del sector público cobren una tarifa más alta.

Otro de los principales cambios en el ámbito de aplicación de la Directiva 2013/37 fue su extensión a los documentos de las bibliotecas universitarias, los museos y los archivos. Las instituciones culturales, educativas y de investigación tienen una enorme cantidad de información diaria, al igual que cualquier otra entidad del sector público.

En este punto se han presentado varios argumentos contra la inclusión de las instituciones culturales. En primer lugar, se dice que la gestión de las solicitudes de reutilización genera una carga administrativa elevada y gastos adicionales significativos.

En segundo lugar, una gran parte del contenido de las instituciones culturales contiene derechos de autor de terceros, lo que implica una carga administrativa derivada de la diferenciación entre contenido protegido por derechos de autor de terceros y contenido de dominio público cuando se cumplen las solicitudes de reutilización.

En tercer lugar, los opositores a la inclusión argumentan que estas instituciones tienen una posición particular como portadores de la cultura y el conocimiento y advierten de su posible desaparición financiera si se les impide cobrar por su información cultural. Por último, aumentó la preocupación por el gran número de documentos que contienen archivos públicos que contienen datos personales<sup>342</sup>.

Los partidarios de la inclusión de estas instituciones en el ámbito de aplicación de la Directiva 2013/37 reiteran que los beneficios finales resultantes de la accesibilidad

---

<sup>342</sup> BOGATAJ JANCIC, M., PUSSER, J., SAPPA, C. AND TORREMANS, P. (2012). "LAPSI policy recommendation N. 5, the proposed inclusion of cultural and research institutions in the scope of PSI Directive". Documento Disponible en: [http://www.lapsiproject.eu/lapsifiles/lapsi\\_cultural\\_research\\_institution\\_policy.pdf](http://www.lapsiproject.eu/lapsifiles/lapsi_cultural_research_institution_policy.pdf) Fecha de Consulta: 16/Septiembre/2019.

de su ISP, superarán las cargas administrativas de las instituciones en cuestión. Es así que en el contexto de la revisión que se hizo a la primera Directiva de reutilización, la Comisión Europea y Clapton G<sup>343</sup>, realizaron un análisis coste-beneficio, que también mostró los grandes beneficios potenciales que podrían derivarse de la inclusión de las citadas instituciones culturales.

En primer lugar, la inclusión de las instituciones educativas, de investigación y culturales en la Directiva 2013/37 no ha afectado a los intereses de los propietarios de derechos de propiedad intelectual o de datos personales, dado que la Directiva 2013/37 contiene otros artículos dedicados a estas cuestiones. En segundo lugar, no había motivos para sospechar que la carga administrativa sería más problemática para las instituciones culturales que para la gran mayoría de los demás organismos del sector público. En tercer lugar, ya existían algunas pruebas, aunque limitadas, sobre la reutilización activa de la ISP proporcionada por museos, archivos y bibliotecas<sup>344</sup>.

Por otra parte, la Directiva 2013/37 incluye disposiciones específicas que permiten a los museos, archivos y bibliotecas cobrar tarifas más altas por la reutilización del PSI cultural y les permite celebrar acuerdos exclusivos para la digitalización de su material.

Podemos confirmar así, que la Directiva 2013/37, se centra en los aspectos económicos de la reutilización de la ISP más que en el acceso de los ciudadanos a la información. Alentó a los Estados miembros de la UE a que facilitaran la mayor cantidad de ISP para su reutilización, de la misma manera se centró en definir dicha información como la que produce en todos los organismos del sector público de los Estados miembros, a nivel nacional, regional y local, así como los ministerios, las agencias estatales, los municipios y las organizaciones financiadas en su mayor

---

<sup>343</sup> CLAPTON, G., HAMMOND, M. AND POOL, N. (2011). *"PSI re-use in the cultural sector"*. Documento Disponible en: [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/docs/pdfs/report/cc462d011\\_1\\_1final\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/report/cc462d011_1_1final_report.pdf)  
Fecha de Consulta: 16/Septiembre/2019.

<sup>344</sup> ÍDEM.



parte por o bajo el control de autoridades públicas, enfatizando en los contenidos de museos, bibliotecas y archivos se encuentran dentro del ámbito de aplicación.

Por supuesto, desde la perspectiva de los datos abiertos, fue lamentable que la Directiva 2013/37 no señalara ninguna obligación para los organismos del sector público de publicar proactivamente sus datos en el sentido de que no tienen que analizar todos sus datos con arreglo a su legislación nacional para decidir si debe ser accesible al público y por lo tanto reutilizable o no. En general, el agente reutilizador todavía tiene que depender de una solicitud para obtener ISP para su reutilización bajo esta normativa específica.

Los Estados miembros solo tienen que hacer arreglos prácticos, como listas de datos o portales para los documentos principales, pero no hacer una evaluación de la utilidad potencial de todos sus conjuntos de datos. La UE no tiene competencia para imponer ninguna medida relativa al acceso a los datos, por lo que la Directiva 2013/37 no pudo obviamente imponer ninguna publicación proactiva. Sin embargo, esto implica que la disponibilidad de datos reutilizables en gran medida dependerá de la buena voluntad y los esfuerzos de los Estados miembros.

En cualquier caso, la creación de un pleno derecho a la reutilización en la Directiva 2013/37 debió haber mejorado la reutilización de la ISP, reforzando el desarrollo de un mercado de ISP en toda la UE. Sin embargo, desde una perspectiva de datos abiertos esto todavía no ha sido suficiente, ya que el derecho a reutilizar un documento todavía depende de una solicitud hecha por el agente reutilizador. Aunque se alienta a los Estados miembros a que tomen medidas prácticas para aumentar la accesibilidad de sus datos, no están obligados a facilitar de forma proactiva los datos disponibles.

### ***3.4.3. Directiva 2019/1024 de Datos Abiertos y de Reutilización de la ISP, Versión Refundida.***

Todos los desafíos expuestos anteriormente, han quedado plasmados en la versión refundida de reutilización, Directiva 2019/1024, que tiene como objetivo conseguir una reutilización más amplia de los documentos del sector público, así como dar un paso importante en la UE en el proceso hacia un verdadero ecosistema europeo de datos abiertos. Algunas de las disposiciones acordadas en el diálogo tripartito entre la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo son realmente prometedoras en sus esfuerzos por facilitar la reutilización de la ISP y la apertura de datos.

Los pasos más importantes para conseguir aquellos objetivos son la introducción de un derecho a la reutilización de todos los documentos accesibles, además del interés por los formatos abiertos y legibles por máquina y en particular, el paso hacia la imposición de costes marginales como mecanismo de tarificación por defecto. Estos tres cambios tratan de mover la reutilización de la ISP hacia el concepto de datos abiertos.

Es así que el 25 de abril de 2018, la Comisión Europea y el Consejo adoptaron una propuesta de revisión de la Directiva 2013/37, que se presentó como parte de un paquete de medidas destinadas a facilitar la creación de un espacio de datos común en la UE. Formalmente la Directiva titulada Directiva sobre datos abiertos y la reutilización de la información del sector público, refleja el cambio hacia una reutilización totalmente gratuita y abierta, que es la apuesta de la Unión Europea para todos los Estados parte. Se trata de una refundición de la Directiva original del año 2003 que quedará derogada definitivamente en 2021.

La propuesta refundida fue el resultado de un extenso proceso de consulta pública, una evaluación de la Directiva actual de ISP y una evaluación de impacto. Esta propuesta recibió una opinión positiva de la Junta de Control Regulatorio y tiene como objetivo superar las barreras que aún impiden la reutilización total de la ISP, y que según la evaluación de impacto prevé importantes desafíos.

Las discusiones en torno a esta versión refundida, señala que los datos generados por los sectores de servicios públicos y transporte tienen un enorme potencial de

reutilización. Sin embargo, las entidades activas en estos sectores no estaban cubiertas por las anteriores Directivas, aunque muchas de ellas están total o parcialmente financiadas con fondos públicos. El mismo escenario era para los datos resultados de las investigaciones con financiación pública.

La nueva Directiva señala con más determinación, que los datos dinámicos son uno de los tipos de datos más valiosos comercialmente, ya que pueden usarse para productos y servicios que proporcionan información en tiempo real, como aplicaciones de viaje o transporte. Sin embargo, la provisión de acceso en tiempo real a datos dinámicos en poder de organismos del sector público, por ejemplo, utilizando interfaces de programación de aplicaciones, es poco frecuente.

Los titulares de datos públicos a veces llegan a acuerdos con el sector privado para obtener un valor adicional de sus datos. Esto crea el riesgo de bloqueo de los datos del sector público, lo que beneficia a las grandes empresas y, por lo tanto, limita el número de posibles reutilizadores de los datos en cuestión.

Con respecto a todos estos desafíos, los nuevos cambios propuestos en la Directiva 2019/1024 persiguen reducir las barreras de entrada al mercado, en particular para las pequeñas y mediana empresas, limitando las excepciones que permitan a los organismos públicos cobrar por la reutilización de sus datos más que los costos marginales de difusión.

También busca aumentar la disponibilidad de datos al incorporar nuevos tipos de datos públicos y financiados con fondos públicos en el ámbito de aplicación de la Directiva, como los datos que poseen las empresas públicas en los sectores de servicios públicos y transporte y los datos de investigación resultantes de la financiación pública. Con esto se aumentarán las oportunidades comerciales al fomentar la difusión de datos dinámicos a través de interfaces de programación de aplicaciones.

Hay un interés igualmente por reducir al mínimo el riesgo de una ventaja excesiva de primer jugador, lo que beneficia a las grandes empresas y, por lo tanto, limita el

número de posibles reutilizadores de los datos en cuestión, al requerir un proceso más transparente para el establecimiento de arreglos de datos público-privados.

Con todo lo anterior, la nueva Directiva 2019/1024 asume las normas introducidas por los primeros marcos jurídicos de reutilización de la ISP, pero también aborda las barreras restantes y emergentes para una amplia reutilización de la información financiada con fondos públicos en toda la Unión. En esta dirección actualiza el marco legislativo con los avances en las tecnologías digitales lo que estimula aún más la innovación digital, en especial en lo que respecta a la inteligencia artificial.

De acuerdo con la citada Directiva, la armonización mínima de las normas y prácticas nacionales sobre la reutilización de la información financiada con fondos públicos debería contribuir al buen funcionamiento del mercado interior y al desarrollo adecuado de la sociedad de la información en la Unión.

Las novedades introducidas por la Directiva son diversas. Corresponde destacar en este lugar una lista de conjuntos de datos de alto valor gratuitos, difundidos en formatos legibles por máquina que se establecerán en un acto de implementación, dentro de un rango temático indicado en un anexo. Por otro, la reutilización gratuita se convierte en un principio, con una definición estrecha de excepciones y una mayor transparencia al contener, por ejemplo, una lista de todos los organismos públicos que cobran más, así como los costos marginales de difusión que se deben hacer públicos.

El alcance de esta última reforma, también involucra a la información en poder de las empresas públicas en el sector de los servicios públicos y del transporte. Para ello se establece que deberán cumplir con los principios de transparencia, no discriminación y no exclusividad establecido en la Directiva a menos que esté exento de las normas de contratación pública en virtud del artículo 34 de la Directiva que señala los términos sobre contratación pública.

La reutilización de datos de investigación financiados con fondos públicos también se regirá por las reglas de Directiva, aunque los datos ya estén accesibles a través de repositorios, las autoridades responsables tendrán la obligación de adoptar

políticas de acceso abierto para respaldar la disponibilidad de todos los datos de investigación.

La nueva directiva busca prevenir el bloqueo de datos ya que se imponen nuevas medidas de transparencia, como la revisión de los requisitos de los acuerdos público-privados que pueden conducir a una situación en la que el rango de reutilizadores potenciales sería severamente restringido.

Por otro lado, se obliga a que los datos y la ISP se deban compartir en tiempo real, ya que será una obligación para los organismos del sector público hacer que los datos sean dinámicos y estén disponibles para su reutilización inmediatamente después de la recolección, a través de interfaces de programación de aplicaciones adecuadas y dónde se pueda garantizar una descarga masiva. De igual forma las licencias para promover la apertura, la reutilización de la ISP no debe ser sujeto a cualquier condición, a menos que esté justificado por interés público.

La Directiva también introduce el concepto de conjuntos de datos de alto valor, definidos como documentos cuya reutilización está asociada con importantes beneficios para la sociedad y la economía. Están sujetos a un conjunto separado de reglas que garantizan su disponibilidad de forma gratuita, en formatos legibles por máquina, proporcionados a través de interfaces de programación de aplicaciones y, cuando corresponda, como descarga masiva.

Las categorías temáticas de conjuntos de datos de alto valor, a las que se refiere el artículo 13, apartado 1, de la Directiva, son, la Geoespacial, Observación de la tierra y medio ambiente, Meteorológico, Estadística, Empresas y propiedad de la empresa y Movilidad. Dentro de los límites de ese ámbito temático, y con la asistencia de un Comité compuesto por representantes de los Estados miembros, la Comisión adoptará una lista de conjuntos de datos específicos de alto valor mediante un acto de ejecución, tras una evaluación de impacto.

A pesar de las reformas introducidas por la Directiva, cabe destacar algunas limitaciones que persisten. En primer término, otorga la responsabilidad de elegir qué conjuntos de datos de alto valor se publicarán por los Estados miembros, pero

no se articulan mecanismos para que los ciudadanos o las empresas opinen sobre estas catalogaciones.

Igualmente, si bien se amplían las categorías temáticas -como *geoespaciales; observación de la tierra y medio ambiente; meteorológico; estadística; empresas y propiedad de la empresa; y movilidad*-, los detalles de esos conjuntos de datos se determinarán durante los próximos dos años a través de una serie de actos de implementación adicionales.

Por otro lado, en el debate público –*fuera de lo que ha establecido jurídicamente la Directiva*- hay controversia en cómo definir el valor de los datos y como catalogar además los de alto valor o valor agregado.

En este tema algunas investigaciones y documentos de la Universidad de Oxford<sup>345</sup>, Open Data Watch<sup>346</sup>, y Global Partnership for Sustainable Development Data<sup>347</sup> demuestran desacuerdo sobre cuál es el valor de los datos. Las conclusiones de estos documentos consideran que lo que cuenta como datos de alto valor, no solo debe basarse en indicadores cuantitativos como la generación de ingresos potenciales, la amplitud de aplicaciones de negocio o el número de beneficiarios - como la *Directiva revisada establece*- sino que además se tienen que utilizar las evaluaciones cualitativas y la opinión de los expertos de cada una de las categorizaciones.

Actualmente, menos de una cuarta parte de los datos con el mayor potencial de impacto social, están disponibles como datos verdaderamente abiertos incluso de países considerados líderes en datos abiertos, según el último informe del

---

<sup>345</sup> Documento Disponible en: <https://www.oii.ox.ac.uk/blog/could-data-pay-for-global-development-introducing-data-financing-for-global-good/> Fecha de Consulta: 30/Octubre/2019.

<sup>346</sup> Documento Disponible en: [https://docs.google.com/spreadsheets/d/1QRNZUKlrwKxq7J6EEfA6fRLpjYUevaNDpXMbwqx\\_Ogw/edit#gid=37279104](https://docs.google.com/spreadsheets/d/1QRNZUKlrwKxq7J6EEfA6fRLpjYUevaNDpXMbwqx_Ogw/edit#gid=37279104) Fecha de Consulta: 30/Octubre/2019.

<sup>347</sup> Documento Disponible en: <http://www.data4sdgs.org/news/what-do-we-know-about-value-data> Fecha de Consulta: 30/Octubre/2019.

Barómetro de datos abiertos de la World Wide Web Foundation<sup>348</sup>. Estos datos, por tanto, confirman que los gobiernos no se están involucrando lo suficiente en ampliar el valor de la reutilización de la ISP.

Finalmente, con el tema del uso de las licencias, si bien la Directiva 2019/1024 señala que todos los datos deben ser abiertos por diseño y por defecto, existen varios Estados miembros que podrían tener problemas de interoperabilidad por cumplir con el requisito de usar licencias estándar abiertas al publicar estos conjuntos de datos de alto valor.

Es positivo ver, que la propia Comisión de la UE ha adoptado recientemente licencias Creative Commons al publicar sus propios documentos y datos, pero en esta Directiva, la Comisión debió haber dejado claro exactamente qué licencias abiertas están respaldadas según la Directiva actualizada, ya que se recomendaron sin distinción la adopción de licencias compatibles con Open Definition de Creative Commons y Open Data Commons a los Estados miembros.

La Directiva también perdió la oportunidad de dar preferencia a las licencias de dominio público de acuerdo con las propias directrices de licencia LAPSI 2.0 de la UE.

De acuerdo con el informe obtenido en el Portal Europeo de Datos, podría haber hasta 90 licencias diferentes actualmente utilizadas por los gobiernos nacionales, regionales o municipales. En dicho informe también se destaca que no existe garantía de que puedan demostrar que no pueden detectar automáticamente las licencias utilizadas para publicar en la gran mayoría de los conjuntos de datos publicados por portales de datos abiertos en los Estados miembros de la UE.

Es así que, si no pueden resolver esto, los ciudadanos definitivamente no podrán acceder a los datos para su reutilización, lo que significa que todos y cada uno de los esfuerzos realizados para potenciar la reutilización se pueden ver restringidos por condiciones innecesariamente onerosas. Cuanto más complicadas o

---

<sup>348</sup> Documento Disponible en: <https://opendatabarometer.org/leadersedition/report/#findings> Fecha de Consulta: 30/Octubre/2019.

personalizadas sean las licencias, más probable es que los datos terminen sin usarse.

Es preciso señalar, que hoy en día, 27 de los 28 Estados miembros de la UE tienen políticas y portales nacionales de datos abiertos. No obstante, de acuerdo con lo anterior, es probable que, además de las licencias confusas, los conjuntos de datos carezcan de interoperabilidad, lo que implica a pensar que, si esto es así, finalmente, que la política de reutilización de la UE puede fracasar

Los próximos dos años, serán un período crucial para participar en estos debates en toda Europa, y asegurarse de que todos los países, adopten el principio de licencias abiertas por defecto, para publicar más, y obtener mejor información y conjuntos de datos que ayuden a los ciudadanos a luchar por un espacio público de información, libre y abierta al futuro.





## CAPÍTULO IV. MARCO JURÍDICO DE LA REUTILIZACIÓN DE LA ISP EN ESPAÑA.

### ***4.1. Inicios de la Reutilización de la ISP en España.***

En España, la aprobación de la Ley 37/2007 por el parlamento español marcó el inicio del desarrollo de la reutilización de la de ISP en España. La base jurídica del proyecto fue la Directiva 2003/98. Sin embargo, con la aprobación y con el paso de los años ha quedado claro que la efectividad de la reutilización de la ISP requiere más esfuerzos que la simple adopción de una ley de reutilización.

Es preciso destacar, que en España se reconoció desde el inicio, como ocurrió en Europa, que la reutilización de la ISP también facilita el desarrollo de nuevos productos, servicios y soluciones, permite la difusión del conocimiento y ayuda a mejorar la fiabilidad y la seguridad de los datos que gestiona el sector público. Igualmente, permite contribuir a un servicio público más eficiente y más cercano a sus ciudadanos.

En este contexto, el Estudio de Caracterización del Sector Infomediario 2012<sup>349</sup>, reconoce que la industria de reutilización de datos en España generó durante ese año, ingresos directos de entre 350 y 550 millones de euros y permitió la creación de unos 4 000 empleos.

La Ley 37/2007, recoge -*artículo 3*-, una amplia definición de la ISP comprensiva no solo los documentos tradicionales, sino también los conjuntos de datos. Asimismo, define los tipos de condiciones en las que puede autorizarse la reutilización y fija las normas aplicables a la tarificación. Concreta también que tanto el proceso como las condiciones de reutilización deben establecerse de manera transparente y abierta - *artículo 4, párrafo 3*- y prevé la posibilidad de que la ISP esté libremente disponible sin restricciones.

---

349

Documento Disponible en:  
file:///C:/Users/Archivo%202/Downloads/info\_sector\_infomediario\_2012\_0.pdf Fecha de Consulta:  
10/Octubre/2019.

Además, la citada norma establece que las administraciones públicas deben facilitar la reutilización mediante la creación de listas e índices accesibles en línea, con el fin de facilitar la identificación de los recursos de ISP.

#### **4.1.1. Proyecto Aporta.**

Aun con todo lo anterior, era evidente que la introducción de nuevas ideas y conceptos fue siempre un tema complejo en la administración pública, por lo que crear acciones de sensibilización y difusión en materia de reutilización de la ISP, eran muy necesarias para tener éxito en esta tarea en España<sup>350</sup>.

Las razones anteriores, estuvieron detrás del lanzamiento del Proyecto Aporta<sup>351</sup>, que fue lanzado en octubre de 2008, coordinado por el Ministerio de Finanzas y Administración Pública y el Ministerio de Industria, Energía y Turismo y en el marco del Plan Avanza, como parte del Plan Nacional de Reformas diseñado por el Gobierno para seguir la Estrategia de Lisboa en el año 2000<sup>352</sup>.

El Plan Avanza –dentro del cual se desarrolla el Proyecto Aporta- se enfocó en la obtención del uso adecuado de las TIC, con el fin de hacer exitoso un modelo de crecimiento económico basado en la competitividad y aumento de la productividad, la mejora de la calidad de vida del ciudadano y la igualdad social y regional. La OCDE ha señalado que el Plan Avanza es un caso en el que "...un sólido marco de

---

<sup>350</sup> EUROPEAN COMMISSION. (2009). "Spain takes the lead. ePSI Platform, European Public Sector Information Platform". June 2009. Documento Disponible en: <http://epsiplatform.eu/content/spain-takes-lead>. Fecha de Consulta: 10/Octubre/2019.

<sup>351</sup> Información Disponible en: <http://datos.gob.es/content/proyecto-aporta> Fecha de Consulta: 10/Octubre/2019.

<sup>352</sup> PROYECTO APORTA. (2012). "Characterization study of the infomediary sector in Spain". Proyecto Aporta, June 2012. Documento Disponible en: [http://datos.gob.es/datos/sites/default/files/files/estudio\\_infomediario/Info\\_sector%20infomediario\\_2012.pdf](http://datos.gob.es/datos/sites/default/files/files/estudio_infomediario/Info_sector%20infomediario_2012.pdf). Fecha de Consulta: 10/Octubre/2019.

*políticas y gobernanza ha sido la clave para el éxito de las políticas de la sociedad de la información...*"<sup>353</sup>.

En este sentido, el objetivo principal del Proyecto Aporta fue promover una cultura de reutilización de la ISP, concientizando la importancia y el valor de la información y la reutilización del sector público entre el gobierno, los ciudadanos y las empresas. El proyecto se basó en varios principios que se reforzaron entre sí.

El primero de ellos fue fomentar una cultura de reutilización de la ISP, seguido de la preparación del camino para la provisión por el gobierno de la información existente del sector público, para finalmente promover el mercado de la reutilización. Fundamentalmente, el proyecto pretendía liberar el potencial de la reutilización de la ISP en España a través de la convergencia de iniciativas privadas y públicas en el terreno, con la esperanza de ser el catalizador de lo que entonces era una comunidad incipiente<sup>354</sup>.

El Proyecto Aporta, ha combinado desde su inicio el uso de acciones online y cara a cara. Una de las primeras medidas adoptadas fue la creación de un portal de Internet para la iniciativa [www.aporta.es](http://www.aporta.es), que sirvió de centro para material en línea relacionado con la reutilización de ISP. Además de las diferentes piezas del marco jurídico a nivel europeo y nacional, se publicaron materiales educativos.

El impacto del Proyecto Aporta ha ido más allá de los límites del sector público y sus resultados también son visibles en la sociedad civil y en la industria, consecuencia de su cercanía a ambos. Por un lado, varias ONG se han arraigado en el área del periodismo de datos y la promoción de la iniciativa de datos abiertos,

---

<sup>353</sup> OECD. (2010). *“Good Governance for Digital Policies: How to Get the Most Out of ICT: The Case of Spain’s”*. Plan Avanza, OECD, November 2010. 221 p. ISBN 978-92-64-07267-1. Documento Disponible en: [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/good-governance-for-digital-policies-how-to-get-the-most-out-of-ict\\_9789264031104-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/good-governance-for-digital-policies-how-to-get-the-most-out-of-ict_9789264031104-en). Fecha de Consulta: 10/Octubre/2019.

<sup>354</sup> MARCOS MARTÍN, CARLOS Y SORIANO MALDONADO, SALVADOR LUIS. (2011). *“Reutilización de la información del sector público y open data en el contexto español y europeo: Proyecto Aporta. El profesional de la información”*. ISSN 1386-6710, Vol. 20, n. 3, 2011, p. 291-297. Documento Disponible en: <http://www.elprofesionaldelainformacion.com/contenidos/2011/mayo/07.pdf> Fecha de Consulta: 11/Octubre/2019.

la más importante de la filial española de Pro Bono Publico<sup>355</sup> que organizó en 2010 y 2011 un concurso abierto de aplicaciones de datos llamado Abre Datos y ha promovido la transparencia e iniciativas como la versión en español de aplicaciones denominadas ¿Hacia dónde va mi dinero? o ¿Dónde van mis impuestos? muy populares al menos en EEUU como veremos en el último capítulo de esta tesis<sup>356</sup>.

Hasta aquí hay que señalar que producto de todos estos esfuerzos en España, un sector infomediario vibrante ha surgido y su actividad empresarial con datos de 2011 del Proyecto Aporta, se estima en 550-650 millones de euros equivalente a los ingresos de servicios de itinerancia móvil obtenidos por operadores de telecomunicaciones<sup>357</sup>. Debe destacarse este volumen de negocio que aún está lejos de su potencial estimado total de 2000 millones de euros<sup>358</sup> y su valor está actualmente en revisión<sup>359</sup>. Tras revisar la definición de empresa infomediaria, el valor económico del sector se ha reducido y estimado en 330-550 millones de euros en 2012<sup>360</sup>.

A finales de 2010, estaba claro que era necesario saltar a una nueva etapa. La versión alfa del Catálogo de ISP incluido en el portal del Proyecto Aporta, estaba en la necesidad de una evolución y el sector infomediario exigía nuevas reglas para sostener su crecimiento. Al mismo tiempo varios programas de la UE como la Agenda Digital para Europa, y el Plan de Acción Europeo de Administración

---

<sup>355</sup> PRO BONO PÚBLICO. Es una asociación que busca la apertura de datos públicos y el uso de la tecnología para aumentar la transparencia como forma de mejorar nuestra vida en sociedad.

<sup>356</sup> El concurso de ámbito nacional Desafío Abre Datos 2010, organizado por Pro Bono Publico, dio como resultado 30 nuevas aplicaciones web a partir de datos del sector público. En 2011 también se organizó el Desafío Abre Datos 2011, en sintonía con el Open Data Challenge, de ámbito europeo y organizado por la Open Knowledge Foundation.

<sup>357</sup> COMISIÓN DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES. (2010).

<sup>358</sup> COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. (2006).

<sup>359</sup> EUROPEAN COMMISSION, 2009. *“Study on exclusive arrangements on Public Sector Information”*. Documento Disponible en: [http://ec.europa.eu/information\\_society/policy/psi/facilitating\\_reuse/exclusive\\_agreements/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/facilitating_reuse/exclusive_agreements/index_en.htm). Fecha de Consulta: 11/Octubre/2019.

<sup>360</sup> PROYECTO APORTA. (2012).

Electrónica, asumieron compromisos para aumentar la disponibilidad de ISP para su reutilización, exigiendo a los Estados miembros reforzar todas las estrategias.

El 16 de julio de 2010, el Consejo de Ministros en España, aprobó la Estrategia 2011-2015 para el Plan Avanza 2. Esta segunda etapa daba continuidad al Plan Avanza y contenía una actualización de los objetivos y acciones en el ámbito de la reutilización de la ISP. Después de la primera etapa en la que la sensibilización sobre la importancia estratégica de los datos públicos había sido el principal objetivo, el nuevo objetivo fijado en el plan, era maximizar el valor público de la ISP a través de su reutilización masiva.

Para lograr este objetivo, incluso hasta el día de hoy, se ha abordado cada vez más el aumento de la visibilidad y accesibilidad de los datos públicos y la eliminación de las barreras para su reutilización.

Hoy, el portal datos.gob.es es la evolución del sitio web inicialmente desarrollado para el Proyecto Aporta y su versión beta fue lanzada en octubre de 2011. Sin embargo, ofrece un diseño más atractivo y añade nuevas herramientas de promoción de los beneficios de la reutilización. El portal está habilitado para localizar información general, noticias y material de formación acerca de la reutilización de la ISP en España, Europa y la comunidad internacional, tomando especial relevancia las aplicaciones informáticas y el catálogo de datos accesible.

Gracias a estas funciones, los usuarios pueden compartir fácilmente los datos publicados en datos.gob.es, los conjuntos de datos del Catálogo y las últimas noticias sobre el mundo de la ISP. Este diseño ha sido reconocido por el proyecto LAPSI<sup>361</sup> de la UE como el diseño más fácil de usar de un portal de ISP en enero de 2011<sup>362</sup>.

---

<sup>361</sup> LAPSI (LEGAL ASPECTS OF PUBLIC SECTOR INFORMATION). Es un proyecto financiado por la Comisión europea y que reúne a expertos de los diferentes países de la UE en aspectos legales relacionados con el acceso y la reutilización de la ISP.

<sup>362</sup> FUTIA, GIUSEPPE. (2012). *“Diffondere la cultura del riutilizzo: il ruolo di un portale di dati pubblici”*. La Stampa, 06/02/2012. Documento Disponible en: <http://www.lastampa.it/2012/02/06/tecnologia/diffondere-la-cultura-del-riutilizzo-il-ruolo-di-un->

El catálogo de ISP reutilizable en el portal datos.gob.es se abrió a ciudadanos y empresas a finales de octubre de 2011 equiparándose desde ese momento a los portales Open Data que ya existían en los países más avanzados en el tema dentro de Europa.

Este catálogo, que resguarda hasta septiembre de 2014, 2.572 conjuntos de datos de más de 100 dependencias de la administración central, autonómica y local, pone a disposición una serie de herramientas que facilitan la armonización y sincronización efectiva de los catálogos Open Data que ya existen dentro del territorio nacional español y con el portal Open Data Pan-europeo, de acuerdo con las recomendaciones de la comunidad de expertos en materia de apertura de datos en España.

De la misma forma incluye herramientas tipo widget y webservice que impulsan la creación de espacios Open Data en los sitios web de las dependencias del sector público que con anticipación hayan referenciado en el Catálogo los conjuntos de datos puestos a disposición para su reutilización<sup>363</sup>.

La versión actual fue lanzada en febrero de 2012 y en junio de ese mismo año se concluyeron las tareas de modernización en el mantenimiento y actualización del catálogo de la ISP disponible por parte del grupo de investigación Publidoc-UCM<sup>364</sup>. Ahora los responsables de realizar estas labores de actualización y mantenimiento son los diferentes organismos que conforman a la administración pública, con la colaboración de Red.es mediante un conjunto de servicios.

---

portale-di-dati-pubblici-j0L2DJ3OaHAJNxdO17Tkdl/pagina.html. Fecha de Consulta: 12/Octubre/2019.

<sup>363</sup> VALENTÍN RUIZ, FRANCISCO JOSÉ, RUTH BUENESTADO DEL PESO. (2012). *“Aproximación al panorama actual de la reutilización de la información del sector público”*. BiD: Textos universitaris de biblioteconomia i documentació, ISSN-e 1575-5886, n. 29, 2012. Documento Disponible en: <http://bid.ub.edu/29/valentin2.htm> Fecha de Consulta: 13/Octubre/2019.

<sup>364</sup> PUBLIDOC-UCM. Es un grupo de investigación constituido en el año 2004, está reconocido por el Vicerrectorado de Investigación de la Universidad Complutense de Madrid y por la Comunidad de Madrid. Su línea de investigación es la gestión del patrimonio documental, sobre la base del análisis de las tendencias, estrategias y modelos innovadores y su implementación en instituciones.

Esta página web, está diseñada especialmente para los profesionales, las empresas, los gestores institucionales y los ciudadanos, con la misión fundamental de mejorar el acceso a la ISP y favorecer al mismo tiempo su reutilización, sin embargo, es importante resaltar la existencia de un significativo número de portales autonómicos y locales que se suman también a las estrategias de reutilización nacionales y europeas.

El portal datos.gob.es cumple con todos los requisitos internacionales relevantes en diseño, accesibilidad, usabilidad y seguridad web. Incluye características generales de la Web Architecture y One Web. También sigue las recomendaciones del W3C sobre la publicación abierta de datos para los gobiernos y se basa en las tecnologías estándar XHTML<sup>365</sup> y CSS<sup>366</sup>. La plataforma de software elegida para su implementación fue Drupal como CMS<sup>367</sup> y Virtuozzo<sup>368</sup> como su plataforma semántica.

También resulta significativo mencionar que Datos.gob.es ofrece la posibilidad de consultar y descargar información acerca de la legislación nacional existente, guías de aplicaciones, referencias sobre encuentros Aporta y todas las iniciativas españolas y estrategias de reutilización de la ISP llevadas a cabo. Además, contiene un blog donde se actualiza la información y el soporte de todos los organismos del

---

<sup>365</sup> XHTML significa Lenguaje de Marcado de Hipertexto Extendido. Se utiliza para generar documentos y contenidos de hipertexto generalmente publicados en la WEB. El XHTML está diseñado para que sea funcional no solo a los navegadores sino a varios dispositivos WEB (teléfonos móviles, portátiles, etc).

<sup>366</sup> CSS es un lenguaje de hojas de estilos creado para controlar el aspecto o presentación de los documentos electrónicos definidos con HTML y XHTML. CSS es la mejor forma de separar los contenidos y su presentación y es imprescindible para crear páginas web complejas.

<sup>367</sup> CMS son las siglas de Content Management System, que se traduce directamente al español como Sistema Gestor de Contenidos. Como su propio nombre indica, es un sistema que nos permite gestionar contenidos. En líneas generales, un CMS permitiría administrar contenidos en un medio digital y para el caso particular que nos ocupa, un CMS permitiría gestionar los contenidos de una web.

<sup>368</sup> Virtuozzo es un producto de software propietario para virtualización de sistema operativo producido por SWsoft, inc. Virtuozzo crea múltiples entornos virtuales independientes (VEs, también conocidos como servidores privados virtuales, o VPSs) en un solo servidor físico.



sector público. Cuenta con un apartado de sugerencias en el que se pueden realizar aportaciones por filtros como la formulación de alguna idea en concreto, la petición de ayudas en general o de algún dato concreto.

#### **4.1.2. Leyes Autonómicas, Ordenamientos y Proyectos Regionales de Reutilización de la ISP.**

Hay que señalar, que casi la totalidad de las leyes autonómicas de datos abiertos y de transparencia, prevén un principio de reutilización de la ISP, para procurar que los datos públicos, se divulguen y publiquen, en formatos reutilizables<sup>369</sup>, con el objetivo, de que los ciudadanos y los empresarios, puedan tener un mejor conocimiento, de la actividad del sector público<sup>370</sup>.

También hay otros marcos normativos autonómicos, que han ampliado los alcances de la reutilización, a partir de la Ley 37/2007 y la Ley 18/2015 y señalan, que la ISP, deberá entregarse, por medio de licencias, que posibiliten el uso abierto y gratuito<sup>371</sup>, y también, que las administraciones públicas, deben publicar la información en formatos reutilizables<sup>372</sup>.

Por otro lado, hay las leyes autonómicas, que prevén, que la reutilización es libre y no está sujeta a limitaciones o restricciones, excepto que así se disponga reglamentariamente<sup>373</sup>. En la Ley de Transparencia de Canarias, se prevé como derecho de los ciudadanos, hacer uso de la ISP, sin necesidad de autorización

---

<sup>369</sup> Artículo 6 de la Ley de transparencia de Andalucía, Artículo 2 de la Ley de transparencia de Aragón, Artículo 6 de la Ley de transparencia de Canarias, Artículo 4 de la Ley de transparencia de la Comunitat Valenciana, Artículo 3 de la Ley de transparencia de la Región de Murcia y Artículo 14 de la Ley de transparencia de Navarra.

<sup>370</sup> Artículo 24 de la Ley de transparencia de Aragón, Artículo 27 de la Ley de transparencia de Extremadura y Artículo 14 de la Ley de transparencia de Navarra.

<sup>371</sup> Artículo 24 de la Ley de transparencia de Aragón.

<sup>372</sup> Artículo 16 de la Ley de transparencia de Cataluña.

<sup>373</sup> Artículo 17 de la Ley de transparencia de Cataluña, Artículo 20 de la Ley de transparencia de la Comunitat Valenciana y Artículo 14 de la Ley de transparencia de Navarra.

previa, y la obligación de respetar los compromisos establecidos en la normativa básica, para la reutilización de los datos obtenidos<sup>374</sup>.

En la Ley de Transparencia de Castilla y León, se regula la obligatoriedad de obtención de una licencia, con carácter previo a la reutilización de los datos, que se autorizará, en la medida de lo posible, en la misma resolución, en la que se dé el visto bueno a la solicitud del derecho de acceso a la ISP<sup>375</sup>.

Es importante señalar, que algunas leyes autonómicas, han promovido la reutilización de la ISP, para el fortalecimiento explícito, de la apertura de los datos, con el objetivo de aumentar la transparencia administrativa, en el marco del gobierno abierto<sup>376</sup>. En cualquier caso, la legislación de las comunidades autónomas en España, en el ámbito de la reutilización de la ISP, es una de las más avanzadas y desarrolladas, en el contexto de las regiones y territorios locales en Europa, lo que faltaría entonces, es lograr la efectividad de los derechos regulados en dichos marcos normativos<sup>377</sup>.

Por otro lado, es pertinente señalar, que después de tres años de vida, el proyecto Aporta, fue considerado como un ejemplo de cómo promover la reutilización de la ISP desde cero. Los 17 gobiernos regionales españoles lanzaron un portal Open Data y también existieron importantes iniciativas de reutilización de ISP a nivel local, entre las que cabe destacar:

---

<sup>374</sup> Artículo 8 de la Ley de transparencia de Canarias.

<sup>375</sup> Artículo 9 de la Ley de Transparencia de Castilla y León.

<sup>376</sup> Artículo 23 de la Ley de transparencia de Aragón y Artículo 21 de la Ley de transparencia de la Región de Murcia.

<sup>377</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, AGUSTÍ. (2016). *“La difusión de información pública como instrumento para la prevención de la corrupción: una aproximación desde la legislación autonómica”*. Revista catalana de dret públic, núm. 52 (junio 2016), pp. 67-85, DOI: 10.2436/20.8030.01.66.

- ✓ Ayuntamiento de Oviedo, Ordenanza de 4 de marzo de 2016. Aprobación definitiva de la ordenanza municipal de transparencia, acceso a la información y reutilización<sup>378</sup>.
- ✓ Diputación Provincial de Cádiz, Ordenanza de 2 de febrero de 2016. Ordenanza de transparencia, acceso a la información y reutilización de la información de la diputación<sup>379</sup>.
- ✓ Diputación Provincial de León, Ordenanza de 30 de noviembre de 2015. Transparencia acceso a la información y reutilización<sup>380</sup>.
- ✓ Ayuntamiento de Jaén, Ordenanza de 22 de julio de 2015. Ordenanza municipal de Transparencia, acceso a la información y reutilización<sup>381</sup>.
- ✓ Ayuntamiento de Ourense, Ordenanza de 1 de septiembre de 2014. Ordenanza de transparencia, acceso y reutilización de la información del sector público provincial de Ourense<sup>382</sup>.
- ✓ Comunidad Autónoma de Cantabria, Decreto No. 87/2013, de 26 de diciembre de 2013. Regula las condiciones de utilización de la información geográfica producida por la administración de la Comunidad Autónoma de

---

<sup>378</sup> Documento Disponible en: <http://www.oviedo.es/documents/12103/a8e6a647-bdbf-4f91-b45b-8c381c8ea19e> Fecha de Consulta: 11/Octubre/2019.

<sup>379</sup> Documento Disponible en: [http://www.dipucadiz.es/export/sites/default/galeria\\_de\\_ficheros/secretaria\\_general/legislacion/Ordenanza-de-Transparencia.pdf](http://www.dipucadiz.es/export/sites/default/galeria_de_ficheros/secretaria_general/legislacion/Ordenanza-de-Transparencia.pdf) Fecha de Consulta: 11/Octubre/2019.

<sup>380</sup> Documento Disponible en: [http://www.dipuleon.es/img/File/Comisi%3F%3Fn%20Presidencia%20y%20RRHH/acta\\_sesion\\_23\\_sept\\_2015.pdf](http://www.dipuleon.es/img/File/Comisi%3F%3Fn%20Presidencia%20y%20RRHH/acta_sesion_23_sept_2015.pdf) Fecha de Consulta: 11/Octubre/2019.

<sup>381</sup> Documento Disponible en: [http://www.aytojaen.es/portal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/1\\_11231\\_1.pdf](http://www.aytojaen.es/portal/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/1_11231_1.pdf) Fecha de Consulta: 11/Octubre/2019.

<sup>382</sup> Documento Disponible en: <https://bop.depourense.es/portal/descargarPdf.do?numBoletin=184&fecha=20150812> Fecha de Consulta: 11/Octubre/2019.

Cantabria y establece los precios públicos del servicio para su puesta en soporte físico<sup>383</sup>.

- ✓ Comunidad Autónoma de La Rioja, Decreto No. 19/2013 de 31 de mayo de 2013. Regula la reutilización de la información del sector público de la Comunidad Autónoma de La Rioja<sup>384</sup>.

Todas y cada una de las anteriores regulaciones reglamentarias, utilizan los mismos conceptos de ISP, transparencia y reutilización, así como las limitaciones al derecho de acceso contenidas tanto en las Directivas europeas como en la normativa española. Algunos de aquellos portales, han obtenido el reconocimiento en la escena internacional por sí mismos, como es el caso de Open Data Euskadi<sup>385</sup> o el Open Data Barcelona<sup>386</sup>.

Los trabajos del Open Data Euskadi comenzaron a finales de 2007, casi al mismo tiempo que el parlamento español llevo a cabo la trasposición de la Directiva Europea 2003/98. Así, se aprobó el Decreto 472/2009<sup>387</sup>, por el que se legisla entorno la estructura orgánica y funcional del Departamento de Justicia y Administración Pública<sup>388</sup>.

---

<sup>383</sup> Documento Disponible en: [http://www.territoriodecantabria.es/documents/4279954/4294506/1831-D87\\_2013.pdf/f3824feb-45b5-4923-9a2e-b58bb35c9d2f](http://www.territoriodecantabria.es/documents/4279954/4294506/1831-D87_2013.pdf/f3824feb-45b5-4923-9a2e-b58bb35c9d2f) Fecha de Consulta: 11/Octubre/2019.

<sup>384</sup> Documento Disponible en: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/CCAA/506973-d-19-2013-de-31-mayo-ca-la-rioja-regulacion-la-reutilizacion-de-la-informacion.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/506973-d-19-2013-de-31-mayo-ca-la-rioja-regulacion-la-reutilizacion-de-la-informacion.html) Fecha de Consulta: 11/Octubre/2019.

<sup>385</sup> Información Disponible en: <http://opendata.euskadi.eus/w79-home/eu/> Fecha de Consulta: 11/Octubre/2019.

<sup>386</sup> Información Disponible en: <http://opendata-ajuntament.barcelona.cat/es> Fecha de Consulta: 11/Octubre/2019.

<sup>387</sup> Documento Disponible en: <http://legislacion.derecho.com/decreto-472-2009-28-agosto-2009-justicia-y-administracion-publica-2106365> Fecha de Consulta: 11/Octubre/2019.

<sup>388</sup> GOBIERNO ABIERTO DE EUSKADI – OPEN DATA. Información Disponible en: [http://administracionelectronica.gob.es/?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=PAE\\_PG\\_CTT\\_Info\\_Adicional&langPae=es&iniciativa=281](http://administracionelectronica.gob.es/?_nfpb=true&_pageLabel=PAE_PG_CTT_Info_Adicional&langPae=es&iniciativa=281). Fecha de Consulta: 11/Octubre/2019.

Es así que, a finales del año 2009, el Consejo de Gobierno del País Vasco, estableció un acuerdo que ordenó el inicio de un proyecto interinstitucional de apertura de la ISP, comprometiéndose así, a una efectiva y sólida política de apertura de datos públicos que obraran en su poder, de acuerdo con las normas comunitarias y la Ley 37/2007, entendiéndose como datos públicos toda aquella información no sujeta a restricciones de privacidad, seguridad, derechos de autor y propiedad intelectual.

Desde la óptica del País Vasco, orientar la libertad de información a lo que ellos llaman la libertad de datos, podría dar solución a la mayoría de los problemas de orden operativo que presentan algunas administraciones públicas, sosteniendo que, en la actualidad, al menos en el entorno español y europeo, la casi totalidad de la ISP que se genera y se crea, está en un formato digital. Por esta razón sostienen que el hecho de ofrecer directamente los datos, en lugar de documentos que tienen que ser elaborados con ese específico objetivo, sería la opción que garantizaría mayor apertura y mayor eficiencia.

Después de todos los esfuerzos del País Vasco, en abril de 2010 se inauguró el portal web Open Data Euskadi bajo el dominio <http://opendata.euskadi.net/> que en aquel momento se convirtió en el primer portal local de datos abiertos de España y primero en Europa, después de lo que ya habían hecho algunas administraciones locales del Reino Unido, ofreciendo un portal único a todos los ciudadanos y las empresas con interés en la reutilización de la ISP.

El portal se propuso desde el inicio actuar como recopilador de los conjuntos de datos liberados por todas las instancias de la administración pública del País Vasco, de ahí su importancia de detenernos en este esfuerzo local realizado en España<sup>389</sup>.

Es apropiado mencionar que el portal Open Data Euskadi, establece y permite el uso del tipo de licencia Creative Commons Reconocimiento 3.0 España, que se destaca por permitir la copia gratuitamente, la distribución y comunicación pública

---

<sup>389</sup> OPEN DATA EUSKADI. Información Disponible en: <http://opendata.euskadi.net> Fecha de Consulta: 11/Octubre/2019.

de la ISP, así como la elaboración de obras derivadas a partir de los datos y el uso comercial de los mismos.

El único requisito exigible es que la licencia fija una condición de reconocimiento, estableciendo que el reutilizador debe citar la fuente de los datos. Como podemos confirmar el País Vasco ha optado por la opción más eficiente tanto para el agente reutilizador como para el agente del sector público<sup>390</sup>.

El País Vasco reconoce que la mayor parte de sus conjuntos de datos son de orden estadístico, sin embargo hay otro tipo de ISP relevante como la información geográfica y medioambiental, en la que sobresale el portal conocido como Euskalmet<sup>391</sup>, que ofrece la información meteorológica de la región, incluyendo la predicción del tiempo. Se ofrecen los datos de las contrataciones administrativas, es muy importante también la cantidad de datos sobre los recursos turísticos de Euskadi, las ayudas y subvenciones, así como de trámites gubernamentales desde 2008 en que ha sido digitalizada toda la ISP.

Por otro lado, es muy interesante como se ha abierto además otro tipo de ISP que es significativa por otros motivos, como los relacionados a los datos de interés común para toda Euskadi, como es el caso del calendario laboral, la localización y el registro histórico de las fosas comunes, así como la lista de personas desaparecidas durante la Guerra Civil y la dictadura de Francisco Franco.

Otros conjuntos de datos también igual de relevantes, como las memorias de traducción al euskera, para su uso por los profesionales de la traducción, así como la base de datos de resultados electorales de todas las elecciones realizadas desde la llegada de la democracia, entre otros<sup>392</sup>.

---

<sup>390</sup> ÍDEM.

<sup>391</sup> Información Disponible en: <http://www.euskalmet.euskadi.eus/s07-5853x/es/meteorologia/pronos.apl?e=8> Fecha de Consulta: 11/Octubre/2019.

<sup>392</sup> OPEN DATA EUSKADI. Documento Disponible en: <http://docplayer.es/12167717-Open-data-euskadi-candidatura-a-los-premios-siti-aslan-2012-http-opendata-euskadi-net.html> Fecha de Consulta: 11/Octubre/2019.

En general, el portal Open Data Euskadi ha optado por un modelo de apertura y de reutilización de la ISP caracterizado por las facilidades en la apertura de todos los conjuntos de datos para su descarga en formatos estándares y su futura reutilización, así como la existencia de licencias abiertas, sin cobro de tasas, para eliminar todas las barreras posibles a la reutilización.

En Extremadura también se está ejecutando un conjunto de políticas de reutilización de la ISP centrada en generar negocios en torno a la información pública extremeña. Hay un considerable conjunto de datos en el portal <http://extremadurareutiliza.net/> habilitado para ello. De la misma manera, otras administraciones locales comenzaron desde hace varios años a liberar la ISP, como es el caso de Madrid [www.madrid.es](http://www.madrid.es), o el de Gijón, que abrió en esa ciudad una consulta pública sobre la reutilización de la ISP <http://www.gijon.es>.

También en Castilla y León se inició la construcción de políticas públicas de reutilización, y tanto en Asturias <http://risp.asturias.es/catalogo/index.html><sup>393</sup> como en Cataluña <http://dadesobertes.gencat.cat/><sup>394</sup> se dieron los primeros pasos institucionales en favor de la apertura de la ISP. Es importante mencionar que en el caso de Cataluña ya se incorporó un catálogo de datos de ISP disponible, de acuerdo con las recomendaciones establecidas en el Acuerdo del Gobierno de puesta en funcionamiento del Proyecto de apertura de datos públicos de la Generalitat<sup>395</sup> del 9 de noviembre de 2010, en cumplimiento de la Ley 37/2007 de

---

<sup>393</sup> Información Disponible en: <https://www.asturias.es/portal/site/webasturias/menuitem.6e0e3b8f454aecb96c0be183ec12b2a0/?vgnnextoid=9ccb5d0cfd524410VgnVCM100000ce212b0aRCRD&vgnnextchannel=698b5d0cfd524410VgnVCM100000ce212b0aRCRD&i18n.http.lang=es> Fecha de Consulta: 13/Octubre/2019.

<sup>394</sup> Información Disponible en: <http://dadesobertes.gencat.cat/ca/>. Fecha de Consulta: 13/Noviembre/2019.

<sup>395</sup> Documento Disponible en: [http://dadesobertes.gencat.cat/es/el\\_proyecto\\_de\\_dades\\_obertes\\_gencat/acords\\_de\\_govern/](http://dadesobertes.gencat.cat/es/el_proyecto_de_dades_obertes_gencat/acords_de_govern/) Fecha de Consulta: 14/Noviembre/2019.

reutilización de la ISP y la Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña<sup>396</sup>.

#### **4.2. Marco jurídico español de Reutilización de la ISP.**

Como Estado miembro de la UE, el futuro de las políticas de reutilización de ISP en España, ha estado fuertemente influido por las políticas y propuestas jurídicas diseñadas desde la Comisión Europea. Sin embargo, esta situación no ha implicado que en España se asuma una actitud pasiva, para esperar lo que se propone desde Bruselas. El Gobierno español mantiene desde el ámbito de la administración electrónica, en general y la reutilización de la ISP en particular, una retroalimentación continua con las políticas de la UE, apoyado en la participación activa en los grupos de trabajo establecidos por la Comisión y el Consejo<sup>397</sup>.

##### **4.2.1. Ley 37/2007 y Real Decreto 1495/2011.**

Tras la aprobación de la Directiva 2003/98 de la Comisión Europea, se reflejaron huellas de la primera aproximación de la política española a las políticas de la UE. A partir de la Ley 37/2007 sobre reutilización de la ISP se define al Documento como “...*Toda información cualquiera que sea su soporte material o electrónico, así como su forma de expresión gráfica, sonora o en imagen utilizada. A estos efectos no se*

---

<sup>396</sup> Documento Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2010/BOE-A-2010-13843-consolidado.pdf> Fecha de Consulta: 14/Noviembre/2019.

<sup>397</sup> ARQUERO AVILÉS, ROSARIO, Y OTROS. (2011). “*Reutilización de la información generada en el sector público español*”. Revista española de documentación científica, ISSN 0210-0614, Vol. 34, n. 3, 2011, p. 427- 446. Documento Disponible en: <http://redc.revistas.csic.es/index.php/redc/article/viewFile/706/782> Fecha de Consulta: 14/Noviembre/2019.



*considerarán documentos los programas informáticos que estén protegidos por la legislación específica aplicable a los mismos...”.*

Los resultados de esta primera definición de datos y documentos, tuvieron una importante repercusión, ya que se enmarcaron bajo este marco jurídico, desde datos básicos hasta publicaciones y documentos amplios, por lo que la aplicación a las mismas del concepto de reutilización de la ISP, generó muchas interrogantes que hoy todavía generan importantes debates. Por esta razón el concepto de información abarca toda la tipología documental posible, es decir un concepto amplio, independientemente de la forma en que es expuesta, pero la legislación española no lo acota más.

En este sentido, señalan Ferrer Sapena y Sánchez Pérez que “...*Cuando se usa el término de datos abiertos, se suele entender como la apertura de datos digitales, pero en este concepto también tiene cabida la de datos en documentos impresos. Hay una enorme cantidad de datos depositados en archivos y bibliotecas, que se han construido gracias a los impuestos de los ciudadanos, que están sin digitalizar...*<sup>398</sup>”.

Aquí es importante destacar que, en 2010, tras tres años de la aprobación de la Ley 37/2007, en España, aún existían varias barreras para garantizar la reutilización. Los principales obstáculos identificados fueron la incertidumbre de que la ISP era reutilizable, un panorama fragmentado de condiciones para la reutilización de los datos públicos, la falta de una asignación clara de roles y responsabilidades en la cadena de suministro de información en entidades públicas y el escaso uso de estándares y formatos legibles por máquina en la información disponible.

Para superar aquellas barreras, se dio inicio a la redacción del reglamento que desarrolla la Ley 37/2007, con la participación de los sectores públicos y privados, y de la sociedad civil. El resultado fue una regulación avanzada en la materia,

---

<sup>398</sup> FERRER-SAPENA, A.; PESET, F.; ALEIXANDRE-BENAVENT, R. (2011). “Acceso a los datos públicos y su reutilización: *open data y open government*”. El Profesional de la Información, vol. 20 (3), 259-268. Documento Disponible en: [http:// dx.doi.org/10.3145/epi](http://dx.doi.org/10.3145/epi). Fecha de Consulta: 12/Noviembre/2019.

incluyendo una alineación temprana con algunos aspectos de la Directiva 2003/98, aprobada un año más tarde.

El nuevo marco jurídico, fue adoptado como Real Decreto 1495/2011 de aplicación de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, de reutilización de la ISP, para el sector público nacional, *-en adelante Real Decreto 1495/2011-*. El principal objetivo de aquel texto reglamentario fue que *"...Los datos deban estar abiertos y disponibles por defecto y que se justifiquen excepciones..."* y con tal finalidad obliga a las administraciones y a los organismos del sector público para que promuevan la reutilización.

La citada norma reglamentaria, autoriza la reutilización de la ISP con carácter general, salvo que el acceso a la información se encuentre limitado. También se señala que tanto las administraciones públicas, como los organismos del sector público, deban informar proactivamente sobre la información reutilizable que poseen.

Se estipula que los funcionarios responsables de la reutilización, se deben identificar en cada departamento ministerial, agencia u organismo público, y se establecen también un conjunto de funciones mínimas, así como mecanismos de coordinación relevantes en el ámbito del Gobierno Nacional.

La norma reglamentaria brinda apoyo jurídico al actual Catálogo de ISP, al señalar que las administraciones y los organismos del sector público, serán responsables de mantener actualizado el Catálogo. La regla general es la provisión de reutilización bajo un número limitado de condiciones generales recogidas en el decreto. El decreto incluye una plantilla de aviso legal, que establece las condiciones generales para la reutilización que, por defecto, esta licencia de datos abierta se aplica.

Por su parte, el Real Decreto 1495/2011, también proporciona cierta flexibilidad a las administraciones y organismos del sector público que necesitan establecer condiciones adicionales específicas cuando lo consideren necesario. Se regulan las

condiciones aplicables a la reutilización de ISP, sujeta a derechos de propiedad intelectual o que contengan datos personales.

Los derechos de propiedad intelectual están autorizados como regla por defecto y se racionalizan con las modalidades de reutilización establecidas en el Real Decreto 1495/2011, esto es parte de la licencia de datos abierta predeterminada. Se establecen normas específicas para los documentos que contienen datos personales a fin de garantizar la protección de los datos personales y la privacidad.

De conformidad con la Ley 37/2007, las disposiciones relativas a la reutilización de la ISP, no modifican las normas de acceso a los documentos administrativos consagrados en el ordenamiento jurídico español, sino que aportan un valor añadido al derecho de acceso que prevé el régimen normativo básico, para la reutilización por terceros de la ISP con fines comerciales o no comerciales, en un marco de competencia leal, regulando las condiciones mínimas para un segundo nivel de procesamiento de la información generado por organismos públicos.

Para maximizar el valor público de la ISP el Real Decreto 1495/2011, requiere no solo eliminar las barreras para su reutilización, sino que se exige que esta información sea visible y accesible. Este es el objetivo del Catálogo de la ISP de [datos.gob.es](http://datos.gob.es).

Además, la cooperación en la alimentación y actualización del catálogo es obligatoria para todos los organismos y departamentos públicos del sector público estatal. Justo en este punto y después de la aprobación de la última Directiva europea de reutilización, la 2019/1024, el Gobierno de España reconoció que se habían cumplido muchos objetivos nacionales, ya que desde la aprobación de la Ley 37/2007 y particularmente de la Ley 18/2015, se habían catalogado un número importante de datasets o datos de alto impacto. En el año 2017 se identificaron 20

datasets, y precisamente en 2019 se publicaron otros 20 datasets nuevos, en la Guía estratégica de Datos abiertos<sup>399</sup>.

El Gobierno de España señaló además, que desde la anterior Directiva 2013/37, el número de datasets publicados en el catálogo nacional Datos.gob.es creció un mil por ciento<sup>400</sup>.

Aquí hay que señalar, que la aprobación del Real Decreto 1495/2011, por el que se desarrolló la Ley 37/2007, ofreció una estructura general para que cada entidad del sector público, facilitara un esquema de acceso a los datos, que se adaptara especialmente a las expectativas de los ciudadanos que reutilizaran dicha información, de forma tal que les ayudará a mejorar la captación de recursos económicos o mejorar el valor añadido de la ISP reutilizada.

El Real Decreto 1495/2011, propuso además un modelo de licencia por defecto de acceso a la ISP, que exige el cumplimiento de unas condiciones generales que son de aplicación a todos los agentes reutilizadores de datos procedentes de todos los organismos dependientes de la administración central, con fines lucrativos o no comerciales. Estas condiciones generales están textualmente establecidas de la siguiente forma:

- ✓ *“...No desnaturalizar el sentido de la información.*
- ✓ *Citar la fuente de los documentos objeto de la reutilización.*
- ✓ *Mencionar la fecha de la última actualización, siempre que estuviera incluida en el documento original.*

---

<sup>399</sup> Documento Disponible en: file:///C:/Users/Usuario/Downloads/2019-06-Nota-tecnica-OBSAE-nueva-directiva-RISP.pdf Fecha de Consulta: 26/Octubre/2019.

<sup>400</sup> ÍDEM.

- ✓ *No vincular o sugerir que los organismos públicos titulares de la información participen, patrocinen o apoyen la reutilización que se lleve a cabo con ella.*
- ✓ *Conservar y no alterar ni suprimir los metadatos relativos a la fecha de actualización y a las condiciones aplicables a dicha reutilización.*
- ✓ *Las condiciones generales vincularán a cualquier agente reutilizador por el mero hecho de hacer uso de los documentos...<sup>401</sup>.*

El Real Decreto 1495/2011, estableció un periodo de adaptación que terminó a mediados de 2013, periodo en el que los organismos públicos debieron adaptar y actualizar su ISP reutilizable.

Por parte de la Administración General del Estado, hubo un interés por poner a disposición de los organismos públicos diferentes documentos y plantillas para facilitar su adaptación, entre los que se incluye el mencionado Aviso legal tipo para la reutilización de ISP, regulado en el anexo del Real Decreto 1495/2011 y que debería figurar cuando se aplicaran las condiciones por defecto a la reutilización de la ISP. Esta licencia es plenamente compatible con la definición de conocimiento abierto de la Open Knowledge Foundation<sup>402</sup>.

Todas las nuevas normas recogidas en el Real Decreto 1495/2011, y en el Catálogo de ISP, constituyeron en un primer momento, una base sólida, para una explosión en la reutilización de datos públicos en España, al menos en el marco normativo.

---

<sup>401</sup> REAL DECRETO 1495/2011. Artículo 7. Condiciones generales de puesta a disposición de los documentos reutilizables. Información Disponible en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-17560](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2011-17560) Fecha de Consulta: 12/Noviembre/2019.

<sup>402</sup> La Fundación Conocimiento Abierto es una fundación sin ánimo de lucro creada en 2004. Apoya la difusión del conocimiento abierto en su sentido más amplio, incluyendo conceptos como el Contenido abierto y Datos abiertos. Información Disponible en: <https://okfn.de/> Fecha de Consulta: 12/Noviembre/2019.

Aunque existen materiales formativos como la Guía de Aplicación del Real Decreto 1495/2011<sup>403</sup>, que tiene como misión informar y facilitar a las dependencias de las administraciones públicas el cumplimiento de todos los marcos normativos de reutilización de la ISP, así como otras leyes complementarias, se vuelve necesario evaluar y examinar periódicamente todos los esfuerzos institucionales de reutilización.

En este sentido, hacia el interior de las administraciones públicas en España, se confirmó el desconocimiento parcial, por no decir total del marco jurídico de la reutilización bajo los esfuerzos de la Directiva 2003/98 y lo conducente con la Ley 37/2007. Así lo confirmó un estudio realizado por un grupo de investigadores de la Facultad de Ciencias de la Documentación de la Universidad Complutense de Madrid publicado en el año 2011<sup>404</sup> donde se reveló, el desconocimiento a fondo de la legislación existente sobre reutilización de ISP.

El estudio mencionado, presentó el análisis de los resultados de un cuestionario dirigido a los organismos del sector público español, con el objetivo de caracterizar los datos generados por dicho sector susceptible de reutilización, además se analizó el proceso de generación, difusión y comercialización de la información reutilizable en el marco de la Ley 37/2007 y de la Directiva 2003/98 del Parlamento y del Consejo Europeo.

Este informe señaló textualmente que: *"...La mayoría de las instituciones afirman ser conscientes de la existencia de un mercado de reutilización de la información que producen (90,48 %), solo un porcentaje muy pequeño no tiene conciencia de*

---

<sup>403</sup> Documento Disponible en: [file:///C:/Users/Archivo%202/Downloads/Guia\\_de\\_aplicacion\\_RD1495\\_Publicacion\\_oficial\\_2012.pdf](file:///C:/Users/Archivo%202/Downloads/Guia_de_aplicacion_RD1495_Publicacion_oficial_2012.pdf) Fecha de Consulta: 2/Marzo/2020.

<sup>404</sup> REVISTA ESPAÑOLA DE DOCUMENTACIÓN CIENTÍFICA. 34, 3, julio-septiembre, 427-446, 2011. ISSN: 0210-0614. doi: 10.3989/redc.2011.3.825. Documento Disponible en: <http://redc.revistas.csic.es/index.php/redc/article/viewFile/706/782> Fecha de Consulta: 15/Noviembre/2019.

*ello (9,52 %). En relación con la cuestión anterior, sorprende que solo el 58,54 % disponga de una política de difusión de la información que produce...<sup>405</sup>".*

Sin embargo, a pesar de los resultados expuestos, la investigación demostró que, aunque las dependencias y organismos de la administración pública se encontraban enterados sobre la existencia de un mercado de reutilización de la ISP que producían los organismos del sector público, la casi totalidad de las administraciones públicas, no hacían pública la información para reutilizar la ISP. Solo alrededor de un 11 % ofrecían información sin la posibilidad de enlazar con un vínculo por la web con las normas referidas.

Por otro lado, hay que destacar que, en el primer marco normativo de reutilización español, al igual que en la Ley 18/2015, se estableció que la regla general para la tarificación es que los organismos del sector público puedan cobrar al máximo el costo marginal de difusión de la información. Solo en casos excepcionales seguirá siendo posible la recuperación total de los costes más un rendimiento razonable de la inversión.

De la misma manera, cuando sea posible, los datos deben estar disponibles en formatos legibles por máquina; habrá supervisión independiente de la aplicación de las normas en todos los Estados miembros. Todos excepto el último, ya formaban parte del marco jurídico español tras la adopción del Real Decreto 1495/2011.

Aquí es importante mencionar, que impulsados por la definición en el Real Decreto 1495/2011, de una licencia única para la reutilización de ISP, un grupo de activistas de datos abiertos, solicitó en febrero de 2012, la inclusión de la misma disposición en la revisión de la Directiva 2013/37 de la UE, el objetivo no se logró. Aun con todo esto, y después de la aprobación y trasposición de la Directiva 2019/1024 para los próximos 2 años, hay un unánime consenso en la necesidad de hacer más esfuerzos para incorporar en la legislación europea, una sola licencia de datos abiertos.

---

<sup>405</sup> ÍDEM.

En relación con el tema de acuerdos exclusivos, la Comisión Europea encargó a España en el año 2009 la realización de un estudio para identificar la posible existencia de acuerdos exclusivos relacionados con la reutilización de la ISP. El objeto de la investigación, fue identificar las situaciones que constituyen un acuerdo exclusivo o podrían potencialmente ser consideradas como tales en el contexto de la Directiva 2003/98.

Este estudio titulado StudyPSI: Identification of Potential Exclusive Agreements–Spain/Final Report<sup>406</sup> fue realizado durante 2009 y 2010 aproximadamente a 100 organismos del sector público y a unos 200 agentes reutilizadores. El resultado de estos análisis arrojó que existían 12 potenciales agentes reutilizadores con algunas de las características de exclusividad, de los cuales 6 podrían haber requerido una mayor investigación a través de las autoridades y los canales apropiados a la luz del artículo 11 de la Directiva 2003/98<sup>407</sup>.

De esta investigación podemos destacar que no había información en la administración de los acuerdos existentes con los diferentes agentes reutilizadores independientemente respecto si eran o no exclusivos. Por otro lado, y a pesar del hecho de la existencia de una abundante cantidad de ISP, las políticas de fijación de precios disponibles, así como los términos y condiciones de reutilización no se establecían con claridad. En la mayoría de los casos, en ninguna oficina o departamento de las agencias gubernamentales había específicamente un responsable de la gestión de las actividades de reutilización.

Con el estudio en mención, se confirmó en el caso de España que no había una consolidada política nacional en materia de reutilización de la ISP o la existencia de algún organismo central como protagonista de la regulación de reutilización de

---

<sup>406</sup> EUROPEAN COMMISSION. “ePSIplatform, Europe's One Stop Shop on Public Sector Information (PSI) Re-use. Study PSI: Identification of Potential Exclusive Agreements – Spain / Final Report”. Documento Disponible en: [http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?action=display&doc\\_id=1337](http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?action=display&doc_id=1337) Fecha de Consulta: 15/Noviembre/2019.

<sup>407</sup> ÍDEM.



datos. Sin embargo, se hacía notar de la existencia de iniciativas centrales, regionales y locales que se venían conformando en los últimos años no solo para promover la reutilización de la ISP, sino además para fomentar la cultura de los datos abiertos.

#### **4.2.2. Ley 18/2015.**

Después de varios años, la última Ley de reutilización de ISP aprobada en España el año 2015, incorporó al ordenamiento jurídico español, las modificaciones incluidas en la Directiva 2013/37 con el objetivo de mejorar no solo el acceso, sino potenciar la reutilización de toda la ISP posible. La Ley 18/2015 de 9 de julio, que modificó la 37/2007, obliga puntualmente a las administraciones y organismos públicos a autorizar la reutilización de documentos salvo los que se encuentren con acceso restringido.

En este contexto, la Ley 18/2015 bajo la Directiva 2013/37 de reutilización, incluye el régimen especial de acuerdos exclusivos por tiempo no superior a diez años por regla general para los recursos culturales, para atender a las peculiaridades de la digitalización de los recursos culturales en bibliotecas, museos y archivos y para acelerar el acceso de los ciudadanos al patrimonio cultural. Además, la normativa obliga a fomentar el uso de licencias abiertas, de modo que las relativas a la reutilización de la ISP, planteen las mínimas restricciones posibles.

De la misma manera y con carácter general, se amplía el ámbito de aplicación a los documentos realizados y resguardados por las entidades y organismos del sector público, cuya reutilización no esté expresamente limitada por estos, ya que, en la anterior normativa española, se permitía solo a aquellos cuya reutilización estaba expresamente autorizada, por lo que ahora la reutilización es la regla y no la excepción.

La Ley 18/2015, impulsa un régimen de transparencia en el cálculo de tarifas por reutilización de documentos, que, en principio, solo era por costes marginales,

incluyendo excepciones, así como el uso de los medios electrónicos en la publicación de las mismas, extendiendo la vía de recurso a la tarificación. En este punto, la Directiva 2019/2024, establece por principio la gratuidad de la ISP.

Un dato muy interesante es que la actual legislación española de reutilización, ha ampliado su aplicación a las bibliotecas, incluidas las universitarias, los museos y los archivos, dado su importante volumen de recursos y los proyectos de digitalización que vienen realizando. La Ley 18/2015 también mejora la regulación de formatos a elegir, e incluye las definiciones de formato legible por máquina, formato abierto, así como la norma formal abierta, que garantiza la interoperabilidad, entre otras.

Aquí es importante destacar que a diferencia de lo ocurrido con la Ley 37/2007 y la Directiva 2003/98, hasta el año 2014 y teniendo solo como referencia a la Directiva 2013/37, sin que se hubiese aprobado la Ley 18/2015 en España, se notó una mejoría en la reutilización de conformidad con los datos contenidos en un Estudio de Caracterización del Sector Infomediario en España, publicado en 2014 y realizado por los Ministerios de Industria, Energía y Turismo, y Hacienda y Administraciones Públicas, a través del Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI) de la Entidad Pública Empresarial Red.es<sup>408</sup>.

Este estudio de caracterización, definió el concepto de Sector Infomediario de la siguiente manera: *“...Conjunto de empresas que generan productos y/o servicios para su comercialización a terceros, a partir de la información del sector público. Esto incluye, tanto a las empresas que se han creado con esta finalidad como a aquellas que pese a no tener ésta como única finalidad, poseen un área y/o*

---

<sup>408</sup> ESTUDIO DE CARACTERIZACIÓN DEL SECTOR INFOMEDIARIO. (2014). *“Parte I. Análisis Sector Infomediario Público”*. Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información. Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Documento Disponible en: [http://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/default/files/estudio\\_de\\_caracterizacion\\_del\\_sector\\_infomediario\\_en\\_espana\\_2014\\_parte\\_i\\_publica.pdf](http://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/default/files/estudio_de_caracterizacion_del_sector_infomediario_en_espana_2014_parte_i_publica.pdf) Fecha de Consulta: 15/Noviembre/2019.

*departamento específico dedicado a la creación y comercialización de nuevos productos y/o servicios basados en la información del sector público...*<sup>409</sup>.

De este estudio, justo cuando arrancaba la aplicación de la Ley 18/2015, se permite inferir “... que el sector infomediario está constituido por 549 empresas que reutilizan tanto información privada como pública, siendo las que reutilizan información del sector público el 63 %. Dentro de ese porcentaje un 53 % reutilizan tanto información pública como privada, y un 10 % que reutilizaría solo información pública...”<sup>410</sup>.

En cualquier caso, aquí es importante mencionar que la incidencia de algunas iniciativas realizadas en España, relacionadas con la difusión y reutilización de la ISP, parecen manifestar que la sociedad española es proactiva en este terreno, donde alcanza un lugar reconocible nivel internacional. De hecho, en un documento publicado por el mismo Gobierno de España, después de la aprobación de la Directiva 2019/1024, se menciona que ocupa la segunda posición en el Ranking de madurez de las iniciativas de Open data de la Comisión Europea<sup>411</sup>.

Sin embargo, otras investigaciones realizadas, después de la aprobación de la Ley 18/2015, confirman un conjunto de tareas pendientes que son necesarias mejorar a fondo, para ampliar y consolidar los logros y avances alcanzados, tales como el mantenimiento de un buen ritmo en el cumplimiento de los compromisos europeos y nacionales adquiridos, la incorporación de nuevos conjuntos de datos al catálogo de ISP reutilizable y que han sido demandados por la ciudadanía, el impulso a proyectos colaborativos con los ciudadanos y las empresas, así como la difusión de

---

<sup>409</sup> ÍDEM.

<sup>410</sup> ÍDEM.

<sup>411</sup> Documento Disponible en: <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/2019-06-Nota-tecnica-OBSAE-nueva-directiva-RISP.pdf> Fecha de Consulta: 27/Octubre/2019.

las prácticas más efectivas en materia de reutilización o la aplicación de criterios de interoperabilidad con la modernización de software<sup>412</sup>.

La Ley 18/2015 prevé el uso de licencias, que deben ser lo más abiertas posible, porque su misión fundamental es establecer un marco de actuación que favorezca la mayor difusión y capacidad de reutilización por parte los ciudadanos y las empresas. Además, se recomienda por la normativa europea que no proliferen numerosos tipos de licencia, que en última instancia imposibiliten la reutilización, sino que se simplifiquen sus tipologías.

En este punto, se debe destacar entonces, que tras analizar los contenidos de la Ley 18/2015 y el Real Decreto 1495/201, podemos llegar a la conclusión, de que la legislación española, se adapta a las posibilidades que ofrecen las licencias Creative Commons, recomendables y propicias para la reutilización de la ISP por parte de los ciudadanos y las empresas. El análisis de las distintas opciones existentes que promueven el acceso y uso libres de la información y la elaboración de una tabla comparativa, permiten apreciar su compatibilidad, dado que abarcan todas las modalidades de difusión y explotación expresadas por la actual legislación<sup>413</sup>.

#### **4.2.3. Solicitudes de Reutilización de la ISP. Competencias y Sujetos Obligados.**

Todos los marcos específicos de reutilización de la ISP en España, nos permiten concluir, que cuando la ISP que se solicite por los ciudadanos o las empresas con el objetivo de ser reutilizada, la modalidad de acceso a la ISP, será el previsto por

---

<sup>412</sup> DATOS.GOB.ES. “Jornadas formativas sobre Open Data y RISP en la AGE. Blog datos.gob.es”, 2012. Documento Disponible en: <http://datos.gob.es/datos/?q=node/1755> Fecha de Consulta: 15/Noviembre/2019.

<sup>413</sup> RAMOS SIMÓN, L. F.; ARQUERO AVILÉS, R.; BOTEZÁN, I.; COBO SERRANO, S.; SALA JIMÉNEZ, A.; SÁNCHEZ JIMÉNEZ, R.; VALLE GASTAMINZA, F. (2012). “De la reutilización de información del sector público a los portales de datos abiertos en Europa”. 2012. Documento Disponible en: <http://bid.ub.edu/29/ramos2.htm> Fecha de Consulta: 15/Octubre/2019.

la Ley 18/2015 y la demás normativas de reutilización, por lo que la Ley 19/2013, será de aplicación supletoria<sup>414</sup>. Es importante señalar esto, ya que la normativa vigente de reutilización de la ISP, establece un mecanismo de acceso diferente al que señala la Ley 19/2013<sup>415</sup>.

Como quedó establecido primero, en la Ley 37/2007 y, posteriormente, en la Ley 18/2015 de reutilización de la ISP, la primera diferencia sustancial con respecto a la Ley 19/2013, es que los solicitantes que accionen un procedimiento para reutilizar datos, deben expresar la finalidad de la reutilización<sup>416</sup>. Y en el supuesto que la solicitud sea imprecisa, se les debe requerir a los agentes reutilizadores para que especifiquen la ISP solicitada y según sea el caso, el objeto que se persigue con la reutilización. Por el contrario, si lo que se solicita es acceso a información de acuerdo con la Ley 19/2013, la solicitud no debe señalar la finalidad que se persigue con la solicitud de acceso.

Por otro lado, otra diferencia es relativa al plazo máximo para dar respuesta a las solicitudes presentadas. Si aquella solicitud, es para acceder a ISP para reutilización, el plazo que se tiene para contestar es de veinte días, plazo que puede ser ampliado por un periodo igual en el caso de que el volumen sea importante y exista un escenario complejo en la solicitud de dicha ISP<sup>417</sup>.

Sin embargo, el plazo establecido en la Ley 19/2013 es de un mes, plazo que también puede ser ampliado por otro período igual si así se establece. Tanto en la

---

<sup>414</sup> Artículo 10 de la Ley 18/2015.

<sup>415</sup> Del marco jurídico español, podemos inferir que dependiendo del objetivo con el que se motive una solicitud de ISP, la petición a la misma, se encausará por una vía o por otra. En cualquier caso, de la redacción explícita que hace el artículo 5 de la Ley 19/2013, cuando señala que la ISP debe presentarse “...preferiblemente, en formatos reutilizables...” se ha quedado en una especie de laguna jurídica, porque la nueva redacción de la Ley 18/2015, establece la obligación, de que toda la ISP, re presente en formatos reutilizables, exigiendo a todo el sector público, de sujetarse a esta obligación.

<sup>416</sup> El artículo 10.2 de la Ley 18/2015, establece textualmente que: “...La solicitud deberá reflejar el documento o documentos susceptibles de reutilización y especificando los fines, comerciales o no comerciales, de la reutilización...”.

<sup>417</sup> Artículo 10.3 de La Ley 18/2015.

normativa de transparencia como en el de reutilización, una vez vencido el plazo máximo para resolver, si no se recibe respuesta, se entiende que la solicitud ha sido desestimada<sup>418</sup>.

En relación con los recursos que se pueden interponer frente a la desestimación de la petición, la Ley 18/2015 de reutilización de ISP, remite a los recursos regulados en la Ley 39/2015<sup>419</sup>. Sin embargo, si se trata de una desestimación de una petición en ejercicio del derecho de acceso de la Ley 19/2013, no cabe recurso, sino la presentación de reclamación ante el CTBG, que, en este caso, sustituye a los recursos administrativos. En este último supuesto, si la reclamación no se resuelve en un plazo de tres meses, se entenderá por desestimada<sup>420</sup>.

Por todo lo anterior, podemos advertir la forma en que se aplican de forma supletoria ambos marcos normativos, ya que desde el preámbulo de la Ley 18/2015 se comienza hablando en favor de la transparencia, señalando textualmente que: “...*La información generada desde las instancias públicas, con la potencialidad que le otorga el desarrollo de la sociedad de la información, posee un gran interés para las empresas a la hora de operar en sus ámbitos de actuación, y para los ciudadanos como elemento de transparencia y guía para la participación democrática...*”.

Así mismo, la Ley 18/2015, establece los supuestos a los que no será aplicable la Ley, entre los que destacan, señalando a la Ley 19/2013, a “...*Los documentos sobre los que existan prohibiciones o limitaciones en el derecho de acceso en virtud de lo previsto, en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y las demás normas que regulan el derecho de acceso o la publicidad registral con carácter específico...*”.

---

<sup>418</sup> Artículos 10.6 y 10.8 de la Ley 18/2015.

<sup>419</sup> Artículos 3.3 inciso a) y 10.7 de la Ley 18/2015.

<sup>420</sup> El artículo 10.6 de la Ley 18/2015 señala además que: “...*En caso de que la resolución desestimatoria esté fundada en la existencia de derechos de propiedad intelectual o industrial por parte de terceros, el órgano competente deberá incluir una referencia a la persona física o jurídica titular de los derechos cuando ésta sea conocida, o, alternativamente, al cedente del que el organismo haya obtenido los documentos...*”.

Adicionalmente y mencionando que es lo que no se autorizará, dentro de las solicitudes de reutilización, otro artículo señala textualmente, que: “...*En ningún caso, podrá ser objeto de reutilización, la información en que la ponderación a la que se refieren los artículos 5.3 y 15 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, arroje como resultado la prevalencia del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, a menos que se produzca la disociación de los datos a la que se refiere el artículo 15.4 de la citada Ley...*”.

Es así que, a pesar de las importantes deferencias del preámbulo de la Ley 18/2015 de reutilización de la ISP hacia la transparencia, la Ley 19/2013, solo es citada en referencia a los límites de la misma, a lo largo de todo el cuerpo normativo de la Ley 18/2015.

#### ***4.3. Principales Agentes de la Reutilización de la ISP, Modalidades de Reutilización y Uso de Licencias en España.***

En España, así como en Europa y la gran mayoría de países que ya implementan estrategias de reutilización de la ISP, se reconocen tres grandes agentes reutilizadores, comenzando por las administraciones públicas que se constituyen como las generadoras y gestoras de la ISP, después se reconocen las entidades infomediarias<sup>421</sup> como las agencias creadoras de valor de la información y finalmente podemos mencionar a los ciudadanos como los usuarios finales y destinatarios del proceso de reutilización de la ISP.

Las entidades del sector público podrían, tal como lo demuestra la experiencia de EEUU ser también consideradas como usuarias de los procesos de reutilización de ISP, mejorando su coordinación e impulsando una mejor asignación de recursos públicos. Está claro que hay un gran número de responsables municipales, que, por

---

<sup>421</sup> Término utilizado en la Guía Aporta sobre la reutilización de la información del sector público.

citar solo un ejemplo, podrían mejorar sus actuaciones y responsabilidades gubernamentales si tuvieran información actualizada en tiempo real sobre los niveles de desempleo o los niveles de incidencia delictiva dentro de sus localidades.

Por otro lado, las entidades infomediarias, se constituyen como el segundo gran agente del proceso de reutilización de la ISP, ya que son las encargadas de crear nuevos servicios y productos, que incentivarán el desarrollo de una nueva área del mercado que es la industria de la reutilización a partir de contenidos digitales.

Además, para que las entidades infomediarias puedan llevar a cabo su trabajo satisfactoriamente, es necesario el establecimiento de un modelo de prestación de servicio que garantice condiciones equitativas, proporcionadas y no discriminatorias. Por esta razón se prohíben los acuerdos exclusivos que pudieran generarse.

Los ciudadanos, son los usuarios finales en el proceso de la reutilización de la ISP, y, por tanto, destinatarios de los servicios y productos que las empresas infomediarias vayan creando. Aquellos deben tener acceso directo a la ISP a través de los portales y páginas web diseñadas para tal fin y serán ellos quienes finalmente mediante su elección, determinarán el éxito de un específico y concreto servicio basado en la reutilización de la ISP.

Por otro lado, el establecimiento de condiciones legales de uso, es tan importante como el cumplimiento de las recomendaciones para que la ISP sea reutilizable e interoperable sin ningún inconveniente técnico alguno. Lo que se pretende evidentemente, es garantizar que los datos sean totalmente accesibles y que su reutilización no requiera de autorizaciones burocráticas o permisos específicos<sup>422</sup>.

En este sentido, podemos destacar que hoy en día existen dos alternativas mundiales que favorecen e impulsan el uso de licencias en el contexto de la

---

<sup>422</sup> JANSSEN, M.; CHARALABIDIS, Y.; ZUIDERWIJK, A. (2012). *“Benefits, adoption barriers and myths of Open Data and Open Government”*. Information Systems Management, Vol.29 (4), 258-268. Documento Disponible: <http://dx.doi.org/10.1080/10580530.2012.716740> Fecha de Consulta: 16/Octubre/2019.



reutilización de la ISP y que norman la libertad de acceso y uso de los datos. Una de ellas es la Creative Commons CC. Otra es la Open Data Commons ODC.

Es importante mencionar, que las licencias CC pueden ser de aplicabilidad tanto a datos en bruto como a otro tipo de documentos, mientras que las ODC se utilizan solamente en el contexto de los datos. La experiencia mundial nos refleja que para regular las condiciones de acceso y reutilización de la ISP se están usando esquemas de licencias abiertas, basadas esencialmente en las licencias en Creative Commons, aunque con algunas especificaciones adaptadas a las características propias de cada página web de datos y de cada estrategia nacional concreta<sup>423</sup>.

Es así que, la estrategia Creative Commons en España, se comenzó a desarrollar en los inicios del año 2003, cuando la Universidad de Barcelona decidió diseñar un software para publicar material de investigación de los profesores, siguiendo las experiencias de las universidades en EEUU.

En ese momento se decidió implementar el sistema de Creative Commons y se fijó una política institucional en la que la Universidad de Barcelona, coordinaría los proyectos de adaptación de las licencias a España no solo en el idioma castellano sino también en el catalán. Es así como a finales del año 2005 y una vez que se introdujeron en la legislación española sobre propiedad intelectual, las licencias se pusieron a disposición de los usuarios en las dos lenguas antes citadas<sup>424</sup>.

Para dar mayor claridad y de acuerdo con la bibliografía existente sobre el tema, las licencias Creative Commons, disponen cuatro elementos básicos que ahora señalaremos textualmente<sup>425</sup>:

---

<sup>423</sup> SUNLIGHT FOUNDATION. (2010). *“Ten principles for opening up Government information”*. Documento Disponible en: <http://sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles/> Fecha de Consulta: 16/Octubre/2019.

<sup>424</sup> GOÑI ALEGRE, B.; YERRO VELA, A. (2014). *“Gobierno abierto: situación en España, CCAA y Navarra”*. Institución Futuro. Documento Disponible en: [http://www.ifuturo.org/informes/InstitucionFuturo\\_GobiernoAbierto.pdf](http://www.ifuturo.org/informes/InstitucionFuturo_GobiernoAbierto.pdf) Fecha de Consulta: 16/Octubre/2019.

<sup>425</sup> KORN, N.; OPPENHEIM, C. (2011). *“Licensing Open Data: a practical guide. Higher Education Funding Council for England”*. Documento Disponible en:

*“...a) Reconocimiento. La atribución de la autoría es un elemento que está siempre presente en todas las variedades porque es un principio general e inamovible.*

*b) Uso comercial y no comercial. Se permite o no comercializar las obras sujetas a la licencia.*

*c) Sin o con obra derivada. Se puede o no realizar modificaciones, incluida la traducción.*

*d) Compartir igual. Se obliga a utilizar una licencia del mismo tipo...”<sup>426</sup>.*

Hasta aquí podemos afirmar que la coincidencia de estos cuatro elementos, en función de los objetivos que tenga el autor, facilita la generación y creación de un conjunto de licencias diferentes. Es así que para el caso concreto de España hay seis tipos de licencias Creative Commons de carácter gratuito dependiendo del nivel de protección que se quiera aplicar sobre la obra en cuestión<sup>427</sup>.

Existe otra alternativa de reutilización de la ISP que nos ofrece la legislación española. Se trata de la que, se sujeta a alguna Licencia Tipo regulada en la normativa. Sin embargo es importante advertir que en ningún caso se referencia específicamente a alguna en particular, incluidas también las Creative Commons, aunque si podemos inferir, sobre todo en el contexto del Real Decreto 1495/2011 que están en el ánimo de la norma, especialmente cuando se hace mención al modelo ofrecido por las Licencias Tipo libres existentes<sup>428</sup>.

---

[http://discovery.ac.uk/files/pdf/Licensing\\_Open\\_Data\\_A\\_Practical\\_Guide.pdf](http://discovery.ac.uk/files/pdf/Licensing_Open_Data_A_Practical_Guide.pdf). Fecha de Consulta: 16/Octubre/2019.

<sup>426</sup> ÍDEM.

<sup>427</sup> OCDE. (2010). “*Good Governance for Digital Policies: How to Get the Most Out of ICT. The Case of Spain’s Plan Avanza*”. Documento Disponible en: <http://www.oecd.org/spain/goodgovernancefordigitalpolicieshowtogetthemostoutofictthecaseofspain/splanavanza.htm> Fecha de Consulta: 16/Octubre/2019.

<sup>428</sup> ÍDEM.

Es así que, podemos concluir que las licencias, sí podrían tener cabida en las estrategias reutilización de la ISP que estén sometidos a algún tipo de propiedad intelectual, claramente especificadas en la normativa vigente y que sean propios o de terceros que hayan cedido sus derechos de explotación. Reflexionado así hasta este momento, es claro que la legislación española prevé dos formas de reutilización de la ISP. Por un lado, la que requiere algún tipo de licencia y por otro, aquella en la que no es necesaria.

Sin embargo, al momento de analizar la regulación del escenario de reutilización en el que no es necesaria una licencia, confirmamos que el Real Decreto 1495/2011 incluye en su anexo, un aviso legal que deberá incluirse en la ubicación electrónica [sede.gob.es/datosabiertos](http://sede.gob.es/datosabiertos) y que tiene un alcance general para todo tipo de documentos de las dependencias del sector público que sean susceptibles de ser reutilizados, en el escenario que no estén sujetos a otro tipo de licencia.

Se trata de una licencia por defecto, que no tiene ninguna incompatibilidad con la definición de conocimiento abierto establecida por la Open Knowledge Foundation<sup>429</sup>. En ese aviso legal se enlistan y enumeran las modalidades de reutilización de la ISP que son textualmente las siguientes: “...*copia, difusión, modificación, adaptación, extracción, reordenación y combinación de la información...*”<sup>430</sup>.

Es importante mencionar que de acuerdo al artículo 4 de la Ley 18/2015, incluido en el Título II, referido al régimen jurídico de la reutilización, autoriza cuatro modalidades de reutilización, deteniéndonos principalmente para su reflexión en las dos primeras modalidades, ya que permiten un uso libre o con algún tipo de licencia. Las modalidades de reutilización están establecidas de la siguiente forma:

- a) La primera modalidad, es la reutilización sin sujeción a ningún tipo de condiciones. La ISP puesta a disposición de esta forma, podrá ser

---

<sup>429</sup> OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. “*Guide to Open Data licensing*”. Documento Disponible en: <http://opendefinition.org/guide/data/>. Fecha de Consulta: 17/Octubre/2019.

<sup>430</sup> ÍDEM.

reutilizada sin ningún tipo de condición, por lo que no deberá acogerse a ningún tipo de licencia. Se establecerán unos principios básicos de obligado cumplimiento y que se encuentran estipulados textualmente en la Ley 18/2015 de la siguiente forma: “...1. *Que el contenido de la información no sea alterado.* 2. *Que no se desnaturalice el sentido de la información.* 3. *Que se cite la fuente.* 4. *Que se mencione la fecha de la última actualización...*”.

- b) Si existe la eventualidad en el que las administraciones públicas opten por fijar condiciones específicas, la normativa vigente recomienda el uso de licencias-tipo utilizadas especialmente en el ámbito de la propiedad intelectual. Es así que por ejemplo el Real Decreto 1495/2011, establece explícitamente en su artículo 8.3 el uso de licencias-tipo denominadas libres, siempre que se ajusten a lo establecido en el mismo Real Decreto 1495/2011. Es importante mencionar que no se habla directamente de las licencias CC u ODC de las que ya hemos hablado, pero parece que hay una alusión innegable. Además de lo anterior deben ser procesables electrónicamente y estar disponibles en formato digital. También deben respetar los siguientes criterios establecidos textualmente en la Ley 18/2015: “...1. *Que sean claras, justas y transparentes.* 2. *No restringirán las posibilidades de reutilización.* 3. *No serán discriminatorias para categorías comparables de reutilización...*”.
- c) También se regula la: “...*Reutilización de documentos previa solicitud, conforme al procedimiento previsto en el artículo 10 o, en su caso, en la normativa autonómica, pudiendo incorporar también en estos supuestos condiciones establecidas en una licencia...*”.
- d) Finalmente, se prevé una cuarta modalidad de reutilización de la ISP, enmarcada en lo que se conoce como Acuerdos Exclusivos, conforme el procedimiento previsto en el artículo 6 de la Ley 18/2015.

Hasta aquí podemos concluir, que analizado el contenido de la Ley 18/2015 y del Real Decreto 1495/2011, que afecta directamente al régimen jurídico de la reutilización de ISP, se llega a la conclusión de que se adapta a las posibilidades que ofrecen las licencias Creative Commons, recomendables para la reutilización de la ISP por parte de los ciudadanos y las empresas.

Es muy recomendable seguir trabajando en las políticas que hacen que el proceso de reutilización sea lo más simple posible y también es importante que el marco jurídico promueva un esquema de licencias claro, con el fin de desarrollar un mercado sólido de reutilización de la ISP. Varias cuestiones deben ser claramente transparentes, como las condiciones en las que se proporciona dicha ISP, o los precios a los que están sujetos estos datos.



## **CAPÍTULO V. RÉGIMEN COMPARADO. EEUU Y MÉXICO.**

### ***5.1. Orígenes de la reutilización de la ISP en EEUU.***

De acuerdo con las estadísticas y los informes de organismos internacionales, EEUU es uno de los países con una de las estrategias digitales y de acceso a la ISP más desarrollada y consolidada, por otro lado, hay un especial interés por dedicar un espacio de esta tesis doctoral, a los lineamientos que el país norteamericano implementa para ejecutar sus políticas públicas que promueven la reutilización, ya que es evidente la influencia que en temas de administración pública tiene EEUU con México.

Los recursos de información, son ampliamente reconocidos como uno de los motores que impulsa a la industria de la economía estadounidense, para obtener una ventaja competitiva en el mercado global, gracias a la naturaleza profundamente arraigada a las tecnologías, en todas las misiones y procesos empresariales en las agencias federales de EEUU.

Por otro lado, y en sintonía a las mismas cifras que ofrece el gobierno de EEUU y el Banco Mundial, la tecnología móvil, es el área de las comunicaciones con el más rápido y vertiginoso crecimiento, ya que como se demuestra en los datos, las suscripciones de banda ancha móvil, están creciendo aproximadamente de 1 mil millones en 2011 a más de 5 mil millones a nivel mundial en 2016, y desde el año 2015, ya son más los estadounidenses, que pueden acceder a internet a través de dispositivos móviles que de ordenadores de escritorio<sup>431</sup>.

Estos números son importantes, porque que todos los esfuerzos de datos abiertos que hace el gobierno de EEUU, se concentran en los teléfonos móviles o Smartphone, es así, que las estadísticas disponibles a partir de marzo de 2012, confirman que el 46 % de los adultos estadounidenses son propietarios de teléfonos inteligentes, muy por encima del 35 % que eran en mayo de 2011. Así mismo en

---

<sup>431</sup> BANCO MUNDIAL. Información Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/pais/estados-unidos> Fecha de Consulta: 2/Agosto/2019.

2011, los envíos mundiales de Smartphone, superaron los envíos de computadoras personales por primera vez en la historia y esta tendencia se sigue repitiendo y creciendo en los últimos años<sup>432</sup>.

En este contexto, hay que comenzar diciendo que el derecho de acceso a la ISP en EEUU no está garantizado por la Constitución, pero resulta relevante destacar que la Primera Enmienda Constitucional de EEUU, protege la libertad de expresión en los siguientes términos: “...*El Congreso no hará ley alguna que limite la libertad de expresión o de prensa...*”<sup>433</sup>. Sin embargo, el derecho de acceso, está previsto por la Ley de Libertad de Información adoptada en 1966<sup>434</sup>, *-en adelante FOIA, conocida así, por sus siglas en inglés-*.

Por otra parte la Ley de Reducción del Papel de 1995, a través de sus diversas enmiendas, ha añadido varias obligaciones a las agencias de difusión de ISP<sup>435</sup>, como lo han hecho también otras disposiciones que han impulsado el uso de las TIC y la implantación de estrategias digitales, que más adelante, a lo largo de este capítulo de la tesis abordaremos.

La FOIA, estableció por primera vez un derecho reconocido y efectivo de acceso de cualquier persona u organización a la ISP del gobierno federal. El principio de esta normativa estadounidense, es consolidar una ciudadanía informada, vital para el

---

<sup>432</sup> THE DIGITAL GOVERNMENT STRATEGY. “*Digital Government. Building a 21st Century Platform to Better Serve the American People*”. Documento Disponible en:<https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/egov/digitalgovernment/digitalgovernmenthtml>. Fecha de Consulta: 2/Agosto/2019.

<sup>433</sup> Primera Enmienda a la Constitución. “*Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.*” Documento Disponible en: [http://www.archives.gov/exhibits/charters/bill\\_of\\_rights\\_transcript.html](http://www.archives.gov/exhibits/charters/bill_of_rights_transcript.html). Fecha de Consulta: 10/Marzo/2020.

<sup>434</sup> Documento Disponible en: <https://www.foia.gov/index.html> Fecha de Consulta: 2/Agosto/2019.

<sup>435</sup> Documento Disponible en: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/44/3506> Fecha de Consulta: 2/Agosto/2019.



funcionamiento de una sociedad democrática. Es importante destacar que el principio de reutilización, no se trata en la Ley de Libertad de Información.

Si bien la FOIA, no establecía una disposición particular, en donde se regulara explícitamente el principio de máxima publicidad de la ISP, la Open Government Act de 2007<sup>436</sup>, *-por medio de la cual se actualizan algunos términos de la FOIA-*, establece en el preámbulo, que el régimen político y administrativo en EEUU, debe regirse por un principio de transparencia<sup>437</sup>.

En el mismo sentido, las interpretaciones y sentencias de la Suprema Corte de Justicia de los EEUU, protegen dicho principio, al mencionar que la FOIA, regula un *“...fuerte principio a favor de la máxima publicidad...”* y que dicha presunción *“...se aplica a los organismos gubernamentales cuando pretenden, bien editar información sensible contenida en un determinado documento, o bien negar totalmente el acceso al mismo...”*<sup>438</sup>. La Corte Suprema, también se ha pronunciado, en el sentido de que *“...la máxima publicidad, no el secreto, es el objetivo dominante de la Ley...”*<sup>439</sup>.

---

<sup>436</sup> La Open Government Act de 2007, o Ley de Liderazgo Honesto y Gobierno Abierto de 2007, promulgada el 14 de septiembre, es una ley del gobierno federal de los Estados Unidos que modificó partes de la Ley de Divulgación de Cabildeo de 1995. Fortalece los requisitos de divulgación pública sobre actividades de cabildeo y financiamiento, impone más restricciones a los obsequios para los miembros del Congreso y su personal, y prevé la divulgación obligatoria de las asignaciones en los proyectos de ley de gastos. El proyecto de ley fue promulgado por el presidente George W. Bush.

<sup>437</sup> Public Law 110–175—Dec. 31, 2007. Openness Promotes Effectiveness in Our National Government Act Of 2007. Section 2. Párr.2. *“The American people firmly believe that our system of government must itself be governed by a presumption of openness”*. Documento Disponible en: Disponible en:

<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-110publ175/pdf/PLAW-110publ175.pdf>. Fecha de Consulta: 10/Marzo/2020.

<sup>438</sup> Suprema Corte de los Estados Unidos. Caso Departamento de Estado de Estados Unidos v. Ray et al. (502 U.S. 164, 173 (1991)). *“The strong presumption in favor of disclosure places the burden on the agency to justify the withholding of any requested documents. That burden remains with the agency when it seeks to justify the redaction of identifying information in a particular document as well as when it seeks to withhold an entire document”*. Documento Disponible en: <http://supreme.justia.com/us/502/164/case.html>. Fecha de Consulta: 10/Marzo/2020.

<sup>439</sup> Suprema Corte de Estados Unidos. Caso Departamento de la Fuerza Armada v. Rose (425 U.S. 352, 361 (1976)). *“Disclosure, not secrecy, is the dominant legislative objective of the FOIA”*.

El principio de máxima publicidad, se ha renovado en otros ordenamientos administrativos, como en un memorándum, del expresidente Barack Obama sobre la Ley de Libertad de Información, dirigido a todas las secretarías y entidades federales, en donde señaló que: “...*La Ley de Libertad de Información se debe interpretar con una clara presunción: frente a la duda, la transparencia prevalece. El Gobierno no debe retener información confidencial simplemente porque los funcionarios públicos puedan avergonzarse con su divulgación, porque se puedan revelar errores y fallas, o por temores abstractos o especulativos...*”<sup>440</sup>.

Además, también añade que “...*Todas las dependencias deben adoptar una presunción a favor de la divulgación, con objeto de renovar su compromiso con los principios incorporados en la FOIA y de marcar el comienzo de una nueva era de Gobierno abierto. El principio de publicidad máxima, se debe aplicar a todas las decisiones concernientes a la FOIA...*”<sup>441</sup>.

El Poder Ejecutivo, encabezado por el presidente de EEUU, es el responsable por la administración de la FOIA en todos los ámbitos del gobierno. La Oficina de Política de Información, del Departamento de Justicia, supervisa el cumplimiento de las dependencias con estas directrices de acceso y reutilización, e incentiva a todas las dependencias a que cumplan plenamente tanto con el texto, como con el espíritu de la FOIA.

La regla general es que cualquier persona - *ciudadana o no* – puede realizar una solicitud de acceso por medio de la FOIA, y no existe un formulario específico que deba utilizarse para presentar una solicitud, simplemente debe realizarse por escrito, en la que se describa la ISP, que se desea, y el formato con el que

---

Documento Disponible en: <http://supreme.justia.com/us/425/352/case.html>. Fecha de Consulta: 10/Marzo/2020.

<sup>440</sup> Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies on the Freedom of Information Act. Documento Disponible en: [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/FreedomofInformationAct/](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/FreedomofInformationAct/). Fecha de Consulta: 10/Marzo/2020.

<sup>441</sup> ÍDEM.

preferiblemente tiene que ser entregada. La mayoría de las dependencias federales aceptan también solicitudes electrónicamente, lo que incluye un formulario en Internet y por correo electrónico.

Si por el contrario, simplemente se solicitan registros personales, se deberá proporcionar un comprobante de identidad, a fin de proteger la privacidad y asegurar que no se divulgue a otra persona, información privada. No existe un lugar específico, al que se envían todas las solicitudes relacionadas con la FOIA, cada dependencia federal, se ocupa de sus propios registros, en respuesta a sus solicitudes particulares.

Después de que una agencia reciba una solicitud de acceso, el ciudadano solicitante, recibirá una confirmación con acuse de recibo, con un número de rastreo asignado. En el caso de que la dependencia, requiera información adicional, para procesar la solicitud, se comunicará con el solicitante de acceso de la ISP.

El tiempo que tarda, cada dependencia federal en responder una solicitud de acceso, es diferente en cada caso, en razón de la complejidad de la solicitud, y del número de solicitudes pendientes que tengan cada una de las agencias gubernamentales. En algunas circunstancias, las dependencias deberían responder a la solicitud, dentro del periodo de tiempo estimado, establecido por la FOIA, y que es de aproximadamente un mes.

No existen tarifas iniciales para presentar una solicitud, pero la normativa, sí establece la aplicación de determinadas tarifas en algunos casos. La dependencia puede cobrar a un solicitante promedio, por el tiempo que lleva buscar registros y por la duplicación de dichos registros. Por regla general, las primeras dos horas de tiempo de búsqueda, o en el caso de las primeras 100 páginas de ISP, se eximen de alguna tarifa.

Sin embargo, la normativa estadounidense, prevé la posibilidad, de incluir en su carta de solicitud, una aclaración específica del límite del monto que el ciudadano, está dispuesto a pagar por concepto de tarifas. Si una dependencia estima que los cargos totales por procesar su solicitud, superan los 25 dólares, le notificará por

escrito la estimación al ciudadano y le ofrecerá, una oportunidad de limitar o restringir la solicitud, a fin de reducir los cargos.

En el caso de que el ciudadano, no haya quedado satisfecho, con la respuesta inicial de una dependencia a su solicitud, se puede presentar una apelación administrativa.

En este caso, lo que se debe hacer, es enviar una carta a la dependencia, en la que se expresa, la apelación a la decisión inicial tomada, con respecto a la solicitud de acceso. Después de una revisión, la autoridad de apelaciones, enviará una carta notificándole la decisión. Una vez concluido el proceso de apelación administrativa, también se tiene la opción, de solicitar servicios de mediación a la Oficina de Servicios de Información Gubernamental, en la Administración Nacional de Archivos y Registros. Hay que señalar que no existen tarifas o costos para este procedimiento<sup>442</sup>.

Es importante señalar, que no todas las solicitudes de acceso pueden tramitarse. En la misma FOIA, se han establecido, ciertas categorías de información, que no se pueden exigir mediante una solicitud de acceso, ya que su divulgación, sería perjudicial para intereses gubernamentales o privados. Estas excepciones se clasifican en nueve categorías básicas.

*“...1.- Información que sea clasificada para proteger la seguridad nacional. El material debe ser clasificado de acuerdo con una Orden Ejecutiva.*

*2.- Información relacionada, únicamente con las reglas o prácticas de personal interno de una dependencia.*

*3.- Información, cuya divulgación prohíbe otra ley federal.*

*4.- Información relacionada con secretos comerciales u otras informaciones comerciales o financieras comerciales.*

*5.- Información relacionada con comunicaciones entre dependencias, protegida por privilegios legales, los que incluyen, entre otros: Secreto*

---

<sup>442</sup> Documento Disponible en: <https://www.justice.gov/oip/available-documents-all-doj-components>.  
Fecha de Consulta: 10/Marzo/2020.

*profesional del producto del trabajo de abogados, Secreto profesional entre el abogado y su cliente, Secreto profesional de proceso deliberativo, Secreto profesional de comunicaciones presidenciales.*

*6.- Información que, si fuera divulgada, podría invadir la privacidad personal de otra persona.*

*7.- Información compilada para fines de las fuerzas del orden público, si uno, de los siguientes daños podrían ocurrir. La información de las fuerzas del orden público está exenta si:*

*A). Se podría prever razonablemente que interferiría en los procesos de coacción.*

*B). Podría privar a una persona del derecho a un enjuiciamiento justo o un fallo imparcial.*

*C). Se podría prever razonablemente que constituirá una invasión no justificada de la privacidad personal.*

*D). Se podría prever razonablemente que revelaría la identidad de una fuente confidencial.*

*E). Divulgaría técnicas y procedimientos para investigaciones de las fuerzas del orden público o enjuiciamientos.*

*F). Se podría prever razonablemente que pondría en peligro la vida o seguridad física de cualquier persona.*

*8.- Información asociada a la supervisión de instituciones financieras.*

*9.- Información geológica sobre pozos...<sup>443</sup>.*

---

<sup>443</sup> Documento Disponible en: <https://www.justice.gov/oip/department-justice-freedom-information-act-reference-guide>. Fecha de Consulta: 10/Marzo/2020.

Aquí resulta pertinente, señalar que, la Ley de Privacidad de EEUU<sup>444</sup>, aprobada por el Congreso en 1974, establece ciertas medidas de control, sobre los datos personales que recolectan las agencias federales. La Ley de Privacidad de EEUU, garantiza tres derechos primarios:

*“...1.- El derecho de cada individuo a ver sus propios documentos, sujetos a las excepciones de la Ley de Privacidad.*

*2.- El derecho del individuo a corregir su documento, si el registro es incorrecto, irrelevante, inoportuno o incompleto.*

*3.- El derecho a demandar al gobierno por violaciones a la Ley, incluyendo si el gobierno permite a otros ver tu documento personal, excepto si esta específicamente permitido por la ley...”<sup>445</sup>.*

Por otro lado, es importante mencionar que las disposiciones pertinentes sobre derechos de autor, pueden encontrarse en la Ley de derechos de autor de los EEUU de 1976<sup>446</sup>, ya que es evidente que en países como EEUU, donde la ISP está ceñida a la protección del derecho de autor, al menos a nivel federal, los derechos de propiedad intelectual, tienen en el mejor de los casos, un papel muy limitado en el acceso y la reutilización de la ISP.

En cualquier escenario por regla general, toda la información producida por las agencias federales en EEUU está exento de protección de derechos de autor y directamente colocada en el dominio público<sup>447</sup>. Aun así, todos los estados federales siguen siendo libres para otorgar la protección de los derechos de autor a las obras estatales bajo sus leyes estatales.

---

<sup>444</sup> Título 5, Sección 552<sup>a</sup>.

<sup>445</sup> Documento Disponible en: <https://www.justice.gov/04foia/privstat.htm> Fecha de Consulta: 10/Marzo/2020.

<sup>446</sup> Documento Disponible en: <https://www.copyright.gov/title17/>. Fecha de Consulta: 2/Agosto/2019.

<sup>447</sup> Sección 105, Ley de Derecho de Autor de EEUU.

Aquí es interesante señalar que, con respecto a concepto de ISP en EEUU, la FOIA, se refiere al término *registro* como "...Cualquier información que sea un registro de la agencia, cuando sea mantenida por una oficina federal en cualquier formato, incluyendo un formato electrónico...". Así mismo, la sección 101 de Ley de Derecho de Autor de los EEUU, también se refiere a la ISP en el sentido de "...Una obra o acción realizada por un funcionario o empleado del gobierno de los EEUU como parte de sus deberes oficiales...".

Es así que, colocados en este punto, podemos decir que es hasta la aprobación de la Circular A-130<sup>448</sup> de la The Office of Management and Budget<sup>449</sup> -en adelante OMB- cuando se establecen medidas orientadas específicamente a la reutilización de la ISP.

La Circular proporciona el marco de políticas de acceso y reutilización de datos del gobierno federal. Se aplica a todos los organismos del departamento de la rama ejecutiva del Gobierno federal<sup>450</sup>. En esta normativa, el concepto de información gubernamental, se define como cualquier información creada, recopilada, procesada, difundida o eliminada por o para el gobierno federal<sup>451</sup>.

La Circular establece políticas para el manejo de la información federal y requiere, por ejemplo, que las agencias eviten prácticas restrictivas tales como cobrar tarifas excesivas, más altas que el costo de la difusión o cobrar tarifas o regalías por la reutilización, reventa o redifusión de la ISP<sup>452</sup>. La Circular reconoce la función del

---

<sup>448</sup> Documento Disponible en: <https://s3.amazonaws.com/public-inspection.federalregister.gov/2016-17872.pdf>. Fecha de Consulta: 4/Agosto/2019.

<sup>449</sup> Documento Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/OMB/circulars/a130/a130revised.pdf>. Fecha de Consulta: 3/Agosto/2019.

<sup>450</sup> Section 4, OMB Circular A-130.

<sup>451</sup> Section 6 (h), OMB Circular A-130.

<sup>452</sup> Section 8 (7) (a) and (b), OMB Circular A-130.

gobierno federal como el mayor productor, coleccionista, consumidor y difusor de información en EEUU.

La Circular A-130, impone otros requisitos de privacidad y seguridad, una nueva estructura para operar en todos los sistemas federales que hacen uso de las TIC para garantizar así, una política general de organización, planificación, gobernanza, adquisición y administración de todos los recursos federales de información, tomando en cuenta los nuevos requisitos legales y capacidades tecnológicas mejoradas, que se han desarrollado en los últimos 15 años en EEUU.

La actualización de la Circular A-130 titulada en inglés como Managing Federal Information as a Strategic Resource, consolida en un documento de orientación, una amplia gama de actualizaciones de políticas en materia de gestión de la ISP, adquisiciones, gestión de registros, datos abiertos, seguridad y privacidad. En particular, las revisiones destacan los requisitos para mejorar la adquisición y gestión de los recursos de información. También se analizan los requisitos de firma electrónica de acuerdo con la Ley de Eliminación de Trámites Gubernamentales y las Firmas Electrónicas en la Ley de Comercio Global y Nacional.

En sus consideraciones básicas, el documento al que hacemos referencia, establece textualmente que: *“...La información federal es tanto un activo estratégico como un valioso recurso nacional. Permite el desempeño de misiones y programas gubernamentales eficaces y proporciona al público conocimientos sobre el gobierno, la sociedad, la economía y el medio ambiente: pasado, presente y futuro. Es un medio para asegurar la rendición de cuentas del gobierno, administrar las operaciones del gobierno, mantener y mejorar el buen desempeño de la economía, así como la salud pública en general y un ambiente social y físico saludable...<sup>453</sup>”*.

Por otro lado, también establece que: *“...Las agencias gubernamentales tienen la responsabilidad de ser abiertas, transparentes y responsables ante el público. La promoción de la apertura y la interoperabilidad, con sujeción a los requisitos legales*

---

<sup>453</sup> Documento Disponible en: <https://a130.cio.gov/a130/basic-considerations/>. Fecha de Consulta: 4/Agosto/2019.



*y normativos aplicables, aumenta la eficiencia operacional, reduce los costos, mejora los servicios, respalda las necesidades de la misión, protege la información de identificación personal y aumenta el acceso del público a la valiosa información federal...<sup>454</sup>*

En este mismo sentido, la calidad de la ISP es un parámetro clave de la utilidad de los datos y el rigor del diseño de la reutilización de la ISP, debe ser consistente con el uso probable de la información, y debe equilibrarse con la carga impuesta al público y el costo de la misma. La Circular entonces, busca promover la innovación, permite el intercambio de información y fomenta la adopción a gran escala y rápida de las nuevas tecnologías, a la vez que protege y mejora la seguridad y la privacidad.

En la sección de Aplicabilidad (Sección 3) del cuerpo principal, la Circular A-130 ha simplificado la referencia a los sistemas de seguridad nacional eliminando "*...La información clasificada para propósitos de seguridad nacional también debe ser manejada de acuerdo con las directivas nacionales de seguridad apropiadas. Las actividades de preparación para emergencias de seguridad nacional deben llevarse a cabo de acuerdo con la Orden Ejecutiva No. 12472...*" y reemplazándola por "*...Para los sistemas de seguridad nacional, las agencias deben seguir los estatutos, órdenes ejecutivos y directivas aplicables...*<sup>455</sup>" Dejando de manifiesto así, menos restricciones para el intercambio de ISP entre las agencias federales y la que reutilizan los ciudadanos.

El Apéndice I, proporciona orientación a las agencias federales sobre sus responsabilidades de gestionar los recursos de información que involucran información personal identificable, incluyendo datos recolectados para propósitos estadísticos, bajo un compromiso de confidencialidad y describe un conjunto de

---

<sup>454</sup> ÍDEM.

<sup>455</sup> OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET. Documento Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/omb> Fecha de Consulta: 4/Agosto/2019.

prácticas justas de información que las agencias federales deberían incorporar al manejar datos que involucran información personal identificable.

Por otro lado, en este mismo apéndice se analizan los requisitos para designar a un Oficial de la Agencia para la Privacidad SAOP<sup>456</sup> *-en adelante SAOP-*, que realiza evaluaciones de impacto sobre la privacidad.

El Apéndice III, proporciona orientación sobre la seguridad de la información de la agencia y la gestión de la privacidad, incluida la transición del actual proceso periódico de autorización, a un control continuo más dinámico y un proceso de autorización permanente para sistemas de información y controles comunes.

De manera complementaria, el apéndice explica que el SAOP tiene la responsabilidad general y la responsabilidad de implementar protecciones de privacidad y garantizar que se cumplan todos los parámetros establecidos. En consecuencia, el SAOP es responsable de desarrollar e implementar una estrategia de monitoreo continuo, así como revisar y aprobar la categorización de sistemas de información, designar controles y realizar planes y evaluaciones de privacidad.

En este punto, por ejemplo, la Corte Suprema de los Estados Unidos, ha descrito la privacidad como "*...el control individual de información sobre su persona...*"<sup>457</sup>.

Hasta aquí, es importante destacar que una de las acciones más importantes del gobierno de EEUU en cuanto al valor que representa la información gubernamental, es la creación del sitio electrónico [www.data.gov](http://www.data.gov)<sup>458</sup>, que está permitiendo que no solo el gobierno federal, sino que gobiernos estatales, compartan experiencias en

---

<sup>456</sup> Documento Disponible en: [https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/FY16%20SAOP%20FISMA\\_0.pdf](https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/FY16%20SAOP%20FISMA_0.pdf). Fecha de Consulta: 4/Agosto/2019.

<sup>457</sup> U.S. DOJ v. Reporters Comm., 489 U.S. 749, 763 (1988).

<sup>458</sup> DATA.GOV Sitio oficial del gobierno de EEUU que proporciona un mayor acceso público a bases de datos del gobierno federal. Incluye metadatos, cómo acceder a las bases de datos y herramientas para poder revisar estas bases de datos.

este tema y se adopte así la política de la transparencia y la rendición de cuentas lo más rápido posible.

El propósito del portal es *"...Aumentar el acceso público a conjuntos de datos de gran valor, legibles por máquina, generados por el Poder Ejecutivo del Gobierno Federal..."*<sup>459</sup>. El portal contiene cientos de miles de registros en su catálogo de geo datos y miles de registros en sus catálogos de datos y herramientas sin procesar. Sin embargo es importante destacar que actualmente el futuro del portal data.gov se ve amenazado por la reducción en el gasto público que el gobierno del presidente Donald Trump ha decretado en estas áreas, ya que las estrategias de datos abiertos en EEUU, se financian con cargo al presupuesto público<sup>460</sup>.

Ahora, desarrollaremos unas reflexiones, en torno a otras estrategias implementadas en EEUU, que sin tener una disposición específica de reutilización, han ayudado a construir un panorama para potenciar su implantación.

## **5.2. La Estrategia Digital en EEUU.**

Para dimensionar y comprender de una mejor manera las políticas de acceso y reutilización en EEUU, es importante detenernos brevemente a comprender la política de administración electrónica que ha puesto en funcionamiento, desde hace varios lustros y que abarca varias políticas públicas, entre las más importantes destaca la creación de portales con una amplia gama de servicios para sus ciudadanos, en los que se proporciona información y en los que se incentiva a estos a participar en la toma de decisiones en torno a variadas temáticas de las que sobresalen sin duda los temas políticos.

---

<sup>459</sup> Documento Disponible en: <http://www.data.gov/about>. Fecha de Consulta: 5/Agosto/2019.

<sup>460</sup> Documento Disponible en: <http://fcw.com/articles/2011/05/25/egov-budget-cuts-fedspace-data.gov.aspx>; <http://sunlightfoundation.com/blog/taxonomy/term/savethedata/>. Fecha de Consulta: 5/Agosto/2019.

La estrategia digital en EEUU, regula entre otros tópicos, el tema del Cloud Computing, como un mecanismo de seguridad, para salvaguardar las transacciones que se realizan dentro de la infraestructura digital construida para ello, ya que la nube ofrece una oportunidad para mejorar significativamente la eficiencia de todas las agencias federales, evitando así gastos innecesarios, ya que mediante la implementación del Cloud Computing, toda la administración puede evitar invertir en infraestructura física costosa para proyectos que prevén hardware y así poder destinar esa inversión para otras áreas.

En este sentido, y para poner en práctica los beneficios que puede ofrecer la nube, en toda la estructura de datos, el gobierno de EEUU implementó desde el año 2011 un Programa Federal de Gestión de Riesgos y Autorizaciones, conocido por sus siglas en inglés como FedRAMP<sup>461</sup>, que hasta el día de hoy, se ha consolidado como una estrategia amplia de gobierno, que proporciona un método estándar para evaluar la seguridad y los métodos de autorización, de todos los movimientos que se realizan al momento en el que se accesa a los datos y posteriormente se reutilizan.

Hay también por otro lado, varios proyectos de inversión para apoyar iniciativas que fomentan el espíritu emprendedor y es así que desde el año 2012 el gobierno estadounidense lanzó en la red una plataforma llamada [www.BusinessUSA.gov](http://www.BusinessUSA.gov)<sup>462</sup> con la finalidad de simplificar toda la ISP y mejorar el acceso a esta, a través de un mayor uso de tecnología móvil y la web para todos los pequeños y medianos empresarios propietarios de negocios y quienes quieran iniciar un proyecto empresarial.

El portal nacional [USA.gov](http://USA.gov)<sup>463</sup>, es líder en toda la estrategia digital del país norteamericano, ya que los enlaces de esta página reconducen a más de 100

---

<sup>461</sup> <https://www.fedramp.gov/>.

<sup>462</sup> <https://www.usa.gov/business>.

<sup>463</sup> USA.GOV. Es el portal electrónico que el gobierno nacional de EEUU tiene como la plataforma más importante de su estrategia de E-Government. Tiene como finalidad crear y organizar la información gubernamental necesaria y oportuna, además de acercar los servicios públicos y

servicios públicos en línea, en donde se efectúan todo tipo de transacciones que generan una gran cantidad de datos de muy probable utilidad para su reutilización.

Este portal, contiene una barra de herramientas de navegación que organiza la información en varios rubros para las organizaciones de ciudadanos como ONG's, empresas, organizaciones sin fines de lucro, burócratas, funcionarios y empleados del gobierno, además de los extranjeros que visitan el país. Una característica muy importante y debido a que EEUU es un país de inmigrantes, es que la información en la red, puede ser encontrada en más de 80 idiomas, además de contener una gama de servicios en línea para los extranjeros que tienen el interés de emprender algún negocio y trabajar, o simplemente para estudiar y viajar al país.

El sitio electrónico USA.gov, incluye otras herramientas para complementar los servicios en línea, como por ejemplo la asistencia personal en tiempo real a través de un chat en vivo, así como un espacio destinado a ofrecer una conexión directa con las diferentes redes sociales como YouTube, Twitter, Facebook y Periscope.

Es así que la estrategia digital en EEUU, tiene varios objetivos, pero se propone en definitiva lograr dos cosas. La primera tiene como meta habilitar a los ciudadanos estadounidenses en el mundo digital, para que se constituyan como una potente población alfabetizada digitalmente cada vez más ágil y capaz para acceder a información y servicios de gobierno en línea de alta calidad en cualquier lugar, en cualquier momento y en cualquier dispositivo electrónico.

El segundo objetivo busca asegurar, que mientras la administración pública se ajusta al nuevo mundo digital, todo el proceso de transición se lleve de manera armónica, aprovechando la oportunidad para adquirir y dotar de toda la infraestructura tecnológica a la administración, con la finalidad de no entorpecer el curso normal de las agencias y dependencias federales.

---

hacerlos accesibles en cualquier momento y en cualquier lugar, a través del canal más cómodo para el ciudadano. Información Disponible en: <https://www.usa.gov/about>.

Con el último objetivo las estrategias de gobierno en línea impulsadas por EEUU buscan desechar prácticas ineficientes, costosas y fragmentadas que normalmente caracterizan la transición de un modelo tradicional a uno más innovador y lograr que el gobierno en línea sea eficiente y eficaz desde el comienzo<sup>464</sup>.

Otra iniciativa muy interesante, es un portal al alcance de todos los ciudadanos, que permite conocer la frecuencia con la que ellos realizan transacciones o consultas a través de los sitios electrónicos del gobierno. Si una persona es propietaria de una pequeña empresa, un profesor, un estudiante, un jubilado o simplemente una persona interesada en el seguimiento del estado de su declaración de impuestos, podrá consultar cada uno de sus movimientos, sin la necesidad de rellenar desde un inicio los formularios que son necesarios para controles de seguridad.

Este portal denominado MyUSA.gov<sup>465</sup>, ayuda además a recuperar cuentas y contraseñas de los ciudadanos, que frecuentemente hacen uso de los sitios, aplicaciones y portales electrónicos, como el ejemplo de un estudiante que solicita alguna beca y que consulta diferentes agencias y que por cualquier motivo ha dejado inactivo el procedimiento, tienen la necesidad de volver a reactivar el proceso.

Esta herramienta es sin duda un mecanismo eficaz, que le ayuda al ciudadano a continuar con trámites y procesos que había dejado de realizar y al mismo tiempo conocer su actividad, dentro de todas las dependencias del gobierno estadounidense. Estos registros en línea son un campo de cultivo para el Big Data, que se transformaran en datos para una probable reutilización.

---

<sup>464</sup> JOHN T. SNEAD, ELISABETH WRIGHT. (2014). "E-government research in the United States". *Government Information Quarterly* 31 (2014) 129-136. Documento Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X13001172>. Fecha de Consulta: 6/Agosto/2019.

<sup>465</sup> MYUSA. Es un portal del gobierno federal de EEUU que proporciona herramientas de gestión para la administración de cuentas y contraseñas, así como las interacciones de ciudadanos y empresas en los portales electrónicos del gobierno de manera simplificada. Información disponible en: <https://my.usa.gov/>.

### **5.2.1. Ley de Gobierno Electrónico de 2002.**

Mediante la promulgación de la E-Government Act de 2002, firmada por el expresidente estadounidense George W. Bush, se buscó mejorar la comprensión de las TIC y la incorporación de recursos tecnológicos a todas las agencias federales, con la intención entre otros objetivos, de hacer más accesibles los servicios públicos a través de la red y comenzar a construir una cultura de transparencia, de acceso y reutilización de datos.

Aquí es rescatable mencionar que el gobierno federal en EEUU, siempre había sido más lento que la iniciativa privada, en capitalizar los beneficios de las TIC, especialmente del ya cada vez más pujante comercio electrónico, que fue el factor detonante que obligó al gobierno y a las fuerzas políticas en el congreso, a pensar en diseñar un marco normativo para potenciar las TIC en la administración pública<sup>466</sup>.

Fue así que, en este interés por fortalecer el uso de las TIC, e impulsar de manera definitiva al gobierno electrónico, así como para mejorar la presencia en la red del gobierno federal, la administración de George W. Bush impulsó la promulgación de la E-Government Act de 2002, e introdujo un punto de acceso único al gobierno federal conocido inicialmente como: FirstGov.gov<sup>467</sup>. El expresidente Bush caracterizó a FirstGov como la puerta de entrada a todas las agencias de la administración en EEUU y la Ley Federal de Gobierno Electrónico de 2002, comenzó a construir un nuevo paradigma en la prestación de los servicios públicos y el acceso a la ISP.

---

<sup>466</sup> HANS J. SCHNOLL. (2010). *"E-Government: Information, Technology, and Transformation"*. ISBN: 978-0-7656-1989-1 Editorial Routledge. Nueva York 2010, pp 89-93.

<sup>467</sup> ABARCA MONTERO, JUAN GUILLERMO. (2015). *"¿Preparados para el E-Government? Consideraciones en torno al Procedimiento Administrativo Electrónico"*. ARS BONI ET AEQU I (AÑO 9 N° 2) PP. 173-212. Documento Disponible en: <http://www.ubo.cl/icsyc/wp-content/uploads/2013/12/6-Abarca.pdf>. Fecha de Consulta: 6/Agosto/2019.

Esta ley, tiene la intención de impulsar la administración electrónica y la promoción de los servicios y procedimientos digitales de gobierno. También estableció un gerente de información conocido como Chief Information Officer, que encabezó en ese momento, una nueva oficina de gobierno electrónico, dentro de la OMB del gobierno federal. La norma incluyó una amplia variedad de temas en los que se introdujeron tópicos de brecha digital, así como los mecanismos más idóneos para hacer que el proceso de transición de un modelo tradicional a uno de administración electrónica, fuera lo más ágil y armónico posible.

Las reflexiones previas a la expedición de la E-Government Act de 2002, en el congreso de EEUU, con el grupo de expertos que se dio a la tarea de agilizar la publicación de esta ley, concluyeron que el uso de los ordenadores y el internet estaba en un continuo y vertiginoso crecimiento y la web era sin duda, ya desde ese tiempo, un mecanismo eficaz de interacciones sociales que involucraba a ciudadanos, a las empresas y las mismas dependencias de la administración pública.

Reconocieron además, que la mayoría de los servicios que el gobierno federal en EEUU ofrecía a través de internet, mostraban una desarticulación muy pronunciada, porque se desarrollaban y presentaban por separado dentro de varias oficinas pertenecientes a una misma agencia federal, en lugar de ser integrados por áreas del desarrollo nacional o por dependencias de la misma administración pública. Este aspecto en definitiva limitaba la interoperabilidad de la ISP y condicionada una mayor reutilización de los datos.

Además de todo lo anterior, se pudo identificar que las gestiones de cooperación internacional y de ayuda interinstitucional realizadas en la red, eran especialmente difíciles de desarrollar, en parte debido a la falta de mecanismos de financiación suficientes para apoyar esta cooperación interinstitucional, que se daba entre agencias internacionales y en las mismas dependencias nacionales.

Es así como a través del impulso de esta ley, el gobierno de EEUU confirmó que el gobierno electrónico tiene un trascendente impacto en la reutilización de la ISP a



través de la mejora del desempeño de la administración con resultados visibles dentro y fuera de cada una de las agencias del gobierno federal. Por otro lado, también se dejó establecido que la administración electrónica, es un elemento crítico en la gestión de gobierno, para un manejo escrupuloso de las finanzas, la transparencia en las adquisiciones, la formación continua del capital humano, y otros muchos retos que mejoraran en definitiva el desempeño de la administración pública<sup>468</sup>.

Es así que, para proporcionar un liderazgo efectivo en la estrategia digital del gobierno federal en EEUU y para dar cauce a todos los esfuerzos para desarrollar y promover eficientes servicios de gobierno electrónico, se conformó todo un nuevo equipo de trabajo al que se le denominó: Oficina de Gestión y Presupuesto para el Gobierno Electrónico<sup>469</sup> que se encarga de promover el uso de internet y todas las TIC, con el objetivo de proporcionar mayores oportunidades para los ciudadanos estadounidenses y una mejor colaboración entre las agencias federales.

En este interés por una administración electrónica más transparente y responsable la E-Government Act de 2002, también plantea la necesidad de salvaguardar el marco normativo sobre protección de datos personales, para que todas las operaciones realizadas por las agencias federales, puedan brindar certeza y confianza al ciudadano, salvaguardando de igual forma la información sensible del Estado que tenga que ver con la seguridad nacional<sup>470</sup>.

Desde la aprobación de la Ley de Gobierno Electrónico de 2002, todas las dependencias federales han logrado avances significativos en el uso de internet y

---

<sup>468</sup> TOSHIO OBI. (2010). *"The Innovative CIO and E-participation in E-government Initiatives"*. Editorial: IOS Press, EEUU, 2010, ISBN: 1607505045, 9781607505044, pp 237-239.

<sup>469</sup> OFFICE OF E-GOVERNMENT & INFORMATION TECHNOLOGY. La Oficina de Gobierno Electrónico e Informática, es una dependencia del gobierno federal de EEUU que desarrolla y proporciona orientación en el uso de tecnologías basadas en Internet para que los ciudadanos y las empresas interactúen con el Gobierno Federal y así incrementar la participación ciudadana. Información Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/omb/e-gov>.

<sup>470</sup> E-GOVERNMENT ACT OF 2002. Public Law 107-347, Diciembre 17 de 2002. Documento Disponible en: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ347/pdf/PLAW-107publ347.pdf>. Fecha de Consulta: 6/Agosto/2019.

otras tecnologías y las estadísticas han demostrado que se ha mejorado el acceso de los ciudadanos a la información y los servicios públicos que se ofrecen en línea<sup>471</sup>.

Es interesante destacar un aspecto muy importante de la E-Government Act de 2002, ya que esta obliga a cada una de las agencias federales a través de la OMB, a la que ya hemos hecho alusión, a que se realice un informe anual sobre su progreso en la implementación de todas las metas establecidas en la estrategia digital de EEUU, así como proporcionar un resumen de la información reportada por todas las agencias federales y una descripción del cumplimiento por parte del gobierno federal en su conjunto.

Finalmente, es importante señalar, que gracias a la aprobación de la Ley de Gobierno Electrónico de 2002, el gobierno federal en EEUU, motivó a que estas herramientas fueran emuladas por más de 40 estados de la federación y más de 40 ciudades y condados en el país<sup>472</sup>.

---

<sup>471</sup> FY 2013 ANNUAL REPORT TO CONGRESS. “*E-Government Act Implementación*.” Office of Management and Budget. March 2014. Documento Disponible en: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/egov\\_docs/fy\\_2013\\_e-government\\_act\\_implementation\\_report\\_final\\_03\\_01\\_2014\\_0.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/egov_docs/fy_2013_e-government_act_implementation_report_final_03_01_2014_0.pdf). Fecha de Consulta: 17/Agosto/2019.

<sup>472</sup> OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET. “*FY 2014 Annual Report to Congress: E-Government Act Implementation*”. Documento Disponible en: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/egov\\_docs/final\\_fy14\\_e-gov\\_act\\_report\\_02\\_27\\_2015.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/egov_docs/final_fy14_e-gov_act_report_02_27_2015.pdf). Fecha de Consulta: 17/Agosto/2019.

### **5.3. Iniciativa de Gobierno Abierto y Transparencia en EEUU.**

En 2009, la administración del expresidente Barack Obama, publicó un Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto<sup>473</sup>, que condujo al desarrollo de una Directiva de Gobierno Abierto<sup>474</sup>.

El Memorándum y la Directiva, constituyen la Iniciativa de Gobierno Abierto de EEUU, sin embargo, no se propusieron condiciones generales de reutilización, sino que emergieron ejemplos sectoriales de uso de ISP, como en el campo de los datos geoespaciales, que impulsó la creación específica, de la Infraestructura Nacional de Bases de Datos Espaciales, que constituye un ejemplo de ventanilla única y que proporciona acceso a todos los metadatos disponibles para el acceso a datos geográficos<sup>475</sup>.

Sin embargo, es pertinente destacar que desde el primer día, en que se firmó el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto, se establecieron medidas específicas de trabajo y colaboración, a través del Open Government Working Group<sup>476</sup>.

Por medio de este grupo de trabajo, todas las agencias estadounidenses, han estado trabajando junto con la sociedad civil, para desarrollar e implementar los compromisos para aumentar la transparencia, mejorar la participación, y poner freno a la corrupción. La Alianza para el Gobierno Abierto, ha impulsado a que el país

---

<sup>473</sup> Documento Disponible en: [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/TransparencyaandOpenGovernment](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyaandOpenGovernment). Fecha de Consulta: 5/Agosto/2019.

<sup>474</sup> Documento Disponible en: [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda\\_2010/m10-06.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf). Fecha de Consulta: 5/Agosto/2019.

<sup>475</sup> Documento Disponible en: <http://www.fgdc.gov/framework/frameworkfaq>. Fecha de Consulta: 5/Agosto/2019.

<sup>476</sup> OPEN GOVERNMENT WORKING GROUP. El Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto se puso en marcha a principios de 2010 como un foro para los profesionales de gobierno abierto a través de agencias con la intención de compartir las mejores prácticas para promover la transparencia, la participación y la colaboración. El grupo, al que asisten funcionarios de alto nivel, se reúne mensualmente y abre sus reuniones a sectores de la sociedad civil cada 3 meses.

norteamericano, haya publicado ya tres Planes Nacionales de Gobierno Abierto, uno en 2011, otro en 2013 y un último en 2015.

El primer Plan Nacional de Gobierno Abierto de 2011<sup>477</sup> fue un conjunto de 26 compromisos, que tuvo la intención de mantener la integridad en el gasto público, mejorar a los ciudadanos el acceso a la ISP, la innovación en la gestión de los recursos públicos, y dar a la ciudadanía una voz más activa en los procesos de formulación de políticas públicas del gobierno de EEUU.

Para el año 2013, cuando se publicó el segundo Plan Nacional de Gobierno Abierto<sup>478</sup> ya se habían cumplido 24 compromisos de las 26 metas iniciales, ya que gracias a las estrategias de acceso en esos dos años, más de 10 millones de usuarios habían generado más 270 000<sup>479</sup> peticiones de información con una amplia variedad de temas, que condujeron irremediamente a la acción política de un importante sector en EEUU.

A partir de cada uno de los compromisos que se establecieron en estos planes nacionales, EEUU está construyendo cuatro nuevas y ampliadas iniciativas<sup>480</sup> que se alinean con el The Open Government Partnership OGP y la estrategia nacional de E-Government y Open Government, que tienen como principal objetivo, fomentar la cultura de la transparencia, mejorar los servicios públicos en línea, fortalecer la

---

<sup>477</sup> THE OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. “*National Action Plan for The United States of America*”. Documento Disponible en: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/us\\_national\\_action\\_plan\\_final\\_2.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/us_national_action_plan_final_2.pdf) Fecha de Consulta: 18/Agosto/2019.

<sup>478</sup> THE OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. “*Second Open Government National Action Plan for The United States of America*”. Documento Disponible en: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/us\\_national\\_action\\_plan\\_6p.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/us_national_action_plan_6p.pdf) Fecha de Consulta: 18/Agosto/2019.

<sup>479</sup> U.S. DEPARTMENT OF STATE. “*The Open Government Partnership*”. Documento Disponible en: <http://www.state.gov/j/ogp/> Fecha de Consulta: 18/Agosto/2019.

<sup>480</sup> THE OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. “*New U.S. National Action Plan Initiatives*”. Documento Disponible en: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/new\\_nap\\_commitments\\_report\\_092314.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/new_nap_commitments_report_092314.pdf). Fecha de Consulta: 18/Agosto/2019.

probidad en el gasto público e incentivar la participación ciudadana. Estas cuatro iniciativas las explico ahora.

- ✓ *Promoción de una cultura de la transparencia desde el sistema educativo estadounidense para aumentar el compromiso y la conciencia en este tema.*

Esta iniciativa busca acelerar en los niños, adolescentes y jóvenes, la comprensión de la cultura de la rendición de cuentas y la transparencia, impulsando el intercambio abierto de materiales digitales de aprendizaje, herramientas y prácticas que garanticen una formación cívica desde las aulas de educación básica, hasta los foros universitarios.

El objetivo es lograr sensibilizar en estos tópicos, que además involucrará a las partes interesadas del mundo académico, la industria y funcionarios de la administración pública, quienes trabajaran con el Departamento de Estado de EEUU, el Departamento de Educación y la Oficina de Ciencia y Tecnología quienes coordinan conjuntamente actividades sobre estos temas.

- ✓ *Entrega de Servicios Públicos más eficaces mediante el uso de las TIC.*

La administración federal se ha comprometido a servir a los ciudadanos estadounidenses con mayor eficacia y de manera eficiente e inteligente a través de la entrega de servicios públicos mediante las TIC. El recientemente lanzado Digital Services Playbook<sup>481</sup> trabaja con un programa específico para eliminar los obstáculos que eventualmente se presentan en la prestación de servicios digitales y así mejorar las transacciones hechas tanto por ciudadanos como por empresas.

---

<sup>481</sup> U.S. DIGITAL SERVICES PLAYBOOK. El Servicio Digital de EEUU es una dependencia federal de la Oficina Ejecutiva del Presidente. Proporciona servicios de consulta a las agencias federales sobre tecnología de la información. Su objetivo es mejorar y simplificar el servicio digital, y para mejorar los sitios web federales.

La Digital Services Playbook, publica también de manera frecuente los mejores sitios de la administración, motivando a otras agencias federales a que adopten las mejores prácticas.

- ✓ *Políticas para aumentar la Transparencia, garantizar el acceso y potenciar la reutilización de datos.*

El gobierno federal en EEUU, hace un esfuerzo para lograr que el gasto público esté disponible en sus sitios oficiales para todos los ciudadanos, permitiendo así que las partes interesadas hagan un análisis de los recursos federales, sin inconvenientes y contratiempos. El objetivo es lograr que cualquier ciudadano pueda comprender de manera clara y concreta las cifras y números de las inversiones hechas por cada agencia federal.

Esta es una oportunidad además para mejorar la experiencia en el diseño de las páginas web, permitiendo a los ciudadanos explorar la ISP, usando mapas interactivos y mejorar la funcionalidad de búsqueda y la interfaz de programación de las aplicaciones.

Sin menoscabo de lo anterior, hubo coincidencia por muchos críticos de la transparencia del gasto público de EEUU, en mejorar la accesibilidad y la reutilización de los datos financieros hasta el año 2015, en el que entró en vigor y la aplicación material de la Digital Accountability and Transparency Act of 2014<sup>482</sup> conocida como DATA ACT, que más adelante analizaremos, y que busca como meta, que la administración federal trabaje para mejorar la accesibilidad y reutilización de todos los datos financieros mediante la construcción de conceptos y definiciones, así como la emisión de normas y estándares para el intercambio de dicha información.

---

<sup>482</sup> Documento Disponible en: <https://www.usaspending.gov/Pages/data-act.aspx> Fecha de Consulta: 19/Agosto/2019.

### ✓ *Utilización del Big Data.*

El gobierno de EEUU reconoce la trascendencia creciente de las TIC y sobre todo en los últimos años la importancia que cada vez con mayor fuerza adquiere el Big Data, que tiene además una influencia definitiva en la economía y en el avance de bienes públicos en áreas como la educación, la conservación de la energía, el cambio climático y la asistencia sanitaria<sup>483</sup>. En este sentido, la administración federal está tomando medidas para garantizar el uso responsable de los grandes datos y promover así una mayor apertura.

El Big Data es una tecnología en crecimiento y se estima que hoy en día alrededor de más del 65 % de las empresas en EEUU lo usa de alguna manera o planea hacerlo. Según un estudio de McKinsey del 2013 denominado *Game Changers: Five Opportunities For US Growth and Renewal*<sup>484</sup>, para este año 2020, el uso extendido de Big Bata en los sectores de la economía como la manufactura podría aportar más 326 000 millones adicionales a la economía de EEUU, es decir el 1.7 % de su PIB, mientras que en otras áreas como los sectores de la salud y del mismo gobierno podrían generar hasta más de 286 000 millones en ahorros de costos<sup>485</sup>.

#### **5.3.1. Ley de Transparencia Digital y Rendición de Cuentas de 2014.**

La Ley de Responsabilidad Digital y Transparencia de 2014 *-en adelante DATA ACT-* es una ley que tiene como objetivo hacer que la información sobre el gasto público federal en EEUU sea más transparente y de fácil acceso, porque el resultado

---

<sup>483</sup> VIKTOR MAYER SCHÖNBERGER, KENNETH CUKIER. *“Big data: la revolución de los datos masivos”*. Editorial Turner, 2013, España. ISBN: 8415832109, 9788415832102. pp. 194-196.

<sup>484</sup> Documento Disponible en: [file:///C:/Users/usuario/AppData/Local/Temp/MGI\\_Game\\_changers\\_US\\_growth\\_and\\_renewal\\_Full\\_report.pdf](file:///C:/Users/usuario/AppData/Local/Temp/MGI_Game_changers_US_growth_and_renewal_Full_report.pdf) Fecha de Consulta: 19/Agosto/2019.

<sup>485</sup> ÍDEM.

de su implementación es la generación de datos valiosos que posteriormente pueden ser reutilizados.

La Ley requiere a que el Departamento del Tesoro del país norteamericano, establezca los estándares comunes para que los organismos gubernamentales puedan proporcionar de manera uniforme y eficaz datos financieros, así como ampliar la cantidad de información que las agencias deben facilitar a la página web del gobierno USASpending.gov<sup>486</sup> porque el objetivo de la Ley es mejorar la capacidad de los estadounidenses para rastrear y comprender cómo el gobierno está gastando los dólares que pagan en impuestos los ciudadanos.

La Oficina del Servicio Fiscal, relanzó USASpending.gov en marzo 2015, con mejoras en la usabilidad del sitio, la presentación y la búsqueda, incluyendo una reorganización de cómo se presentan los datos. Por ejemplo, los componentes principales de datos como las áreas de inversión, los perfiles de agencias y empresas privadas que colaboran con el gobierno y resúmenes ejecutivos de proyectos nacionales.

La DATA ACT, tiene sus antecedentes más cercanos, primero en The Federal Funding Accountability and Transparency Act of 2006<sup>487</sup> y dos años más tarde en The Government Funding Transparency Act of 2008<sup>488</sup> que entre otras cosas, obligaban por ejemplo, a que todas las transacciones del gobierno ya fueran contratos, donaciones, préstamos y otras ayudas de asistencia financiera de más de 3,000 dólares, fueran públicas en el sitio USASpending.gov.

Actualmente, el Gobierno Federal produce enormes cantidades de datos sobre cómo se gasta el dinero, pero en algunos casos las mismas palabras se utilizan de

---

<sup>486</sup> USASPENDING.GOV Es un portal web de búsqueda del gobierno de EEUU de acceso público dispuesto por la Ley Federal de Transparencia y Rendición de Cuentas de 2006 para dar a conocer a los ciudadanos estadounidenses la información sobre cómo se gastan sus impuestos.

<sup>487</sup> Documento Disponible en: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-109publ282/pdf/PLAW-109publ282.pdf> Fecha de Consulta: 19/Agosto/2019.

<sup>488</sup> Documento Disponible en: [https://www.frs.gov/documents/ffata\\_legislation\\_110\\_252.pdf](https://www.frs.gov/documents/ffata_legislation_110_252.pdf) Fecha de Consulta: 19/Agosto/2019.



diferentes maneras. Estas inconsistencias hacen que sea difícil de utilizar estos datos de una manera integral, por esta razón y para agilizar esta fragmentación e informar lo que se hace con todos los fondos federales la DATA ACT, requiere que las agencias federales, desglosen en categorías específicas, las cantidades de financiación que una dependencia federal recibe del Congreso de EEUU y cuánto están gastando en proyectos específicos.

También requiere que las dependencias federales usen estándares de datos comunes afines a toda la administración pública para que dicha información sea de fácil accesibilidad en el portal USAspending.gov. La Ley tiene un especial interés en revelar los gastos directos de las agencias federales y la vinculación de los particulares y empresas privadas a los programas federales que permitan a los contribuyentes y responsables políticos realizar un seguimiento de las inversiones del gobierno de EEUU con mayor eficacia.

La DATA ACT, por otro lado, es el primer proyecto de ley de datos abiertos que asciende a rango de Ley en los EEUU y un dato interesante en la promulgación de esta Ley, es que fue aprobada sin objeciones tanto por la Cámara de Representantes del Congreso como por el Senado, lo que confirmó en el país norteamericano, que la transparencia de la ISP no es un asunto de alguna corriente partidista, sino que trasciende a las nuevas formas de la gobernanza global.

En este sentido, como lo menciona textualmente el director ejecutivo de la Data Transparency Coalition, Hudson Hollister, *“...La nueva ley de transparencia en EEUU, toma un modelo de datos estructurado que ha traído una rendición de cuentas sin precedentes a los gastos de estímulo económico y lo aplica a todos los dominios del gasto federal además convertirá la información del gasto federal en datos abiertos de gasto, un nuevo y valioso recurso público que fortalece la rendición de cuentas democrática e incentiva la innovación...”*<sup>489</sup>.

---

<sup>489</sup> DATA TRANSPARENCY COALITION. *“The DATA Act is the nation’s first legislative mandate for data transparency”*. Documento Disponible en: <http://www.datacoalition.org/what-is-data-transparency/data-act/>. Fecha de Consulta: 10/Septiembre/2019.

Creemos que finalmente esta ley fortalecerá las políticas de reutilización de EEUU, porque supondrá la homogeneización de la nomenclatura de todos los reportes de gasto en los portales electrónicos del país norteamericano y además impulsará la rendición de cuentas, una mayor eficiencia en los procedimientos administrativos, la reducción de gastos y la aplicación de controles contra el fraude con fondos públicos, para evitar así, actos de corrupción.

### ***5.3.2 Caracterización de los datos en EEUU.***

Los esfuerzos del gobierno de EEUU para la implementación de políticas que promuevan la reutilización de la ISP, se han visto fortalecidos sobre todo en los últimos años, como la lo hemos reflexionado, con la creación de varias iniciativas encaminadas a la construcción de una estrategia integral de digitalización de todos los datos.

Por esta razón, la OMB y la Administración de Servicios Generales del gobierno federal de EEUU, se han ocupado en desarrollar un modelo conceptual, para caracterizar a la ISP, en el que se reconocen tres capas que apuestan por un modelo centrado en los datos, que se especialice en sistemas de interoperabilidad y donde la continua modernización de su sistema de publicación de contenidos, pueda ofrecer mejores servicios de acceso y reutilización. Ahora analizaremos cada una de ellas.

Hay una primera capa que la llaman Capa de Información, que contiene información estructurada, así como los datos y cifras más comunes tales como las estadísticas del censo y de empleo, además de la información no estructurada como por ejemplo notas de prensa y comentarios de algunos usuarios.

Hay una segunda capa que es llamada Capa de Plataforma, que incluye todos los sistemas y procesos utilizados para gestionar esta información. Los ejemplos incluyen sistemas para la gestión de contenidos, y desarrollo de aplicaciones, servicios de apoyo, tales como recursos humanos o gestión financiera, así como lo

relacionado con el hardware utilizado para acceder a la información entre lo que destacan los dispositivos móviles y la infraestructura física necesaria para llevar los datos a todos los estadounidenses que lo requieran.

Por último, hay una capa denominada Capa de Presentación, y este último nivel, tiene como finalidad definir la manera en que la ISP se organiza y se proporciona a los ciudadanos, empresarios y otras organizaciones que hacen uso de los datos públicos. Esta última capa, representa la forma en que la información del gobierno está disponible tanto para los ciudadanos como para el sector privado, un contenido que puede ofrecerse, ya sea a través de sitios web y portales electrónicos.

Todas estas capas que tiene como objetivo potenciar en EEUU a una administración pública más moderna y centrada en el valor de la ISP, que se basa en cuatro principios fundamentales<sup>490</sup> que ahora mismo analizaremos.

✓ *Información-Centric.*

Este primer principio hace alusión a lo que ya hemos comentado anteriormente y se refiere a una estrategia con un enfoque centrado en los datos y en la información, como pieza clave para la gestión de todos los servicios públicos. Un enfoque centrado en cifras y datos ordenados con la posibilidad de ser manejados y reutilizados de forma eficiente. Este principio habilita a los usuarios a que puedan familiarizarse con todas las infraestructuras disponibles permitiéndoles así a resolver las cuestiones que plantean frente a la administración, convirtiéndose en consumidores de información útil.

Hay un especial interés por tratar a todos los contenidos en la red como datos, es decir, hay todo un mecanismo informático para convertir cualquier contenido no estructurado en datos estructurados, lo que permitirá asegurar que todos los datos

---

<sup>490</sup> THE STATE OF THE FEDERAL WEB REPORT. Un informe publicado en diciembre de 2011 a iniciativa del Gobierno de Barack Obama, delineó los desafíos más apremiantes para la implementación de una estrategia digital nacional. Documento Disponible en: <https://www.usa.gov/webreform/state-of-the-web.pdf>. Fecha de Consulta: 11/Septiembre/2019.

estructurados estén asociados con metadatos. Este mecanismo facilitará la interoperabilidad y permitirá que toda la ISP circule libremente y con seguridad dentro de todas las agencias del gobierno federal en EEUU y de la misma forma con en el sector privado, con los ciudadanos, y con otras organizaciones de la sociedad civil.

✓ *Plataforma compartida.*

El segundo principio en la estrategia digital de EEUU, hace hincapié en un enfoque que ellos denominan de Plataforma Compartida, y que como su nombre lo indica, busca que todas las agencias del gobierno federal trabajen de manera conjunta, para reducir costos, optimizar el desarrollo, aplicar normas plenamente integradas y garantizar la coherencia en la forma en que se crea y en la manera en la que también se entrega la ISP.

Aquí se hace notar, que para aprovechar al máximo el uso de todos los datos disponibles y así poder innovar con menos inversión, se tiene el compromiso de compartir la ISP de manera más ágil, dentro de toda la administración pública y de igual forma con los ciudadanos. También hay un especial interés por compartir las capacidades con las que se construyen los sistemas y procesos que impulsan la estrategia digital.

✓ *Centrado en el Usuario.*

El tercer principio, tiene un enfoque centrado en el ciudadano y las empresas y busca todo tipo de influencias innovadoras para crear, gestionar y presentar datos a los usuarios a través de sitios web. La intención es generar una sensación de cercanía con las necesidades de los recolectores de la ISP, una especie de conexión en la que es experto EEUU para muchas de sus campañas, tratando que

todos los datos, sean de calidad, accesibles, actualizados y precisos en cualquier momento.

Este esfuerzo implica la coordinación entre agencias para asegurar que los ciudadanos y los empleados interactúen con la ISP y así puedan encontrar lo que necesitan, realizando transacciones completas con un nivel de eficiencia que también pueda satisfacer al sector privado.

✓ *Seguridad y Privacidad.*

El cuarto y último principio de la estrategia digital de EEUU establece una plataforma de Seguridad y Privacidad, y pretende que todas las transacciones realizadas por los usuarios en la red se hagan de una manera confiable que garantice la entrega y el uso de los servicios digitales protegiendo la información y la privacidad del ciudadano.

Hay un especial interés por encontrar un equilibrio entre la necesidad real de proteger la información del Estado que puede ser vulnerada por la actividad misma de las administraciones públicas con otros entes y la de los ciudadanos que son actores sensibles dadas las realidades de un panorama donde la tecnología cambia rápidamente. La seguridad, la privacidad y la protección de datos son herramientas indispensables para apoyar el intercambio de información y la colaboración.

Los esfuerzos de acceso y reutilización de la ISP en el país norteamericano también están adoptando nuevas soluciones en áreas tales como el monitoreo continuo, la identidad, autenticación y administración de credenciales y criptografía para que los datos solo se compartan con los usuarios autorizados.

#### **5.4. Seguridad Cibernética en EEUU.**

El gobierno de EEUU está consiente que la ISP resguardada por la administración federal en cada una de sus agencias y dependencias, debe ser asegurada y resguardada, independientemente de cómo se almacenen los datos, se procesen y se reutilicen, ya que este tipo de información acumulada en portales y dispositivos electrónicos, se vuelve cada vez más sensible, es así que se buscan mecanismos para fortalecer la integridad de estos datos como una premisa fundamental para construir la confianza entre los ciudadanos y las acciones emprendidas por la administración.

En este contexto a la par de la publicación de la Ley de Gobierno Electrónico de 2002, se publicó la Federal Information Security Management Act of 2002<sup>491</sup> conocida por sus siglas en inglés como FISMA, que reconoció la importancia de la seguridad de la información a los intereses económicos y de seguridad nacional de EEUU y que además obligó a cada agencia federal a desarrollar programas para salvaguardar todos sus sistemas de operaciones que contienen la información sensible de millones de ciudadanos estadounidenses y se calcula que solo en el año 2008 las agencias federales gastaron más de 6 mil millones de dólares<sup>492</sup> en infraestructura tecnológica tanto en hardware como en software con la finalidad de garantizar la seguridad de la información en el ciberespacio.

Esta Ley clasificó todos los sistemas de información de acuerdo al nivel de riesgo, y obligó a que todas las agencias diseñaran un plan de seguridad que incluyera un agente de certificación de todos los controles de seguridad que identificara las amenazas y la vulnerabilidad inicial de riesgo de cada uno de los procesos de

---

<sup>491</sup> Documento Disponible en: <http://csrc.nist.gov/drivers/documents/FISMA-final.pdf>. Fecha de Consulta: 12/Septiembre/2019.

<sup>492</sup> OFFICE OF MANAGEMENT AND BUDGET. *"Fiscal Year 2008 Report to Congress on Implementation of The Federal Information Security Management Act of 2002"*. Documento Disponible en: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/reports/fy2008\\_fisma.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/reports/fy2008_fisma.pdf) Fecha de Consulta: 12/Septiembre/2019.

autenticación y autorización de datos de los usuarios que accedan a los portales y aplicaciones del gobierno en la red.

Después de doce años, una enmienda a la FISMA, la convirtió en una nueva ley, la Federal Information Security Modernization Act of 2014<sup>493</sup> una actualización, que incorporó varias modificaciones para FISMA, con el objetivo de modernizar las prácticas de seguridad federales a las preocupaciones de seguridad actuales.

Reafirma la autoridad y la supervisión del Director OMB del que ya hemos hablado, mientras que se autoriza al Secretario del Departamento de Seguridad Nacional DHS, para administrar la implementación de políticas y prácticas de seguridad para los sistemas de información federales. Así mismo la OMB delega al Director de Inteligencia Nacional DNI, varias funciones para fortalecer el trabajo que los servicios de inteligencia realizan a través de todos los programas informáticos con los que cuentan las agencias federales en EEUU.

Esta Ley Federal de Modernización de Información y de Seguridad de 2014, también delega a las dependencias del gobierno del país norteamericano la responsabilidad de notificar al Congreso de los principales incidentes de seguridad, mientras que la OMB será responsable de la elaboración de orientaciones sobre lo que constituya un incidente de mayores dimensiones.

La Ley tiene un cambio sustancial muy importante con la anterior de 2002, ya que modifica la orientación de los informes que se realizan y se centra en mayor medida en las amenazas, las vulnerabilidades, los incidentes, y los inconvenientes que tengan relación con la información de identificación personal de los ciudadanos. Además proporciona un significativo uso de herramientas automatizadas de programas de seguridad de la información de las agencias federales, incluyendo las

---

<sup>493</sup> Documento Disponible en: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/2521> Fecha de Consulta: 12/Septiembre/2019.

evaluaciones periódicas de riesgo, pruebas de los procedimientos de seguridad y de detección, notificación y respuesta a incidentes de seguridad<sup>494</sup>.

Todos los altos funcionarios del gobierno de EEUU deben garantizar las tareas de seguridad en la información y tienen la responsabilidad en la planificación presupuestaria para la gestión de todos los programas de seguridad en cada una de sus agencias. En realidad, las modificaciones hechas a la ley de 2002, buscan involucrar con mayores responsabilidades a las dependencias federales y que la presentación de informes se enfoque más en los temas de incidentes de seguridad.

Esta actualización refuerza en definitiva el uso de mecanismos y estrategias de monitoreo en la red de una forma continuada para mantener un ciclo constante en la evaluación del impacto de los sistemas de información y de seguridad. Además, fortalece propuestas sobre el intercambio de información sobre seguridad cibernética, la lucha contra la delincuencia informática, y la notificación de violación de datos.

En este esfuerzo para garantizar que todas las agencias del gobierno federal puedan compartir información de forma confiable y evitar fuga y duplicación de datos, el Departamento de Seguridad Nacional DHS, y el Departamento de Defensa DOD, trabaja de manera constante con el Instituto Nacional de Estándares y Tecnología NIST, con la finalidad de desarrollar una base de seguridad que proporcione los requisitos de seguridad normalizados en toda la administración federal.

Estas políticas públicas, incluyen el desarrollo de arquitecturas de seguridad en móviles y en sistemas inalámbricos, que incorporan la seguridad y la privacidad desde el diseño hasta el momento de la evaluación de los diferentes mecanismos de control, ya que teniendo en cuenta que las realidades de la tecnología cambian

---

<sup>494</sup> TENABLE NETWORK SECURITY. *"The Federal Information Security Modernization Act of 2014"*. Documento Disponible en: <https://www.tenable.com/blog/the-federal-information-security-modernization-act-of-2014>. Fecha de Consulta: 12/Septiembre/2019.



rápidamente, se tiene la responsabilidad de evaluar continuamente los procesos para la adopción de nuevas tecnologías, y garantizar la privacidad de todos los datos que posee el gobierno federal.

Como parte del trabajo que hace el gobierno del país norteamericano sobre la seguridad de los dispositivos móviles, aplicaciones y plataformas para acceder a todas las infraestructuras del gobierno electrónico el NIST<sup>495</sup> revisa continuamente las normas y directrices existentes para asegurar que sean lo suficientemente flexibles y eficientes para adaptarse a la tecnología móvil que es la vía por la que una gran mayoría de los ciudadanos estadounidenses interactúan con la administración electrónica.

De la misma forma, hay también un organismo federal del gobierno de EEUU que resguarda la seguridad y confidencialidad de la información, conocido por sus siglas en inglés como Federal Chief Information Officer of the United States CIO<sup>496</sup> que evalúa además las oportunidades para acelerar la adopción de tecnologías móviles seguras en toda la administración federal a costos reducidos.

Por otro lado, una función más de esta oficina del gobierno federal es prevenir el cobro indebido y evitar la retención, uso o divulgación de datos confidenciales, así como la información de identificación que tenga carácter personal.

La Federal Chief Information Officer of the United States CIO, así como el Instituto Nacional de Estándares y Tecnología NIST, de los que ya hemos hablado antes, en colaboración con otra oficina denominada National Archives and Records Administration NARA<sup>497</sup> se coordinan para desarrollar directrices, para la aplicación

---

<sup>495</sup> Instituto Nacional de Estándares y Tecnología en EEUU.

<sup>496</sup> THE FEDERAL CHIEF INFORMATION OFFICER OF THE UNITED STATES. Es el Director de Información Federal de los EEUU, también conocido como el Director de Información de EEUU. Es materialmente el administrador de la Oficina de Gobierno Electrónico, que a su vez forma parte de la Oficina de Gerencia y Presupuesto. Supervisa las inversiones que en tecnología realiza el gobierno federal de EEUU.

<sup>497</sup> NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION NARA. La Administración Nacional de Archivos y Registros, es una oficina encargada de administrar todos los archivos y registros de la nación. Hay un 3% de todos los documentos y materiales creados por razones legales o históricas

normalizada de los controles de privacidad en un entorno digital y se ocupan también de la formación y capacitación de funcionarios de los últimos avances tecnológicos y opciones para abordar el tema de la privacidad en el entorno digital.

### **5.5. Reutilización de la ISP en México. Marco Normativo y principales estrategias.**

México fue uno de los primeros países de América Latina en adoptar una Ley de Libertad de Información. En 2002, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,<sup>498</sup> *-en adelante LFTAIPG-* fue adoptada dentro del marco normativo jurídico del país. En este contexto es pertinente señalar que el artículo 6 de la Constitución Mexicana establece el derecho detallado y amplio a la información, sin perjuicio de restricciones limitadas en el acceso por razones de interés público y garantizando sistemas para acceder rápidamente a la ISP.

La Ley no contiene ninguna disposición relativa a la reutilización de la ISP. Los derechos de autor están regulados en la Ley Federal de Derechos de Autor<sup>499</sup> que se complementa igualmente con el Reglamento de la Ley Federal de Derechos de Autor<sup>500</sup>.

Es importante mencionar que el concepto de ISP en México se encuentra estipulado en el Artículo 3, Secciones III y V de la LFTAIPG y define respectivamente los términos de información y documentos. La ISP, es la información contenida en los

---

que se mantienen resguardados en esta oficina para siempre, todos los ciudadanos pueden hacer consultas en este archivo.

<sup>498</sup> Documento Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf) Fecha de Consulta: 13/Septiembre/2019.

<sup>499</sup> Documento Disponible en: [http://www.indautor.gob.mx/documentos\\_normas/leyfederal.pdf](http://www.indautor.gob.mx/documentos_normas/leyfederal.pdf) Fecha de consulta: 13/Septiembre/2019.

<sup>500</sup> Documento Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LFDA.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LFDA.pdf) Fecha de Consulta: 13/Septiembre/2019.

documentos de las entidades y organismos públicos y que se obtiene y adquiere para ser transformada o conservada. En el mismo sentido se define a Documentos como cualquier registro, archivos, informes, estudios, certificados, resoluciones, comunicaciones oficiales, correspondencia, directivas, entre otras, independientemente de su forma de expresión y que se relacionan con el ejercicio de las funciones o actividades de los organismos públicos y servidores públicos, independientemente de su fuente o fecha de emisión.

Por otro lado, el concepto de Organismos del Sector Público, se encuentra señalado en el Artículo 3, fracciones IV y XIV de la LFTAIPG, y distingue entre los organismos públicos y organismos y entidades, que representan esencialmente la rama ejecutiva del gobierno y la administración pública federal, y otros tipos de organismos públicos, compuestos por el Poder Legislativo Federal, el Poder Judicial Federal, los Órganos Constitucionales Autónomos, Organismos Administrativos Federales y cualquier otro órgano federal. Los organismos y entidades están sujetas a obligaciones más estrictas y una supervisión más rigurosa.

Además de lo anterior, y de acuerdo con el artículo 46 de la Ley Federal del Derecho de Autor, *“...Todas las obras realizadas en el Servicio Oficial de la Federación, las entidades federativas o municipios, están protegidos los derechos de autor...”*. En aplicación del artículo 14, Sección VIII de la Ley Federal del Derecho de Autor, las siguientes obras son excluidos de la protección de derechos de autor: *“...Los textos legislativos, reglamentarios, administrativos o judiciales, así como sus traducciones oficiales. En caso de ser publicados se sujetarán al texto oficial y no se conferirán derechos exclusivos de edición...”*.

Con respecto a las autoridades administrativas en materia de transparencia y acceso a la ISP el artículo 33 de la LFTAIPG establece la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, ahora Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública<sup>501</sup>, un órgano independiente y autónomo encargado de la aplicación de la Ley Federal de Transparencia, con los departamentos y organismos

---

<sup>501</sup> <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/ifai.aspx>.

de la rama ejecutiva, y la revisión de los casos en los que las autoridades públicas se niegan al acceso de la ISP.

Los objetivos de la política de Open Data en México, según las mismas autoridades, apuntan a combatir la corrupción, mejorar el servicio público, la eficiencia del sector público, aumentar el compromiso público y crear un clima que brinde nuevas oportunidades económicas al sector privado. En un corto período de tiempo, México ha desarrollado e instrumentado, una ambiciosa Política Nacional de Datos Abiertos que establece una visión amplia para los datos abiertos y ha hecho esfuerzos para logros significativos a nivel federal.

En este sentido, se emitió un Decreto Presidencial de Datos Abiertos<sup>502</sup> y ha desplegado un portal central de datos gubernamentales abiertos, estableciendo los organismos de apoyo y las directrices más importantes, implementando iniciativas para hacer que las instituciones públicas y los usuarios de datos colaboren para encontrar soluciones a problemas públicos. Estas iniciativas federales se han complementado con actividades a nivel local. No obstante, si es necesario señalar que la ISP aún no ha logrado un impacto doméstico sostenible en la economía y en la sociedad mexicana.

El país ha implantado con éxito [datos.gob.mx](http://datos.gob.mx)<sup>503</sup>, su portal central de datos abiertos y ha desarrollado directrices técnicas y reglamentarias basadas en principios internacionales de datos abiertos. Esto ha dado lugar a la publicación gradual de datos por parte de todos los niveles de gobierno en México. Actualmente, 200 instituciones públicas han publicado más de 12.000 bases de datos generando más de 300.000 descargas<sup>504</sup>.

---

<sup>502</sup> Documento Disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5382838&fecha=20/02/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5382838&fecha=20/02/2015) Fecha de Consulta: 13/Septiembre/2019.

<sup>503</sup> Documento Disponible en: <https://datos.gob.mx/> Fecha de Consulta: 13/Septiembre/2019.

<sup>504</sup> CIDE. (2016). *"Datos abiertos, transparencia y redistribución en México"*. Alejandro Trelles, Micah Altman, Eric Magar y Michael P. McDonald. Documento Disponible en:

Se reconoce la necesidad de mejorar la coordinación entre sus políticas de Open Data y las agendas gubernamentales que promueven el acceso a la ISP, para aumentar la reutilización y fomentar la creación de valor a través de la colaboración y las asociaciones con las partes interesadas de dentro y fuera del sector público.

México necesita desarrollar un ecosistema dinámico de datos, en donde la ISP sea realmente potenciada, enriquecida y reutilizada por los múltiples actores de los sectores público, privado y otros agentes sociales. Esto implica fortalecer las conexiones y la colaboración entre estos actores, ya que su participación en la creación y reutilización de ISP puede ayudar a generar productos y servicios que benefician a los ciudadanos.

Las iniciativas de colaboración de las partes interesadas, se han puesto en marcha por el gobierno federal, y es importante resaltar esto, porque la participación proactiva de las instituciones públicas no ha ocurrido con regularidad en materia propiamente de acceso a la ISP y políticas de Open Data. En México, el gobierno federal enfrenta el reto de institucionalizar el acceso a la ISP, sobre todo en el sector privado con el fin de difundir iniciativas de datos abiertos, con el apoyo y liderazgo de las secretarías y los organismos públicos clave en la materia.

En un informe de la OCDE titulado: *Open Government Data Review of México Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation*, publicado en el año de 2016 se destaca que México se ha convertido en un líder en un corto tiempo en hacer accesibles los conjuntos de datos dentro de toda la ISP, pero ahora necesita potenciar esta riqueza de información digital, para fomentar la innovación y beneficiar a la economía y la sociedad mexicana, según lo establece el informe de la OCDE<sup>505</sup>.

---

<http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/825/619> Fecha de Consulta: 13/Septiembre/2019.

<sup>505</sup> RIVERA PEREZ, JACOB ARTURO. (2018). *“Open Data in Mexico: The Search for Civic, Private and Public Sector Innovators”*. Documento Disponible en: <https://medium.com/@canada2020/open-data-in-mexico-the-search-for-civic-private-and-public-sector-innovators-a974547d1c22> Fecha de Consulta: 13/Septiembre/2019.

Sin embargo, resulta pertinente señalar, que de acuerdo con las revisiones de la ISP, así como todas las estrategias de Open Data que hasta el momento se han puesto en funcionamiento, señalan que México ocupa el décimo lugar, justo detrás de los EEUU, en el índice OURData<sup>506</sup> de la OCDE y su Política Nacional de Datos Abiertos ha generado una serie de ambiciosas iniciativas federales incluyendo el portal de datos gubernamentales Gob.mx<sup>507</sup>.

A pesar de ello, la ISP todavía debe tener un impacto sustancial en la economía y la sociedad mexicana, ya que hay más trabajo por hacer antes de que el sector público pueda convertirse en un facilitador de la economía digital y de una mejor gobernanza pública.

El informe de la OCDE recomienda apoyar activamente a los funcionarios públicos, empresarios, agentes sociales, empresas, periodistas y la sociedad civil en el uso de la ISP, incluyendo la capacitación de habilidades para crear valor a partir de ella. La creación y participación de las comunidades de usuarios en torno a la ISP es un primer paso esencial, ya que la colaboración activa entre productores y consumidores de datos es clave para fomentar su reutilización.

El análisis de la ISP publicada en México, también podría conducir a avances en áreas como la salud, la lucha contra el cambio climático y la capacidad de la administración federal, para hacer frente a los desastres naturales.

En este sentido, el informe de la OCDE Open Government Data Review of México Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation<sup>508</sup> destaca la necesidad de ir más allá de los ejercicios de consulta única y dar prioridad a la liberación de la ISP

---

<sup>506</sup> OECD (2015). "OUR Data Index: Open, Useful, Reusable Government Data in Government at a Glance 2015", OECD Publishing, Paris. Documento Disponible en [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015-70-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-70-en) Fecha de Consulta: 17/Septiembre/2019.

<sup>507</sup> SHRUTI H SANNON. (2015). "The GovLab Index: Open Data". Documento Disponible en: <http://thegovlab.org/the-govlab-index-open-data-updated/> Fecha de Consulta: 17/Septiembre/2019.

<sup>508</sup> OECD. (2016). "Open Government Data Review of Mexico: Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation", OECD Publishing, Paris. Documento Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264259270-en> Fecha de Consulta: 14/Septiembre/2019.

basándose en un enfoque relacionado en la demanda. Sugiere la formación en el potencial de la ISP y la puesta en marcha de ejercicios para sensibilizar a los empresarios, la sociedad civil, los estudiantes y los periodistas, que son clave en la difusión de las estrategias de Open Data.

Las recomendaciones claves a partir de las revisiones para el gobierno mexicano son según este informe de la OCDE las siguientes<sup>509</sup>:

- ✓ Asegurar que las políticas de reutilización de ISP se integren con las políticas de Open Data, ya que con esto se puede contribuir a lograr mejores objetivos políticos transversales, como una mayor colaboración del sector público y la participación ciudadana.
- ✓ Reforzar el marco de políticas para el gobierno abierto, desarrollando una Política Nacional de Gobierno Abierto, que ayudaría a México a pasar de un gobierno abierto a una estrategia de Estado Abierto que involucre también a todos los órganos del Poder Judicial y los Poderes Legislativos, para que junto a las estrategias del Ejecutivo y los otros organismos del sector público a nivel federal y local, así como instituciones independientes, se logre conectar mejor el gobierno abierto con el desarrollo.
- ✓ El mantenimiento de la estructura del gobierno federal actual para asegurar la continuidad del apoyo político de alto nivel y la financiación regular que hoy se hace a las políticas de Open Data que contribuiría a la continuidad de las políticas en el corto y mediano plazo. Esto también ayudaría a aumentar la institucionalización de la ISP en instituciones públicas, garantizando la continuidad de los procedimientos reglamentarios, así como el apoyo legal del gobierno federal a las instituciones públicas involucradas.
- ✓ Desarrollar una Estrategia Nacional de Datos no institucional para crear un visionario ambiente y atmosfera social que respalde las políticas de datos abiertos, que permita a las instituciones gubernamentales el afianzamiento

---

<sup>509</sup> ÍDEM

de la cultura de la transparencia y la vinculación de los ciudadanos con toda la ISP.

- ✓ Fomentar una demanda y priorización basada en el valor de la divulgación de la ISP. Esto implica la alineación de las instituciones públicas con la visión del gobierno federal, con la intención de consultar regularmente a los usuarios, fomentando las solicitudes de ISP y todos los servicios y productos a través del portal federal de datos y el desarrollo de políticas de marketing del valor de la ISP y estrategias de comunicación.
- ✓ Activar y comprometer a diferentes comunidades de datos abiertos, actores que son al mismo tiempo productores y usuarios potenciales de la ISP, para fortalecer los beneficios de los datos en toda la sociedad y dentro de grupos sociales específicos, facilitando la colaboración de las partes interesadas que contribuya a la apertura de los datos y su reutilización.
- ✓ Apoyo a la divulgación de la ISP orientada a los negocios y el desarrollo de innovadoras comunidades de negocios de datos abiertos para liberar el potencial de la ISP como una facilitadora de la economía impulsada por la transparencia y la innovación cívica.

Una vez reflexionadas estas recomendaciones de la OCDE, es necesario igualmente señalar que para que el gobierno cumpla su papel de catalizador, también se necesitan habilidades dentro de las instituciones del sector público. Con más de 3.000 funcionarios formados en el último año, el gobierno mexicano está persiguiendo esta meta agresivamente. Estos esfuerzos podrían reforzarse con programas educativos que apoyen el desarrollo de habilidades a través de grupos de usuarios específicos, tales como estudiantes y empresarios<sup>510</sup>.

---

<sup>510</sup> GOBIERNO DE MÉXICO. *“Estrategia Nacional de Gobierno Abierto para México. Proyecto Ejecutivo”*. Documento Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/458F60EAD3C737E405257F1600507043/\\$FILE/Estrategia-Nacional-de-Gobierno-Abierto-para-Mexico3.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/458F60EAD3C737E405257F1600507043/$FILE/Estrategia-Nacional-de-Gobierno-Abierto-para-Mexico3.pdf) Fecha de Consulta: 14/Septiembre/2019.



El gobierno también podría colaborar más profundamente con las nuevas empresas basadas en datos y llegar a más actores locales para apoyar iniciativas de datos abiertos a nivel local. Los esfuerzos de las partes interesadas, tanto a través de las instituciones públicas como locales, tendrán que alinearse cada vez más con los objetivos de la Política Nacional de Datos Abiertos y el Plan Nacional de Desarrollo para multiplicar el impacto de los datos abiertos<sup>511</sup>.

Al igual que México, ahora más que nunca, los gobiernos de la OCDE están reconociendo su papel esencial como catalizador dentro de sus propios ecosistemas nacionales de datos abiertos. Los exámenes OCDE de Datos Abiertos analizan la implementación de tales iniciativas en países como Corea, y Brasil. La última revisión de México en el año 2016, revela los esfuerzos del gobierno para coordinar sus múltiples iniciativas, ya que se posiciona como una fuerza central en la transformación hacia una economía basada en la ISP.

Pero los esfuerzos de México, también están ayudando al sector público a ser más eficiente. La iniciativa Datalab<sup>512</sup>, desarrollada en cooperación con el Centro de Investigación y Enseñanza en Economía (CIDE), muestra la voluntad del gobierno mexicano de traer talento de fuera del gobierno, para mejorar la capacidad del sector público para utilizar, reutilizar y explotar datos para mejores políticas públicas<sup>513</sup>.

El gobierno mexicano tendrá que alimentar y comprender las demandas de la ISP de los reutilizadores capacitados dispuestos a transformar ideas en productos y servicios de valor agregado. La colaboración de múltiples interesados es crucial para que esto suceda. Las universidades, las instituciones del sector público, los estudiantes y las empresas tendrán que trabajar juntos como socios dentro de un

---

<sup>511</sup> ÍDEM.

<sup>512</sup> Información Disponible en: <http://blog.datalab.mx/> Fecha de Consulta: 14/Septiembre/2019.

<sup>513</sup> El DataLab de la Coordinación de Estrategia Digital y el Laboratorio Nacional de Política Pública serán las instituciones responsables de liderar esta iniciativa. El Datalab es un Laboratorio de Datos Abiertos para impulsar el uso y análisis de datos para el desarrollo, implementación y evaluación de política pública basada en Datos Abiertos.

ecosistema de datos abiertos con el fin de aprovechar al máximo el potencial de la ISP y contribuir a la innovación empresarial y cívica en México.



## CAPITULO VI. CONCLUSIONES DE LA REUTILIZACIÓN DE LA ISP.

### I.

En el marco de la globalización, las nuevas estrategias de la gobernanza y de las TIC, el sector público se consolida fundamentalmente como el más importante productor de ISP, que incluye principalmente datos relacionados con los negocios, la geografía, información meteorológica, jurídica, educativa, social, entre otras. Es así que por esta razón la ISP se configura como materia prima de una gran cantidad de nuevos servicios y productos que todos los días consumen y adquieren los ciudadanos y las empresas, con un valor estimado en torno a casi los 28 mil millones de euros que representa el 0.25 % del PIB europeo aproximadamente<sup>514</sup>.

Conviene señalar, que sobre todo en los últimos años se está creando un sector empresarial y de los negocios alrededor de la ISP, que es considerada esencialmente como materia prima para el desarrollo de productos y servicios que hoy son atractivos para los ciudadanos y las pequeñas y medianas empresas principalmente en Europa, España y EEUU, pero también de manera especial para mercados emergentes como México.

### II.

Es así que, a la luz de esta investigación, la reutilización de la ISP se configura como una de las políticas públicas de impulso y fortalecimiento de la sociedad de la información, en la que como primer paso es fundamental la puesta a disposición a la ciudadanía de toda la información recopilada y resguardada por las administraciones públicas.

La sociedad civil y más específicamente los activistas, académicos y líderes sociales tienden a monitorear la gobernanza pública; que les permite combatir los

---

<sup>514</sup> PUYOL MONTERO, JAVIER. (2014). *“La reutilización de la información en el ámbito del sector público”*. Documento Disponible en: <http://aplicaciones.ccm.itesm.mx/virtualis/index.php/virtualis/article/view/101/88> Fecha de consulta: 20/Octubre/2019.

actos de corrupción y los abusos de poder y hacen uso de estrategias de acceso y reutilización de la ISP para ayudar a mejorar las decisiones de las administraciones públicas y de los gobiernos en general.

Es importante alcanzar con todos los actores jurídicos y políticos involucrados, en la medida de lo posible, un diálogo transparente, que señale con toda claridad los objetivos de las políticas de reutilización de la ISP, para que se compartan todas las experiencias que, desde las administraciones públicas, están relacionadas a la reutilización, logrando de esta forma un desarrollo más exitoso de todas sus potencialidades. Por otro lado, sería de gran utilidad llevar a cabo investigaciones y estudios con una frecuencia periódica, que ayuden a determinar el nivel de implantación de tales políticas, el desarrollo de los principales objetivos fijados y de las posibles causas de su no realización.

III.

Para cualquier modelo jurídico de promoción del acceso y la reutilización de la ISP, se debe contar con una rigurosa libertad de información, porque este principio es una condición sine qua non. Todavía hay numerosos países en el mundo que no han adoptado tales leyes. En aquellos países que ya tienen estas leyes en vigor, la conciencia pública debe ser potenciada y aumentada.

Si bien la UE y EEUU reconocen un derecho de acceso a la ISP, no todos reconocen el derecho a reutilizar la información como es el caso de México. También debe señalarse que el alcance de estas leyes, tanto en términos de los organismos del sector público a los que se aplican, como el tipo de información dentro de su alcance, pueden ser sustancialmente diferentes. En el caso de la UE todos los países han adoptado leyes de libertad de información que, en todos los casos, garantizan el acceso a la ISP, pero las disposiciones sobre la reutilización de la IPS, aún son difusas. En la actualidad, México no tiene disposiciones, ni políticas generales sobre la reutilización de la ISP.

En cualquier caso, para garantizar el principio de accesibilidad universal y no discriminación contra los usuarios, se recomienda el uso de formatos abiertos, es

decir, formatos que están claramente especificados y de libre acceso. Normalmente, los formatos abiertos son aquellos que pueden ser visitados y procesados, utilizando herramientas disponibles para cualquier usuario. La regla general es dar a conocer los datos en el formato en que se encuentran originalmente disponibles o son ampliamente utilizados, siempre en el estricto cumplimiento de los principios de Open Data.

#### IV.

Por otro lado, es importante tener claro que todo lo relacionado a las condiciones generales de reutilización de la ISP, se sujetaran siempre a varios principios generales entre los que se destacan fundamentalmente el compromiso de citarse la fuente de todos los datos y la ISP que se reutiliza, además que en ningún caso debería alterarse el contenido total o parcial de la ISP, en el sentido de pretender desnaturalizar la orientación de dichos datos.

También debe especificarse la última fecha de actualización de la ISP, siempre y cuando dicha información esté previamente abierta y disponible en la fuente original. Se tendrán que conservar inalterados los metadatos, específicamente la fecha de actualización del conjunto de datos y sobre las condiciones de reutilización de ISP aplicables en caso concreto.

#### V.

Los derechos de autor o de propiedad intelectual en el caso de la ISP, no suelen tratarse en el contexto de la legislación sobre libertad de información, sino en las leyes nacionales sobre derechos de autor. En la actualidad no existe ningún vínculo directo entre los regímenes normativos de la ISP y las leyes del derecho de autor, así es dentro de la UE, en EEUU, en España y México.

Es así que, debe alentarse a los gobiernos, a que se eliminen todas las restricciones que no estén reguladas dentro de los marcos normativos de derechos de autor y otros derechos de propiedad intelectual que pudieran impedir que el público acceda y reutilice la ISP. En el caso de la UE y España hay una legislación muy rigurosa en

este tema, mientras que en EEUU hay un marco normativo más flexible, aunque en la relación jurídica entre la Unión Europea y EEUU tendrá repercusiones importantes después de la aprobación de la Directiva 2019/1024.

## VI.

Varios obstáculos podrían impedir la apertura de datos del sector público a los ciudadanos. En primer lugar, aunque se haya adoptado y se aplique una ley de acceso a la ISP, los ciudadanos no siempre son conscientes de sus derechos.

En los países menos desarrollados, la calidad de las redes de telecomunicaciones y la escasa alfabetización en Internet, pueden impedir, por ejemplo, el despliegue eficiente de portales nacionales. Diferentes factores, como la falta de precisión o los datos incompletos, pueden afectar la calidad de los datos y, por tanto, constituyen obstáculos adicionales para la reutilización de la ISP. La ausencia de metadatos referentes a las explotaciones y a los titulares de ISP es otro posible impedimento.

Por otro lado, la protección de los datos de las personas, está en el centro del desarrollo de la infraestructura necesaria, para permitir la reutilización de la ISP y el intercambio de datos efectivo y seguro. Se deben fortalecer los mecanismos jurídicos, para asegurarnos de que solo usamos los datos que tenemos derecho a usar, para hacerlo de la manera más apropiada, transparente y legal.

La respuesta a la protección de los datos personales, se encuentra en las técnicas de anonimización, que en el marco jurídico español se reconoce como procedimiento de disociación, que consiste básicamente, en el tratamiento sensible y escrupuloso de los datos personales, de modo que la información que se obtenga de los mismos, no pueda asociarse a persona identificada o identificable.

## VII.

Se debe alentar a los gobiernos a que establezcan sus propios portales nacionales para facilitar la accesibilidad, la difusión y una efectiva reutilización de la ISP, como es el caso de México. Sin embargo, la decisión de establecer y mantener un portal

gubernamental debe tomarse después de una evaluación de la sostenibilidad financiera del modelo.

Debe tenerse en cuenta, los costes de mantenimiento de los portales nacionales y de las bases de datos abiertos. Se deben considerar diferentes modelos de financiación como el portal apoyado por las cámaras empresariales, los usuarios finales que pagan datos, proveedores de datos que pagan a los organismos del sector público o una combinación de los diferentes modelos.

#### VIII.

Deben promoverse el uso de licencias abiertas, mediante una licencia estándar como Creative Commons o una licencia a medida. La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual OMPI, podría desempeñar un papel, ya sea publicando mejores prácticas o desarrollando modelos de licencia estándar adecuados, con la intención de que las políticas de Open Data de todos los gobiernos en el mundo, sean reales y efectivas.

En este sentido, se procura que cualquier tipo de licencia de explotación de ISP que se conceda y autorice, debe tener criterios y requisitos básicos que no imposibiliten los fines que busca la reutilización de los datos. Las licencias en cualquier esquema normativo, deberán ser ante todo transparentes, claras y justas. Bajo ninguna circunstancia limitarán las posibilidades de reutilización ni imposibilitarán la competencia, que es necesaria en la consolidación de un mercado único digital y para garantizar la interoperabilidad de toda la ISP tendrá que estar disponible en formato digital para ser que pueda ser procesada electrónicamente.

#### IX.

Las autoridades públicas, deben establecer los medios de comunicación con potenciales grupos que reutilizan la ISP, para animarles a hacer uso de los recursos puestos a su disposición. Estos canales pueden ser el establecimiento de las reuniones periódicas, en las que se expongan las experiencias de recopiladores de ISP, diseñadores web, periodistas de datos y cualesquiera otras personas que



pueden tener ideas sobre el potencial de la reutilización de la ISP para generar aplicaciones basadas en recursos y datos abiertos.

Es importante comprender que la reutilización de la ISP no se limita solo a los empresarios o el sector privado, sino que cualquier ciudadano, puede obtener los beneficios de la reutilización, no necesariamente con el objetivo de lucrar con la ISP, ya que grupos de ciudadanos pueden reutilizar datos solo para aprovechar esta fuente alternativa de información para satisfacer sus necesidades o simplemente por curiosidad.

Además, los investigadores y académicos también desempeñan un papel importante en la reutilización de la ISP, como uno de los elementos clave en la innovación y en la creación de nuevas soluciones o ideas basadas en la tecnología. La ISP es una fuente primaria de alta calidad para la investigación, de hecho, los científicos siempre han sido grandes expertos en el procesamiento de datos que poseen las administraciones públicas.

X.

En general, la revisión de los estudios y análisis muestra que hoy en día hay un mejor acceso y uso de la ISP y se confirma por los gobiernos, al menos a los que hemos hecho referencia a lo largo de esta tesis doctoral, que es de gran importancia para todas las economías. La reutilización de la ISP cada vez más, toma un lugar central y deja de ser un tema periférico, frecuentemente confundido con la libertad de información, desarrollándose un amplio análisis y desarrollo a nivel internacional de los principios para un mejor uso de la ISP.

El libre acceso a la ISP ha sido una piedra angular en la política de reutilización de la ISP que se fortalece cada vez más, aunque existan dificultades conceptuales y prácticas en la medición de sus beneficios, que finalmente redundan en la mejora potencial de los procesos democráticos y el compromiso social.



## BIBLIOGRAFÍA

### **Fuentes Bibliográficas.**

- ✓ AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. (2006). *"Gobernanza y gestión pública"*. Fondo de Cultura Económica, 2006. ISBN: 9681681339, 9789681681333, México.
- ✓ ARAMBERRI MIRANDA, JOSU. (2018). *"Reutilización de la información del sector público y universidades. Fundamentos para una nueva etapa"*. Localización: RUIDERAe: Revista de Unidades de Información, ISSN-e 2254-7177, N°. 13, 2018 (Ejemplar dedicado a: De la Administración Electrónica a la Transformación Digital en la Universidad).
- ✓ ARQUERO AVILÉS, ROSARIO Y OTROS. (2011). *"Reutilización de la información generada en el sector público español"*. Revista española de documentación científica, ISSN 0210-0614, Vol. 34, n. 3, 2011, p. 427- 446.
- ✓ ASEDIE. (2019). *"Sector Informediario"*. Documento Disponible en: <http://www.asedie.es/assets/informeasedie-sector-infomediario-2019.pdf>.
- ✓ BARRERO RODRÍGUEZ, CONCEPCIÓN. (2018). *"El derecho de acceso a la información pública: algunas cuestiones claves en la aplicación de las leyes de transparencia"*. En Cotino Hueso, Lorenzo y Boix Palop, Andrés: El buen gobierno y la transparencia, a caballo entre la Ética y el Derecho. Revista Internacional de Éticas Aplicadas, nº 27, 221-244.
- ✓ BARRERO RODRÍGUEZ, CONCEPCIÓN. (2017): *"Las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información. En particular, la doctrina de las autoridades independientes"*. Revista General de Derecho Administrativo, 46/2017.
- ✓ BLANTON, THOMAS. (2003). *"La experiencia de Estados Unidos con respecto a la Ley de Libertad de Información, activismo del Congreso, liderazgo de los medios de comunicación y política burocrática"*. Localización: Derecho Comparado de la Información, ISSN-e 1870-0594, N°. 2, 2003, págs. 3-36.
- ✓ BOTEZÁN, LULIANA Y OTROS. (2009). *"Metadatos para la reutilización de la información del sector público. Experiencias internacionales"*. Autores: Iuliana Botezán, Rodrigo Sánchez-Jiménez, Félix del Valle Gastaminza,

Rosario Arquero Avilés, Concepción Mendo Carmona. Localización: Revista d'arxius, ISSN 1696-1552, N.º. 8, 2009, págs. 87-114.

- ✓ CANALES ALIENDE, JOSE MANUEL. (2012). *"Documentos básicos para la modernización y el fortalecimiento de las administraciones públicas en Iberoamérica"*. Editorial Club Universitario, 2012. ISBN: 8499480772, 9788499480770. España.
- ✓ CASSAN PATRICK, KOLDO GOROSTIAGA, NEKANE JURADO, DIDIER ROUGET, ALBERTO FRÍAS, PAUL BILBAO. (2005). *"La Europa ¿de quién?"*. Editorial: Txalaparta, 2005, ISBN: 8481363952, 9788481363951, España.
- ✓ CECCONI, G. Y RADU, C. (2018). *"European Data Portal: Open Data maturity in Europe Report 2018"*. Documento Disponible en: <https://www.europeandataportal.eu/es/dashboard#2018>.
- ✓ CERRILLO I MARTÍNEZ, AGUSTÍ. (2016). *"La difusión de información pública como instrumento para la prevención de la corrupción: una aproximación desde la legislación autonómica"*. Revista catalana de dret públic, núm. 52 (junio 2016), pp. 67-85, DOI: 10.2436/20.8030.01.66.
- ✓ CERRILLO I MARTÍNEZ, AGUSTÍ. (2000). *"Régimen jurídico de la información administrativa"*. Tornos Mas, Joaquín y Galán Galán, Alfredo, Comunicación pública. La información administrativa al ciudadano, Madrid-Barcelona: Marcial Pons.
- ✓ CERRILLO I MARTÍNEZ, A., & GALÁN GALÁN, A. (2006). *"La reutilización de la información del sector público"*. (Derecho de la sociedad de la información; 10). Granada: Comares.
- ✓ CERVIGNI, G., LAROUCHE, P. (2014). *"Regulación de la medición inteligente en Europa: desafíos tecnológicos, económicos y legales"*. (p. 132). Documento Disponible en: <http://www.cerre.eu/events/regulating-smart-metering-europe-technological-economic-and-legal-challenges>.
- ✓ COMISIÓN EUROPEA. (2019). *"Mercado Único Digital: Los negociadores de la UE acuerdas nuevas normas relativas al intercambio de datos del sector público"*. Documento Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19525\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19525_es.htm).
- ✓ COMISIÓN EUROPEA. (2019). *"Declaración acerca del Mercado Único Digital: La Comisión acoge con satisfacción la votación del Parlamento Europeo sobre las nuevas normas para el intercambio de datos del sector"*

*público*". Documento Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-19-1935\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-19-1935_es.htm).

- ✓ COTINO HUESO, LORENZO. (2013). *"Derecho y gobierno abierto. La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones públicas. Propuestas concretas"*. Localización: Revista Aragonesa de Administración Pública, ISSN 1133-4797, Nº Extra 14, 2013 (Ejemplar dedicado a: Transparencia, participación ciudadana y Administración pública en el siglo XXI), págs. 51-92.
- ✓ DANS, E. (2011). *"Big Data: una pequeña introducción"*. Documento Disponible en: <https://www.enriquedans.com/2011/10/big-data-una-pequenaintroduccion.html>.
- ✓ DATOS, A.E. (2016). *"Orientaciones sobre protección de datos en la reutilización de la información del sector público"*. Documento Disponible en: [https://www.coruna.gal/descarga/1453619435929/XXOrientaciones\\_proteccion\\_datos\\_Reutiliz](https://www.coruna.gal/descarga/1453619435929/XXOrientaciones_proteccion_datos_Reutiliz).
- ✓ DATOS.GOB.ES. (2018). *"España, prescriptora en materia de datos abiertos en Europa, de acuerdo con el European Data Portal"*. Documento Disponible en: <https://datos.gob.es/es/noticia/espana-prescriptora-en-materia-de-datos-abiertos-eneuropa-de-acuerdo-con-el-european-data>.
- ✓ DATOS.GOB.ES. (2015). *"Reutilización de la información del sector público. Marco Normativo"*. Documento Disponible en: <https://datos.gob.es/es/documentacion/marco-normativo>.
- ✓ DATOS.GOB.ES. (2015). *"Reutilización de la Información del Sector Público. Conceptos básicos, beneficios del Open Data y barreras para su aplicación"*. Documento Disponible en: <https://datos.gob.es/es/documentacion/conceptos-basicos-beneficios-del-open-data-ybarreras-para-su-aplicacion>.
- ✓ DATOS.GOB.ES. (2009). *"Guía Aporta sobre reutilización de la Información del Sector Público"*. Documento Disponible en: [https://datos.gob.es/sites/default/files/doc/file/guia\\_aporta.pdf](https://datos.gob.es/sites/default/files/doc/file/guia_aporta.pdf).
- ✓ DAVARA RODRÍGUEZ, MIGUEL ÁNGEL. (2013). *"La norma técnica de interoperabilidad de reutilización de recursos de la información"*. Localización: Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, ISSN 0210-2161, Nº. 11, 2013, págs. 1142-1149.

- ✓ DE LA QUADRA-SALCEDO, TOMÁS. PIÑAR MAÑAS, JOSE LUIS. VALERO TORRIJOS, JUAN. (2018). *“La necesaria reconfiguración de las garantías jurídicas en el contexto de la transformación digital del sector público”*. Universidad de Murcia. Localización: Sociedad Digital y Derecho / 2018, ISBN 978-84-340-2483-0, págs. 375-396.
- ✓ DE LA SERNA BILBAO, MARIA NIEVES. (2020). *“Legislación específica y aplicación supletoria del RGPD y LOPDGDD (Comentario al art. 2.3 LOPDGDD)”*, en Comentarios al Reglamento General de Protección de Datos y a Ley Orgánica de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, edit. Civitas-Aranzadi.
- ✓ DE LA SERNA BILBAO, MARIA NIEVES. (2011). *“Las tecnologías de la información. Derecho a la privacidad, tratamiento de datos y tercera edad”*. Localización: Oñati socio-legal series, ISSN-e 2079-5971, Vol. 1, Nº. 8, 2011 (Ejemplar dedicado a: Ancianidad, Derechos Humanos y calidad de vida: Una cita entre generaciones, un desafío de este tiempo / coord. por María Isolina Dabove Caramute, Eduardo Víctor Lapenta).
- ✓ EUROPEAN COMMISSION. (2018). *“Open Data Maturity in Europe”*. Documento Disponible en: [https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp\\_landscaping\\_insight\\_report\\_n4\\_2018.pdf](https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/edp_landscaping_insight_report_n4_2018.pdf).
- ✓ EUR-LEX. (2018). *“Glosario de las Síntesis”*. Documento Disponible en: [https://eurlex.europa.eu/summary/glossary/green\\_paper.html?locale=es](https://eurlex.europa.eu/summary/glossary/green_paper.html?locale=es).
- ✓ FERRER-SAPENA, A., PESET, F., & ALEIXANDRE-BENAVENT, R. (2011). *“Acceso a los datos públicos y su reutilización: open data y open government”*. El profesional de la información, 20(3), 260-269.
- ✓ FERNÁNDEZ RAMOS, SEVERIANO. (2017). *“La identificación de las solicitudes de acceso a la información pública”*. Revista Española de la Transparencia, 5/2017.
- ✓ FERNÁNDEZ RAMOS, SEVERIANO. (2016). *“Información de carácter auxiliar o de apoyo: ¿Vuelta a la exigencia de que la información conste en un expediente administrativo?”*. Revista General de Derecho Administrativo, 3/2016.
- ✓ GALÁN GALÁN, ALFREDO. (2006). *“La reutilización de la información del sector público”*. Alfredo Galán Galán (coord.), Agustí Cerrillo i Martínez (coord.). Editores: Comares. ISBN: 84-9836-085-4.

- ✓ GALINDO MARTIN, MIGUEL ÁNGEL. FERNANDEZ JURADO, YOLANDA. (2006). *“Política socioeconómica en la Unión Europea”*. Editorial: Delta Publicaciones, 2006, ISBN: 8496477355, 9788496477353, España.
- ✓ GARCÍA SAURA, PILAR JUANA. (2014). *“La reutilización de la información en el sector turístico: acceso por parte del entramado empresarial a la información administrativa y su posterior reutilización comercial”*. Cuadernos de turismo, ISSN 1139-7861, n. 34, 2014, p. 89-113.
- ✓ GIMÉNEZ CHORNET, VINCENT. (2014). *“La reutilización de la información en el sector público, aplicación en la Unión Europea”*. Localización: e-Ciencias de la información, ISSN-e 1659-4142, Vol. 4, Nº. 1, 2014.
- ✓ GRECO, MARIANO. (2008). *“Interoperabilidad de la información para el gobierno electrónico en la administración pública”*. Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Secretaría de Gabinete y Gestión Pública, Subsecretaría de Tecnologías de Gestión, Oficina Nacional de Tecnologías de Información, Dirección de Recursos Informáticos. Buenos Aires.
- ✓ GRUPO DATOS ABIERTOS DE LA FEMP. (2017). *“Guía estratégica para su puesta en marcha”*. Documento Disponible en: <http://femp.femp.es/files/3580-1565fichero/GRUPO%20DE%20DATOS%20ABIERTOS%20DE%20LA%20RED%20DE%20ENTIDADES%20LOCALES%20POR%20LA%20TRANSPARENCIA%20Y%20PARTICIPACION%20CIUDADANA.pdf>.
- ✓ GUICHOT, EMILIO. (2017). *“Informe sobre los Requisitos de Identificación de los Solicitantes de Acceso a la Información Pública”*. Realizado por encargo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
- ✓ GUICHOT, EMILIO. (2017). *“La aplicación de la Ley de transparencia en las entidades locales”*. Localización: Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local / coord. por Manuel Villoria Mendieta, Xavier Forcadell Esteller, Lara Baena García, 2017, ISBN 978-84-9803-756-2, págs. 105-125.
- ✓ GUICHOT, EMILIO. (2017). *“La competencia de las Autoridades de control para conocer de reclamaciones en materia de información ambiental, de reutilización y archivística”*. Localización: Revista española de la transparencia, ISSN-e 2444-2607, Nº. 4 (Primer semestre), 2017, págs. 13-29.

- ✓ GUICHOT, EMILIO. (2016). *“Transparencia y acceso a la información pública en el marco de la lucha contra la corrupción”*. Localización: La corrupción en España: ámbitos, causas y remedios jurídicos / Manuel Villoria Mendieta (aut.), José María Gimeno Feliú (aut.), Julio César Tejedor Bielsa (aut.), Rafael Jiménez Asensio (aut.), 2016, ISBN 978-84-16652-08-2, págs. 141-156.
- ✓ GUICHOT, EMILIO. (2014). *“Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre”*. Editores: Tecnos. España, ISBN: 978-84-309-6166-5.
- ✓ GUICHOT, EMILIO. (2014). *“La nueva Ley de Transparencia, un reto para la gestión de las organizaciones públicas”*. Universidad de Sevilla. Localización: Pertsonak eta Antolakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkaria = Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, ISSN 2173-6405, Nº. 6, 2014, págs. 94-107.
- ✓ GUICHOT, EMILIO. (2014). *“El consejo de transparencia y buen gobierno”*. Localización: Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno: estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre / coord. por Emilio Guichot, 2014, ISBN 978-84-309-6166-5, págs. 331-352.
- ✓ GUICHOT, EMILIO. (2012). *“Globalización jurídica y Derecho público. Recientes aportaciones en la doctrina europea”*. Localización: Revista de administración pública, ISSN 0034-7639, Nº 187, 2012, págs. 305-326.
- ✓ GUICHOT, EMILIO. (2011). *“Transparencia y acceso a la información pública en España. Análisis y propuestas legislativas”*. Editores: Madrid: Fundación Alternativas, 2011. ISBN: 978-84-92957-67-5.
- ✓ GUTIÉRREZ-RUBI, A. (2011). *“Open Government y crisis económica”*. Documento Disponible en: <https://www.gutierrez-rubi.es/2011/01/25/opengovernment-y-crisis-economica-2/>.
- ✓ HANS J. SCHNOLL. (2010). *“E-Government: Information, Technology, and Transformation”*. ISBN: 978-0-7656-1989-1 Editorial Routledge. Nueva York 2010.
- ✓ JIMENEZ ARAYA, TOMAS. (2010). *“Hacia una nueva ética económica global. Innovación vs Statu quo”*. Editorial: Huygens, Barcelona, 2010. ISBN: 8469380737, 9788469380734.



- ✓ KAUFMAN, ESTER. (2007). *"Políticas públicas y tecnologías: líneas de acción para América Latina"*. La Crujía Ediciones, 2007. ISBN: 9876010301, 9789876010306. Buenos Aires.
- ✓ KROES, N. (2012). *"Digital Agenda and Open Data"*. Comunicación presentada en From Crisis of Trust to Open Governing, Rotterdam. Documento Disponible en: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-149\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-149_en.htm).
- ✓ LUNDQVIST, B. (2018). *"Big data, datos abiertos, normas de privacidad, propiedad intelectual y derecho de la competencia en un mundo de Internet de las cosas: la cuestión del acceso a los datos"*. En Bakhoum, M., Conde Gallego, B., Mackenrodt, MO, Surblytė-Namavičienė, G. (Eds.), Datos personales en competencia, protección del consumidor y derecho de propiedad intelectual: ¿hacia un enfoque holístico? (págs. 191 - 214).
- ✓ MARCOS-MARTÍN, C., & SORIANO-MALDONADO, S. L. (2011). *"Reutilización de la información del sector público y open data en el contexto español y europeo"*. Proyecto Aporta. El profesional de la información.
- ✓ MARTÍN DELGADO, ISAAC. (2014). *"Transparencia, reutilización y datos abiertos. Algunas reflexiones generales sobre el acceso libre a la información pública"*. Localización: Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información / coord. por Julián Valero Torrijos, Manuel Fernández Salmerón, 2014, ISBN 978-84-9059-433-9, págs. 367-406.
- ✓ MARTÍN GONZÁLEZ, YOLANDA. (2013). *"Política europea de reutilización de la información del sector público. De la norma jurídica al portal de datos abiertos"*. Revista universitaria europea, ISSN 1139-5796, N°. 19, 2013, págs. 113-134.
- ✓ MARTÍNEZ, A.C. (2016). *"A las puertas de la Administración Digital"*. Madrid. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- ✓ MARTÍNEZ LOREDO, JOSÉ DE JESÚS. (2016). *"Transparencia y derecho a la información pública en México. Avances, desafíos y perspectivas"*. El Cotidiano, (198), 14-26. ISSN: 0186-1840.
- ✓ MARTÍNEZ MARTÍNEZ, RICARD. (2017). *"Big data, investigación en salud y protección de datos personales ¿Un falso debate?"*. Localización: Revista valenciana d'estudis autonòmics, ISSN 0213-2206, N° 62, 2017, págs. 235-280.

- ✓ MARTÍNEZ MARTÍNEZ, RICARD. (2014). “Aplicar el derecho al olvido”. Localización: Revista Aranzadi de derecho y nuevas tecnologías, ISSN 1696-0351, N°. 36, 2014, págs. 121-142.
- ✓ MARTÍNEZ MARTÍNEZ, RICARD. (2007). “El derecho fundamental a la protección de datos: perspectivas”. Localización: IDP: revista de Internet, derecho y política = revista d'Internet, dret i política, ISSN-e 1699-8154, N°. 5, 2007.
- ✓ MARZO PORTERA, ANA. (2019). “*Protección de datos y transparencia, reutilización de la información y plataformas de comunicación de las Administraciones Públicas*”. Localización: Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal, ISSN 0210-2161, N°. Extra 3, 2019 (Ejemplar dedicado a: Protección de datos. La privacidad al servicio de la ciudadanía), págs. 151-162.
- ✓ MENDO CARMONA, CONCEPCIÓN. (2013). “*Del acceso a la reutilización, del dato al documento. Una visión conceptual de la información pública*”. Autores: Concepción Mendo Carmona, Luis Fernando Ramos Simón, Rosario Arquero Avilés, Félix del Valle Gastaminza, Iuliana Botezán. Localización: Revista española de documentación científica, ISSN 0210-0614, Vol. 36, N° 3, 2013.
- ✓ MESEGUER YEBRA, JOAQUIN. (2017). “*La interacción entre el derecho de acceso a la información pública y el procedimiento de reutilización*”. Diario La Ley, ISSN 1989-6913, N° 9045, 2017.
- ✓ MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO. (2016). “*Marco normativo, reutilización de la información del sector público*”. Documento Disponible en: [https://datos.gob.es/elearning/Unidades\\_Didacticas/Unidad\\_2/contenidos/descargas/unidad\\_imprimible.pdf](https://datos.gob.es/elearning/Unidades_Didacticas/Unidad_2/contenidos/descargas/unidad_imprimible.pdf).
- ✓ MORALES, A.A. (2017). “*Transparencia y datos abiertos en la Administración Pública*”. (Primera ed.). Instituto Nacional de Administración Pública.
- ✓ MORENO BOBADILLA, ÁNGELA. (2019). “*El derecho al olvido digital una brecha entre Europa y Estados Unidos*”. Localización: Revista de comunicación, ISSN 1684-0933, N°. 18, 1, 2019, págs. 259-276.

- ✓ MORETÓN TOQUERO, ARANCHA. (2013). *“Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno Análisis de la Cuestión tras la Ley19/2013”*. Revista Jurídica de Castilla y León No. 33, ISSN: 2254-3805.
- ✓ MOYANO COLLADO, JULIÁN. (2015). *“Gestión documental en un marco de transparencia y reutilización de la información”*. Localización: Lligall: revista catalana d'Arxivística, ISSN 1130-5398, N.º. 38, 2015 (Ejemplar dedicado a: Transparència, accés a la informació i arxius), págs. 45-61.
- ✓ OBAMA, B. (2009). *“Transparency and Open Government, memorandum for the heads of executive departments and agencies”*. Documento Disponible en: [http://www.gov/the\\_press\\_office/TransparencyandOpenGovernment](http://www.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment).
- ✓ OBSERVATORIO DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA, MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. (2013). *“Nota sobre la Revisión de la Directiva de Reutilización de la Información del Sector Público, nuevo marco jurídico para los datos abiertos”*. Documento Disponible en: [https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/dam/jcr:339ef875-a5c1-4322-9abe71dc779559d7/Nota\\_tecnica\\_OBSAE\\_mayo\\_2013.pdf](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dam/jcr:339ef875-a5c1-4322-9abe71dc779559d7/Nota_tecnica_OBSAE_mayo_2013.pdf).
- ✓ ONTSI. (2016). *“Estudio de Caracterización del Sector Infomediario”*. Documento Disponible en: <https://www.ontsi.red.es/ontsi/es/content/estudio-de-caracterizaci%C3%B3n-delsector-infomediario-2016>.
- ✓ OPEN DATA CHARTER. (2028). *“Adopt The Charter”*. Documento Disponible en: <https://opendatacharter.net/adopt-the-charter/>.
- ✓ OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. (2019). *“Open Data”*. Documento Disponible en: <https://okfn.org/opendata/>.
- ✓ OSORIO, CARLOS. (2009). *“La Freedom of Information Act (FOIA) el acceso a la información en Estados Unidos”*. Localización: EL acceso y la desclasificación de los documentos: actas del Congreso Internacional de Archivos y Derechos Humanos / coord. por M. Asumpció Colomer Arcas, 2009, págs. 29-56.
- ✓ PARDO LOPEZ, MARIA MAGNOLIA. (2014). *“Transparencia, acceso y reutilización de la información en la Administración de Justicia y el Poder Judicial”*. Localización: Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información / coord. por Julián Valero Torrijos, Manuel Fernández Salmerón, 2014, ISBN 978-84-9059-433-9, págs. 159-187.

- ✓ PIÑAR MAÑAS, JOSÉ LUÍS. (2014). *“Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno”*. Revista catalana de derecho público, Núm. 49.
- ✓ RAMÓN FERNANDEZ, FRANCISCA. (2015). *“Tratamiento legislativo del principio de reutilización en la legislación de transparencia, algunas cuestiones”*. Localización: El paradigma del gobierno abierto: retos y oportunidades de la participación, transparencia y colaboración / Lorenzo Cotino Hueso (ed. lit.), Jose L. Sahuquillo Orozco (ed. lit.), Loreto Corredoira y Alfonso (ed. lit.), 2015, ISBN 978-84-606-9678-0.
- ✓ RAMS RAMOS, LEONOR. (2013). *“La transformación del derecho de acceso en España: de derecho de configuración legal a derecho fundamental”*. Revista Española de Derecho Administrativo, núm. 160.
- ✓ RAMÍREZ-ALUJAS, Á. (2014). *“Gobierno Abierto”*. EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad, 201-216.
- ✓ RAMÍREZ-ALUJAS, Á. V. (2011). *“Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública”*. Tendencias actuales y el (Inevitable) Camino que Viene Reflexiones Seminales (Open Government and Modernization of Public Management: Current Trends and the (Inevitable) Way Forward-Seminal Reflections). Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, 9(15), 99-125.
- ✓ RAMOS SIMÓN, LUIS FERNANDO. (2003). *“La reutilización de la información del sector público: aproximación al contenido de la propuesta de Directiva 2002”*. Revista general de información y documentación, ISSN1132-1873, Vol. 13, n. 2, 2003, p. 59-96.
- ✓ RAMOS SIMÓN, L. F.; MENDO CARMONA, C., Y ARQUERO AVILÉS, R. (2009). *“La producción informativa y documental del Estado: hacia un inventario de los recursos públicos”*. Revista Española de Documentación Científica, enero-marzo, vol. 32 (1), 40-59.
- ✓ RED.ES. (2018). *“Decálogo reutilizador de datos del sector público”*. Documento Disponible en: <https://datos.gob.es/sites/default/files/guia-decalogo-reutilizador-opendata.pdf>.
- ✓ REVISTA ESPAÑOLA DE DOCUMENTACIÓN CIENTÍFICA. (2011). 34, 3, julio-septiembre, 427-446, 2011. ISSN: 0210-0614.

- ✓ SALDAÑA DIAZ, MARIA NIEVES. (2019). *“El derecho a la privacidad en los Estados Unidos, aproximación diacrónica a los intereses constitucionales en juego”*. Localización: Teoría y realidad constitucional, ISSN 1139-5583, N° 28, 2011, págs. 279-312.
- ✓ SANDOVAL, IRMA ERENDRIRA. ROSE-ACKERMAN, SUSAN. (2009). *“Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre estado, mercado y sociedad”*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Sociales. ISBN: 6070300734, 9786070300738, México.
- ✓ SANTAMARIA RAMOS, FRANCISCO JOSE. (2013). *“Reutilización de la información del sector público”*. Localización: Actualidad administrativa, ISSN 1130-9946, N° 9, 2013, pág. 2.
- ✓ SAURA, P. J. G. (2014). *“La reutilización de la información en el sector turístico. Acceso por parte del entramado empresarial a la información administrativa y su posterior reutilización comercial”*. Cuadernos de Turismo, (34), 89-113.
- ✓ SECRETARÍA DE ESTADO DE TELECOMUNICACIONES Y PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN, MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO. (2014). *“Guía Aporta sobre reutilización de la información del sector público”*. Proyecto Aporta.
- ✓ SIMÓN, L. F. R. (2003). *“La reutilización de la información del sector público”*. Aproximación al contenido de la propuesta de directiva 2002. The re-use and exploitation of public sector information. Approach to the content. Revista general de información y documentación, 13(2), 59-96.
- ✓ SUBIRANA DE LA CRUZ, SILVIA. (2016). *“Open Government: transparencia administrativa, derecho de acceso a la información pública, Open Data y reutilización de la información del sector público. Especial referencia al Ordenamiento Jurídico Europeo”*. Localización: Revista Aranzadi Doctrinal, ISSN 1889-4380, N° 2, 2016, págs. 91-106.
- ✓ SURBLYTE, G. (2016). *“Los datos como recurso digital”*. (Instituto Max Planck de Innovación y Competencia, Documento de investigación No. ID 2849303). Documento Disponible en: <https://papers.ssrn.com/abstract=2849303>.
- ✓ TEJEDOR BIELSA, J. C. (2014). *“A la búsqueda del equilibrio entre transparencia administrativa y protección de datos. Primeros desarrollos en el ámbito municipal”*. Gestión Y Análisis De Políticas Públicas, (12). Documento Disponible en: <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i12.10205>.

- ✓ TENORIO CUETO, GUILLERMO. (2010). *“La constitucionalización del acceso a la información pública gubernamental en México”*. Localización: Anuario da Faculta de de Dereito da Universidade da Coruña, ISSN 1138-039X, ISSN-e 2530-6324, Nº 14, 2010, págs. 805-818.
- ✓ TRONCOSO REIGADA, ANTONIO. (2019). *“La seguridad en el Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea”*. Localización: Actualidad administrativa, ISSN 1130-9946, Nº 1, 2019.
- ✓ TRONCOSO REIGADA, ANTONIO. (2016). *“Los límites al acceso a la información. La protección de datos personales”*. Localización: Informática y Derecho: Revista Iberoamericana de Derecho Informático (segunda época), ISSN-e 2530-4496, Nº. 1, 2016, págs. 45-53.
- ✓ TRONCOSO REIGADA, ANTONIO. (2009). *“Reutilización de información pública y protección de datos personales”*. Agencia Madrileña de Protección de Datos. Revista general de Información y Documentación Numero 19. 243-264.
- ✓ VALENTÍN RUIZ, FRANCISCO JOSÉ Y OTROS. (2012). *“Aproximación al panorama actual de la reutilización de la información del sector público”*. Autores: Francisco José Valentín Ruiz, Ruth Buenestado del Peso. Localización: BiD: Textos universitaris de biblioteconomia i documentació, ISSN-e 1575-5886, Nº. 29, 2012.
- ✓ VALERO TORRIJOS, JULIÁN. (2018). *“La existencia legal de formatos abiertos y reutilizables en la gestión de la contratación pública”*. Localización: Transparencia, innovación y buen gobierno en la contratación pública / Manuel Fernández Salmerón (dir.), Rubén Martínez Gutiérrez (dir.), 2018, ISBN 978-84-9190-594-3, págs. 49-74.
- ✓ VALERO TORRIJOS, JULIÁN. (2015). *“Ciudades inteligentes y datos abiertos. Implicaciones jurídicas para la protección de los datos de carácter personal”*. Localización: Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici, ISSN 1126-7917, Nº. 4, 2015 (Ejemplar dedicado a: “Smart Cities” e amministrazioni intelligenti), págs. 1025-1047.
- ✓ VALERO TORRIJOS, JULIÁN. (2015). *“El uso de los medios electrónicos y la transparencia en el Sector Público”*. Localización: La transparencia desde el Parlamento: XXI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos / coord. por Francesc Pau i Vall, Vicente Perea Florencio, 2015, ISBN 978-84-309-6604-2, págs. 159-176.

- ✓ VALERO TORRIJOS, JULIÁN. (2015). *“La Reforma de la administración electrónica, ¿una oportunidad perdida?”*. Localización: Revista española de derecho administrativo, ISSN 0210-8461, Nº 172, 2015, págs. 13-26.
- ✓ VALERO TORRIJOS, JULIÁN. (2014). *“De la digitalización a la innovación tecnológica. Valoración jurídica del proceso de modernización de las administraciones públicas españolas en la última década (2004-2014)”*. Localización: IDP: revista de Internet, derecho y política = revista d'Internet, dret i política, ISSN-e 1699-8154, Nº. 19, 2014, págs. 117-129.
- ✓ VALERO TORRIJOS, JULIÁN. (2012). *“El acceso y la reutilización de la información administrativa. Implicaciones jurídicas del proceso de modernización tecnológica de las Administraciones Públicas en su actual y futura configuración”*. Localización: Diario La Ley, ISSN 1989-6913, Nº 7800, 2012.
- ✓ VALERO TORRIJOS, JULIÁN. (2009). *“Las garantías jurídicas en la Administración electrónica ¿avance o retroceso?”*. Localización: Cuenta con IGAE, ISSN-e 1578-0317, ISSN-e 1578-0317, Nº. 22, 2009, págs. 19-28.
- ✓ VICENTE PAÑOS, ADRIÁN. (2017). *“Acceso a la información pública y su reutilización en las comunidades autónomas. Evaluación de la reutilización de datos abiertos”*. Adrián Vicente Paños, Aurea Jordán Alfonso. Diputación de Valencia. Localización: El profesional de la información, ISSN 1699-2407, Vol. 26, Nº 3, 2017 (Ejemplar dedicado a: Información pública), págs. 381-39.
- ✓ VIKTOR MAYER SCHÖNBERGER, KENNETH CUKIER. (2013). *“Big data: la revolución de los datos masivos”*. Editorial Turner, 2013, España. ISBN: 8415832109, 9788415832102.
- ✓ XALABARDER PLANTADA, RAQUEL. (2006). *“Copyright como límite a la comercialización de la información pública”*. Localización: La reutilización de la información del sector público / coord. por Alfredo Galán Galán, Agustí Cerrillo i Martínez, 2006, ISBN 84-9836-085-4, págs. 51-82.

### **Sitios Electrónicos.**

- ✓ <http://www.opendataimpacts.net>

- ✓ <http://www.lem.sssup.it>
- ✓ <http://unpan1.un.org>
- ✓ <https://www.boe.es>
- ✓ <http://aranzadi.aranzadidigital.es>
- ✓ <http://ieeexplore.ieee.org>
- ✓ <http://www.dgsc.go.cr>
- ✓ <http://dl.acm.org>
- ✓ <https://www.globalintegrity.org>
- ✓ <http://eur-lex.europa.eu>
- ✓ <http://firstmonday.org>
- ✓ <https://www.data.gov>
- ✓ <http://www.scopus.com>
- ✓ <https://www.opensocietyfoundations.org>
- ✓ <http://philpapers.org>
- ✓ <http://www.revistadegestionpublica.cl>
- ✓ <http://europa.eu>
- ✓ <http://www.judicatura.com>
- ✓ <http://www.europarl.europa.eu>
- ✓ <http://curia.europa.eu>
- ✓ <https://biblio.ugent.be>
- ✓ <http://home.broadpark.no>
- ✓ <http://cidh.oas.org>
- ✓ <http://governacio.gencat.cat>
- ✓ <http://www.fundacionalternativas.org>
- ✓ <http://assets.finnishinstitute.studiocoucou.com>



- ✓ <http://www.access-info.org>
- ✓ <http://ec.europa.eu>
- ✓ <http://www.coloriuris.net>
- ✓ <http://datos.gob.es>
- ✓ <http://informecmt.cmt.es>
- ✓ <http://aplicaciones.ccm.itesm.mx>
- ✓ <http://www.mtc.gob.pe>
- ✓ <http://www.eclac.cl>
- ✓ <http://www.ficod.es>
- ✓ <http://www.osimga.gal>
- ✓ <http://boletines.prisadigital.com>
- ✓ <http://www.minetad.gob.es>
- ✓ <https://yaninawelp.files.wordpress.com>
- ✓ <http://www.oecd.org>
- ✓ <http://ses.library.usyd.edu.au>
- ✓ <http://www.nationalarchives.gov.uk>
- ✓ <http://informecotec.es>
- ✓ <http://www.empleo.gob.es>
- ✓ <http://recursostic.educacion.es>
- ✓ <http://www.consilium.europa.eu>
- ✓ <http://www.euractiv.com>
- ✓ <https://eups20.wordpress.com>
- ✓ <http://web.b.ebscohost.com>
- ✓ <http://www.epc.eu>
- ✓ <https://www.eid-stork.eu>

- ✓ <http://www.peppol.eu>
- ✓ <http://www.freedominfo.org>
- ✓ <http://www.mju.gov.si>
- ✓ <http://www.pordata.pt>
- ✓ <http://epsiplatform.eu>
- ✓ <http://www.oecd-ilibrary.org>
- ✓ <http://www.elprofesionaldelainformacion.com>
- ✓ <http://opendata.euskadi.eus>
- ✓ <http://opendata-ajuntament.barcelona.cat>
- ✓ <https://www.cpeig.gal>
- ✓ <http://legislacion.derecho.com>
- ✓ <http://administracionelectronica.gob.es>
- ✓ <http://opendata.euskadi.net>
- ✓ <http://www.euskalmet.euskadi.eus>
- ✓ <http://docplayer.es>
- ✓ <http://dx.doi.org>
- ✓ <http://www.lastampa.it>
- ✓ <https://okfn.de>
- ✓ <http://www.datosabiertos.jcyl.es>
- ✓ <https://www.asturias.es>
- ✓ <http://dadesobertes.gencat.cat>
- ✓ <http://sunlightfoundation.com>
- ✓ <http://www.ifuturo.org>
- ✓ <http://discovery.ac.uk>
- ✓ <http://opendefinition.org>

- ✓ <http://datos.bancomundial.org>
- ✓ <https://www.whitehouse.gov>
- ✓ <https://www.foia.gov>
- ✓ <https://www.law.cornell.edu>
- ✓ <https://www.copyright.gov>
- ✓ <https://s3.amazonaws.com>
- ✓ <https://a130.cio.gov>
- ✓ <https://www.dhs.gov>
- ✓ <http://www.fgdc.gov>
- ✓ <http://www.economics.noaa.gov>
- ✓ <http://fcw.com>
- ✓ <https://www.usa.gov>
- ✓ <https://my.usa.gov>
- ✓ <http://www.ubo.cl>
- ✓ <https://www.usaspending.gov>
- ✓ <http://www.datacoalition.org>
- ✓ <https://www.tenable.com>
- ✓ <http://www.diputados.gob.mx>
- ✓ <http://www.indautor.gob.mx>
- ✓ <http://www.dof.gob.mx>
- ✓ <https://datos.gob.mx>
- ✓ <http://www.politicaygobierno.cide.edu>
- ✓ <https://medium.com>
- ✓ <http://thegovlab.org>
- ✓ <http://www2.congreso.gob.pe>

✓ <http://blog.datalab.mx>