



Examinada su solicitud de informe, remitida a este Gabinete Jurídico, referente al Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, solicitado de esta Agencia Española de Protección de Datos de conformidad con lo dispuesto en los artículos 37 h) de la Ley Orgánica, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal, y 5 b) del Estatuto de la Agencia, aprobado por Real Decreto 428/1993, de 26 de marzo, cúpleme informarle lo siguiente:

I

Tal y como indica el Anteproyecto sometido a informe, la reforma que por el mismo se opera de la Ley 37/2007 trae su causa, en primer lugar, de la necesidad de actualizar los principios y previsiones contenidos en la citada Ley a la situación actual, tomando en consideración el ingente incremento en el volumen de información pública generada y disponible públicamente, así como la necesidad de adaptar el marco regulador de la reutilización a la normativa que actualmente regula el marco de interoperabilidad establecido en España por el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero.

En segundo lugar, y como causa fundamental de la reforma, el Anteproyecto tiene por objeto la transposición al derecho español de lo establecido en la Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013 por la que se modifica la Directiva 2003/98/CE relativa a la reutilización de la información del sector público, que establece una profunda modificación del régimen contenido en la Primera Directiva de Reutilización y que debe ser objeto de transposición por los Estados Miembros antes del 18 de julio de 2015, conforme a lo establecido en su artículo 2.

Precisamente a la vista del marco legislativo de la Unión Europea en esta materia, es necesario recordar, como ya se hizo por esta Agencia al informar el texto de la vigente Ley 37/2007, que el considerando 21 de la mencionada Directiva 2003/98/CE dispone que “La presente Directiva se debe incorporar al Derecho interno y aplicar de forma que se cumplan plenamente los principios relativos a la protección de los datos personales, de conformidad con la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos”.



Este principio se reitera en la reforma operada por la Directiva 2013/37/UE, señalando, como principio general, el considerando 34 de la misma que “La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, incluidos la protección de los datos de carácter personal (artículo 8) y el derecho a la propiedad (artículo 17). Nada de lo contenido en la presente Directiva debe interpretarse o aplicarse en un sentido que no sea acorde con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales”. En particular, en lo que al derecho fundamental a la protección de datos se refiere, el considerando 11 de la Directiva añade, con mayor precisión que la contenida en la Primera Directiva, que “la presente Directiva debe incorporarse al Derecho interno y aplicarse de forma que se cumplan plenamente los principios relativos a la protección de los datos personales, de conformidad con la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. En particular, conviene señalar que, con arreglo a dicha Directiva, los Estados miembros deben determinar las condiciones en las que sea legal el tratamiento de datos personales. Además, uno de los principios de dicha Directiva consiste en que los datos personales no deben ser tratados posteriormente a una recogida de un modo que sea incompatible con los objetivos determinados, explícitos y legítimos para los que dichos datos fueron recogidos”.

De este modo, la nueva Directiva viene a clarificar dos elementos que resultarán esenciales en el análisis que inmediatamente deberá llevarse a cabo: la necesidad de que la reutilización encuentre una causa legitimadora del tratamiento de los datos que la misma implique y la exigencia de que la finalidad que justifique el tratamiento en que consiste la reutilización sea compatible con la que justifica la publicidad por las Administraciones Públicas de la información posteriormente reutilizada.

Los principios que se vienen poniendo de manifiesto ya aparecían recogidos en la Directiva 2003/98/CE, al establecer claramente su artículo 1.4, sólo modificado por la nueva Directiva en la referencia al “Derecho de la Unión” en lugar de al “derecho comunitario”, que “la presente Directiva no menoscaba ni afecta en modo alguno el nivel de protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales con arreglo a las disposiciones del Derecho de la Unión y nacional, y, en particular, no altera las obligaciones ni los derechos establecidos en la Directiva 95/46/CE”.

El texto actualmente vigente de la Directiva 2003/98 incide aún en mayor medida en el necesario respeto a las normas de protección de datos, por cuanto el nuevo artículo 1.2 c quater) establece que la Directiva no se aplicará a “los documentos a los que no pueda accederse o cuyo acceso esté limitado en virtud de regímenes de acceso por motivos de protección de los datos



personales, y las partes de documentos accesibles en virtud de dichos regímenes que contengan datos personales cuya reutilización se haya definido por ley como incompatible con la legislación relativa a la protección de las personas físicas con respecto al tratamiento de los datos personales”.

## II

Una vez perfilado el marco del derecho de la Unión aplicable a esta materia, y puesta de manifiesto la necesaria interrelación entre lo dispuesto en la normativa de reutilización y los principios y derechos consagrados por la normativa en materia de protección de datos de carácter personal, debe añadirse a esta interrelación un tercer elemento, respecto del que a diferencia de los anteriores no existe un marco homogéneo en el ámbito de la Unión, cual es la regulación aplicable en materia de transparencia y acceso a la información pública, que en España se encuentra regulado por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Esta interrelación resulta evidente a la vista de las normas reguladoras de la reutilización, la transparencia y la protección de datos de carácter persona. Así, el artículo 3.3 a) de la Ley 37/2007 en la redacción prevista por el Proyecto sometido a informe, siguiendo en este punto lo establecido en el artículo 1.2 c) de la Directiva 2003/98 en su actual redacción y a la vista igualmente del ya citado artículo 1.1 c quater) dispone que la Ley no será aplicable a “los documentos sobre los que existan prohibiciones o limitaciones en el derecho de acceso en virtud de lo previsto en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 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”.

A su vez, como es sabido, la Ley 19/2013 establece en su artículo 5.3, en relación con la publicidad activa que “serán de aplicación, en su caso, los límites al 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”, añadiendo a su vez que “a este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos”. El mencionado artículo establece el modo en que las normas de transparencia deberán interpretarse a la luz de la normativa de protección de datos, de forma que no proceda el acceso en determinados supuestos, exista una suerte de presunción iuris tantum para el acceso a otros o deba llevarse a cabo la ponderación a la que se refiere el artículo 15.3 entre el 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.

De este modo, sólo podrá ser objeto de reutilización la información del sector público que pueda ser objeto de acceso en los términos previstos en la Ley 19/2013, que a su vez sólo podrá facilitarse en caso de que se cumplan los principios establecidos en la Ley Orgánica 15/1999. Por este motivo, el artículo 3.3 j) de la Ley 37/2007, introducido por el Anteproyecto sometido a informe, dispone en transposición del artículo 1.2 c quater) de la Directiva 2003/98/CE que el régimen de la Ley no será de aplicación a “los documentos a los que no pueda accederse o cuyo acceso esté limitado en virtud de regímenes de acceso por motivos de protección de los datos personales, de conformidad con la normativa vigente y las partes de documentos accesibles en virtud de dichos regímenes que contengan datos personales cuya reutilización se haya definido por ley como incompatible con la legislación relativa a la protección de las personas físicas con respecto al tratamiento de los datos personales”.

Respecto de las limitaciones a la reutilización derivadas de este precepto, debe tenerse en cuenta lo señalado por el Grupo de Trabajo creado por el artículo 29 de la Directiva 95/46/CE en su Dictamen 06/2013 sobre datos abiertos y reutilización de la información del sector público (ISP), adoptado el 5 de junio de 2013, en que, como primera conclusión, se pone de manifiesto que “el «principio de reutilización» no es automático cuando está en juego el derecho a la protección de los datos personales, y no anula las disposiciones aplicables de la normativa sobre protección de datos. Cuando los documentos en poder de los organismos del sector público contienen datos personales, su reutilización está incluida en el ámbito de aplicación de la Directiva 95/46/CE y, por tanto, está sujeta a la normativa sobre protección de datos aplicable”, añadiendo así que “en los casos en que la reutilización incluye datos personales, el organismo del sector público no puede invocar sistemáticamente la necesidad de cumplir con la Directiva ISP como razón legítima para facilitar datos para su reutilización”, de modo que que, “desde la perspectiva de quien reutiliza los datos, la Directiva ISP en sí misma no crea un motivo legítimo para el tratamiento”.

A continuación, el apartado V del Dictamen se dedica específicamente al análisis de las limitaciones al principio de reutilización vinculadas a la aplicación de las normas reguladoras del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 1.2 c quater) de la Directiva 2003/98/CE en su actual redacción, que como se ha indicado, es reproducido por el artículo 3.1 j) de la Ley 37/2007, en la redacción prevista en el Anteproyecto sometido a informe.

A tal efecto, el Dictamen diferencia tres límites a la reutilización derivados de la aplicación de las normas de protección de datos, vinculados a



su vez con lo establecido en los distintos Estados Miembros en relación con el acceso a la información del sector público:

El primer supuesto se refiere a los supuestos en que está prohibido el acceso en aplicación de las normas de protección de datos de carácter personal, recordando la doctrina establecida por el Tribunal de Justicia de la Unión en diversas sentencias y vinculando esta prohibición general a lo dispuesto en la normativa de los distintos Estados Miembros en relación con el acceso a la información pública. Así, se hace referencia a las sentencias del TJ de 20 de mayo de 2003 (Asunto Österreichischer Rundfunk) y de 9 de noviembre de 2010 (Asunto Volker und Markus Schecke), que coinciden en establecer que el mero acceso a la información pública, como restricción a un derecho fundamental, el de protección de datos de carácter personal, debe cumplir los requisitos exigidos para ello por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos; es decir, estar prevista en una Ley, perseguir un objetivo legítimo y constituir una medida proporcional en una sociedad democrática para obtener ese objetivo. En el mismo sentido, cabe hacer referencia a la Sentencia de 29 de junio de 2010 (asunto Bavarian Lager).

Una segunda categoría de supuestos, según el Dictamen, incluiría aquellos documentos cuyo acceso esté limitado como consecuencia de la aplicación de las normas de protección de datos, que imponen alguna exigencia adicional para el acceso, como por ejemplo la acreditación de un interés legítimo por parte del solicitante, tal y como ocurriría, por ejemplo, en España para el acceso al Registro de la Propiedad, en los términos establecidos en la Ley Hipotecaria, que exige la concurrencia del mencionado interés en el solicitante de la publicidad registral.

Por último, el Dictamen se refiere a una tercera categoría de documentos del sector público en que el régimen aplicable puede resultar más complejo, cuales son aquéllos que en principio pueden ser susceptibles de acceso conforme a la normativa de acceso a la información pública, pero cuya reutilización se encuentra limitada por resultar incompatible con la legislación relativa a la protección de las personas físicas con respecto al tratamiento de los datos personales. A tal efecto, el Dictamen se refiere a una serie de ejemplos que pudieran ser aplicables y concluye lo siguiente:

*“En todos los casos, el organismo del sector público interesado debe realizar una cuidadosa evaluación de impacto sobre la protección de datos para decidir si pueden facilitarse los datos para su reutilización en la Directiva ISP y, de ser así, si la legislación sobre protección de datos requiere condiciones específicas y salvaguardias. El «principio de reutilización» no es automático, y no puede tener prioridad sobre las disposiciones aplicables de la normativa de protección de datos.*



*Esta evaluación detallada es tanto más importante dado que, en virtud de la Directiva ISP, el organismo del sector público, en principio, no debe analizar quien es el solicitante concreto que pide acceso para la reutilización. De conformidad con el artículo 10 (No discriminación), «las condiciones que se apliquen para la reutilización de un documento no deberán ser discriminatorias para categorías comparables de reutilización». Asimismo, conformidad con el artículo 11 (Prohibición de los acuerdos exclusivos), «la reutilización de documentos estará abierta a todos los agentes potenciales del mercado... Los contratos o acuerdos de otro tipo entre los organismos del sector público que conserven los documentos y los terceros no otorgarán derechos exclusivos.»*

*Por consiguiente, al decidir si autorizan o no la reutilización, los organismos del sector público deben tener en cuenta la compatibilidad de permitir la reutilización en virtud de una licencia abierta no solo al solicitante, sino también a cualquiera que pida los datos. Esto requiere un alto nivel de confianza en que ninguno de los reutilizadores potenciales podrá hacer un uso indebido de los datos personales facilitados.*

*La Directiva ISP no excluye que los términos y condiciones puedan autorizar el tratamiento solo para fines específicos. La cuestión que se plantea al organismo del sector público es por tanto si la reutilización, por cualquier «posible agente del mercado», a estos efectos, es compatible con las finalidades previstas por el organismo del sector público. La potencial reutilización por parte de las entidades financieras de la información sobre el pago de impuestos, por ejemplo, para fines de información crediticia, es pertinente ya que siguen siendo un potencial reutilizador, según el criterio de «cualquier persona». Por tanto, para resolver los problemas de protección de datos y en particular para garantizar el cumplimiento del principio de limitación de la finalidad, el organismo del sector público (o el legislador) deberá poder limitar, en su caso, las finalidades de la reutilización.»*

### III

El análisis que acaba de reproducirse conduce a una serie de consecuencias que deberían ser tenidas en cuenta en la aplicación de la normativa ahora sometida a informe y que pudiera resultar necesario clarificar en el texto del Anteproyecto:

La primera de ellas es que no debería proceder nunca la reutilización de información pública que contuviera datos respecto de los que pudieran operar las limitaciones derivadas de lo establecido en los artículos 5.3 y 15 de la Ley 19/2013, por aplicación conjunta de lo dispuesto en las letras a) y j) del artículo 3 de la Ley 37/2007.

Esta conclusión debe tomar en consideración el hecho de que la ponderación a la que se refiere el artículo 15 de la Ley puede diferir en los supuestos en que una determinada información fuera objeto de publicidad activa o de una concreta solicitud de acceso a la información pública, por cuanto el efecto intrusivo del conocimiento de los datos sería distinto atendiendo a su publicación generalizada o a su conocimiento por un destinatario concreto de la información.

Ello conduce a la segunda conclusión: la reutilización de la información objeto de publicidad activa, siempre y cuando se haya efectuado correctamente la ponderación entre la finalidad de transparencia y la garantía del derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal podrá, como regla general, ser objeto de reutilización; sin embargo esta regla no operará necesariamente en los supuestos en que la información pueda ser objeto de comunicación ante una solicitud individual de acceso a la misma, debiendo en ese caso tenerse en cuenta si los criterios aplicados para considerar procedente la solicitud podrían ser igualmente tenidos en cuenta en caso de que se pretendiese una reutilización de la información.

Finalmente, como última consecuencia de lo mencionado hasta ahora, en caso de que no procediera la comunicación del dato por aplicación de los criterios establecidos en el artículo 15 de la Ley 19/2013 incluso en los supuestos de petición individualizada de acceso, la información no podría en ningún caso objeto de reutilización posterior.

Por tanto, **debería valorarse la posibilidad de que se estableciese específicamente en el Anteproyecto 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 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 Ley 19/2013.**

#### IV

La siguiente cuestión que debe analizarse se deriva del propio proceso de reutilización de la información pública. De este modo, una vez analizado si la información puede ser objeto de reutilización debe, se segundo término, estudiarse si dicha reutilización resulta coherente con los principios que rigen el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

En este sentido, ya se ha señalado que el artículo 3.3 j) de la Ley 37/2007, en la redacción derivada del Anteproyecto que ahora se informa, excluye de su aplicación los supuestos en los que la reutilización de información accesible estuviera restringida por aplicación de las normas de



protección de datos. Sin embargo esta previsión por sí sola no daría solución a todos los posibles conflictos que puedan derivarse de la reutilización.

En efecto, la aplicación del artículo 3.3 j) de la Ley 37/2007 exige tener en cuenta aquellos supuestos en los que es posible que la reutilización sea posible, pero quede supeditada a que el uso de los datos se limite a determinadas finalidades concretas. Así sucedería, por ejemplo, cuando se pretendiese verificar la fiabilidad de un determinado estudio contenido en información de carácter público que exigiera una explotación de dicha información para llevar a cabo esa verificación, pero esa reutilización no habilitase, entre otros fines, la divulgación pública de los datos personales usados en la elaboración del estudio; es decir, la reutilización permitiese la explotación y análisis de los datos pero no su divulgación.

En este punto cobra especial trascendencia el principio de limitación de la finalidad, consagrado por el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 15/1999, a cuyo tenor “los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos”. En este sentido, el Dictamen 6/2013 del Grupo del artículo 29 recuerda que “el mero hecho de que los datos personales estén disponibles públicamente para una finalidad específica no significa que tales datos personales estén abiertos a la reutilización para cualquier otro fin”. A tal efecto, el Dictamen recuerda que “la evaluación de si un tratamiento ulterior de los datos personales es incompatible con los fines para los que dichos datos se han recopilado requiere una evaluación multifactorial. Se tendrá en cuenta, en particular:

- a) la relación entre los fines para los que se recogieron los datos personales y los fines de su tratamiento ulterior;
- b) el contexto en el que se recogieron los datos personales y las expectativas razonables de los interesados en cuanto a su uso ulterior;
- c) la naturaleza de los datos personales y el impacto del tratamiento ulterior en los interesados;
- d) las medidas de salvaguardia aplicadas por el responsable del tratamiento para garantizar el tratamiento leal y evitar que se produzcan repercusiones indebidas sobre los interesados.”

La extralimitación de la finalidad a la que se viene haciendo referencia puede tener lugar no sólo en los supuestos en los que la reutilización es admisible para la realización de ciertos tratamientos, pero no para otros, como el supuesto anteriormente mencionado, sino que puede traer su causa de otros supuestos distintos:





En efecto, un primer supuesto podría derivar simplemente de la utilización de la información lícitamente obtenida para una finalidad que no es la perseguida con la divulgación. Así sucedería si, por ejemplo, se reutiliza información que fuera objeto de publicidad activa conforme a la Ley 19/2013 con determinados fines comerciales (por ejemplo, la elaboración de una base de datos de cargos públicos asociados a sus retribuciones, que deben ser objeto de publicidad según la citada Ley, con el objeto de realizar comunicaciones comerciales de productos financieros ajustados a su poder adquisitivo).

En otros supuestos, la desviación puede proceder del enriquecimiento de información pública a la que el reutilizador puede acceder y que contiene datos de carácter personal con otra información que puede encontrarse en su poder o que aparezca disponible en otras fuentes, tratándose el conjunto de datos para fines que nada tienen que ver con los que justificaron la revelación de los datos incluidos en la información del sector público. En relación con este ejemplo, el Dictamen 6/2013 del Grupo del artículo 29 se refiere al supuesto en que un reutilizador desea recoger el contenido de un directorio de empleados públicos para “combinarlo con las direcciones y números de teléfono privados de los empleados (cuando esta información esté a disposición del público, por ejemplo, en una guía telefónica), y facilitar las direcciones y números de teléfono tanto del domicilio como del trabajo en un mapa interactivo para mostrar donde viven y trabajan diferentes funcionarios”.

Un tercer supuesto que aún plantearía más problemas desde la perspectiva de la protección de datos es aquel en que el reutilizador obtiene información que no contiene en principio datos de carácter personal, por haberse aplicado los principios de disociación establecidos entre otros por el artículo 15.4 de la Ley 19/2013, pero procede al cruce de esa información con otra que puede obtener a través de distintas fuentes y que le permite, en definitiva, lograr una identificación de las personas a las que la información, en principio disociada, se refiere, mediante por ejemplo, la utilización de técnicas de minería de datos o procesos de tratamiento masivos conocidos como “big data”.

En los supuestos que se han venido exponiendo nos encontraríamos ante la reutilización de información en poder de las Administraciones Públicas que no se encuentra excluida del ámbito de aplicación de la Ley 37/2007 pero respecto de la cual la actividad llevada a cabo por el reutilizador implica una quiebra de las garantías establecidas por la Ley Orgánica 15/1999. En estos casos resulta imprescindible que se establezcan en la normativa reguladora de la reutilización las debidas salvaguardas que impidan la posible producción del resultado lesivo para los derechos fundamentales de los afectados.

Una primera salvaguarda implicará la manifestación taxativa en la legislación de reutilización de la información del sector público de que sin



perjuicio de que una determinada información no esté excluida de su aplicabilidad, el tratamiento que se haga de la misma debe igualmente resultar conforme con los principios que garantizan el derecho fundamental.

En este sentido, ya la Ley 19/2013 aclara en su artículo 15.5 que “La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso”. Esta misma regla se contiene en el artículo 4.6 de la Ley 37/2007, que se mantiene en el texto previsto en el Anteproyecto sometido a informe, cuando dispone que “la reutilización de documentos que contengan datos de carácter personal se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal”.

## V

Pero con esta garantía, que acredita que en ningún caso será dable para el reutilizador considerar conforme a la Ley cualquier tipo de actividad de reutilización, sino que aquélla exigirá efectuar el test de finalidad al que ya se ha hecho referencia, deberá complementarse con otras que aseguren que el reutilizador tiene conocimiento de las circunstancias en las que es posible la reutilización cuando la información contiene datos de carácter personal así como de la restricción a la reidentificación de las personas a las que se refiere la información cuando esta se encuentre disociada.

Esta cuestión es analizada por el Grupo del artículo 29 en el punto X del Dictamen 6/2013, referido a la concesión de licencias para la reutilización. Así, como punto de partida, el dictamen señala que “las licencias son una parte fundamental del régimen ISP. También pueden afectar a la forma en que se tratan los datos personales y deberían figurar entre las salvaguardias aplicables a la hora de facilitar los datos personales (o los datos anonimizados derivados de los datos personales) para su reutilización. Las licencias no eliminan la necesidad de cumplir con la legislación sobre protección de datos, pero una cláusula de protección de datos en las condiciones establecidas en las licencias ayudaría a garantizar el cumplimiento de la legislación sobre protección de datos al añadir una «fuerza ejecutiva». Dicha cláusula podría también contribuir a aumentar la sensibilización recordando a los reutilizadores sus obligaciones como responsables del tratamiento de los datos”.

Posteriormente, el dictamen diferencia los supuestos en que la reutilización se produzca respecto de información que contenga datos disociados o respecto de la que incluya datos de carácter personal. En cuanto al primero de los casos, se enumeran las condiciones para la concesión de licencias, indicando que deben reiterar la anonimización de los conjuntos de datos; prohibir a los titulares de licencias reidentificar a las personas; prohibir a los titulares de licencias utilizar los datos para tomar cualquier medida o decisión respecto a las personas de que se trate; y también debe incluirse la

obligación del titular de una licencia de notificar a la entidad que expide las licencias en caso de que detecte que las personas pueden ser reidentificadas o lo han sido ya”.

En cuanto a la información que incorpore datos de carácter personal, el Dictamen atiende al ya mencionado principio de la compatibilidad en la finalidad del tratamiento, recordando que “cuando los datos personales son objeto de una licencia, es necesario establecer los límites de la utilización de estos datos. En este caso, la principal preocupación es garantizar que toda reutilización se limite a lo que pueda ser «compatible con los fines para los que los datos hayan sido inicialmente recogidos». Para lograrlo, las condiciones de la licencia deben al menos indicar claramente para qué fines se publicaron por primera vez los datos y dar una indicación de lo que podría y lo que no podría considerarse una utilización compatible de los datos personales”.

En este punto, debe partirse de lo establecido en el artículo 8 de la Directiva 37/2003, que en su redacción actual establece que “los organismos del sector público podrán autorizar la reutilización de documentos sin condiciones o bien podrán imponer condiciones, en su caso a través de una licencia (...). Estas condiciones no restringirán sin necesidad las posibilidades de reutilización y no se usarán para restringir la competencia”, añadiendo que “en los Estados miembros en que se utilicen licencias, los Estados miembros velarán por que las licencias modelo para la reutilización de documentos del sector público, que podrán adaptarse para responder a solicitudes concretas de licencia, estén disponibles en formato digital y puedan ser procesadas electrónicamente. Los Estados miembros alentarán a todos los organismos del sector público a que utilicen las licencias modelo”.

El Anteproyecto sometido a informe modifica el artículo 4 de la Ley 37/2003, estableciendo su apartado 2 que “las Administraciones Públicas y organismos del sector público velarán porque los documentos a los que se aplica esta normativa puedan ser reutilizados para fines comerciales o no comerciales de conformidad con alguna o algunas de las siguientes modalidades:

- a) Reutilización de documentos puestos a disposición del público sin sujeción a condiciones.
- b) Reutilización de documentos puestos a disposición del público con sujeción a condiciones establecidas en licencias-tipo.
- c) Reutilización de documentos previa solicitud, conforme al procedimiento previsto en el artículo 10 o, en su caso, en la normativa autonómica, pudiendo incorporar en estos supuestos condiciones establecidas en una licencia.



d) Acuerdos exclusivos conforme el procedimiento previsto en el artículo 6.”

A su vez, el artículo 8, también en la redacción establecida en el Anteproyecto recuerda que “a reutilización de la información de las Administraciones y de los organismos del sector público a los que se refiere el artículo 2 de la presente ley podrá estar sometida, entre otras, a las siguientes condiciones generales:

- a) Que el contenido de la información, incluyendo sus metadatos, no sea alterado.
- b) Que no se desnaturalice el sentido de la información.
- c) Que se cite la fuente.
- d) Que se mencione la fecha de la última actualización.”

Por último, en lo relativo a las licencias, el artículo 9.1 dispone que “las Administraciones y organismos del sector público incluidos dentro del ámbito de aplicación de esta Ley, fomentarán el uso de licencias abiertas con las mínimas restricciones posibles sobre la reutilización de la información”, añadiendo el artículo 9.2 que “en los casos en los que se otorgue una licencia, ésta deberá reflejar, al menos, la información relativa a la finalidad concreta, comercial o no comercial, para la que se concede la reutilización, la duración de la licencia, las obligaciones del beneficiario y del organismo concedente, las responsabilidades de uso y modalidades financieras, indicándose el carácter gratuito o, en su caso, la tarifa aplicable”.

Como se ha venido indicando, las normas reguladoras de la reutilización deben tener particularmente en cuenta el necesario respeto a los principios y derechos consagrados por la Ley Orgánica 15/1999, de modo que la información sujeta a reutilización no sea objeto de tratamiento para una finalidad incompatible con la que motivó su recogida o que, habiendo sido previamente sometida a un proceso de disociación con la finalidad de que no pueda procederse a la identificación de las personas a las que los datos se refieren, pueda ser objeto de un tratamiento que permita la reidentificación de aquéllas, pudiendo perjudicar el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal.

Del mismo modo, se ha indicado que el respeto a los principios de protección de datos ha de ser particularmente tenido en cuenta a la hora de determinar las condiciones de la reutilización de la información, previniendo la posible realización de tratamientos que impliquen una vulneración del principio de finalidad al que reiteradamente nos hemos referido en el presente informe.

Por este motivo, entiende esta Agencia que el respeto a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, tanto si la información contiene datos personales como si aun habiendo sido objeto de disociación pudiera permitir una reidentificación futura de los afectados (como sucedería, por ejemplo, en caso de información no agregada o con un nivel de agregación tan reducido que pudiera permitir esa reversibilidad), debería constituirse como una de las condiciones esenciales a las que habrá de quedar sometida la reutilización de la información del sector público, siendo asimismo preciso que en las licencias abiertas o en las licencias que pudieran otorgarse conforme al procedimiento establecido en el artículo 10 de la Ley 37/2003 constase específicamente la obligación de mantener la disociación de los datos o, en caso de tratarse de datos no sometidos a disociación, la finalidad o finalidades que pueden justificar el tratamiento en que consista la reutilización, de forma que el reutilizador sea plenamente consciente de la posibilidad de que se esté incumpliendo el principio de limitación de la finalidad en caso de que los datos sean tratados para fines incompatibles con los mencionados, a cuyo efecto pueden tenerse en cuenta algunos de los ejemplos a los que se ha hecho referencia en este informe.

Ello implica la necesidad de que, en primer lugar, dentro de las condiciones establecidas en el artículo 8 de la Ley 37/2003, en la redacción dada por el Anteproyecto, se haga expresa referencia a lo previsto en la normativa de protección de datos y de que, en segundo término, se clarifique en el artículo 9 que dentro de las condiciones de las licencias que el mismo regula no sólo se indique la finalidad mediante la referencia genérica a si la misma es o no comercial, sino que se determine con un mayor grado de detalle cual es la que efectivamente ampararía la reutilización de los datos a los efectos previstos en la Ley Orgánica 15/1999.

Por este motivo, sería necesario introducir las siguientes modificaciones en el Anteproyecto ahora informado:

- Modificar el apartado seis del artículo único del Anteproyecto para incluir una nueva letra e) en el artículo 8 de la Ley 37/2007 con el siguiente tenor:

**“e) Cuando la información contenga datos de carácter personal la finalidad o finalidades concretas para las que es posible la reutilización futura de los datos.”**

- Modificar el apartado seis del artículo único del Anteproyecto para incluir una nueva letra f) en el artículo 8 de la Ley 37/2007 con el siguiente tenor:

**“f) Cuando la información, aun siendo facilitada de forma disociada, contuviera elementos suficientes que pudieran permitir la**



**identificación de los interesados en el proceso de reutilización, la prohibición de revertir el procedimiento de disociación mediante la adición de nuevos datos obtenidos de otras fuentes.”**

- Modificar el apartado siete del artículo único en el sentido de alterar la redacción del apartado 2 del artículo 9 de la Ley 37/2007, que quedaría redactado en los siguientes términos:

“En los casos en los que se otorgue una licencia, ésta deberá reflejar, al menos, **la información relativa a la finalidad concreta, para la que se concede la reutilización, indicando asimismo si la misma podrá ser comercial o no comercial**, la duración de la licencia, las obligaciones del beneficiario y del organismo concedente, las responsabilidades de uso y modalidades financieras, indicándose el carácter gratuito o, en su caso, la tarifa aplicable

## VI

Debe ahora hacerse por último referencia a lo establecido en la Disposición adicional cuarta del Anteproyecto sometido a informe, que regula una cuestión sólo indirectamente relacionada con el objeto de la Ley 37/2007, cual es la transferencia para Reutilización Pública de Microdatos de Encuestas correspondientes a Investigaciones Sociológicas.

El apartado 1 de la mencionada disposición prevé que “los proyectos de investigación, análisis, o diagnóstico social que vayan a ser desarrollados por los sujetos relacionados en el artículo 2 a) b) c) y d), de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, siempre que impliquen la realización de encuestas cuantitativas en el ámbito de las ciencias sociales con toma de datos, deberán incorporar en su diseño un plan para la inclusión de la documentación y microdatos de dicha encuesta en un Banco de Datos específico, creado en el Centro de Investigaciones Sociológicas. Este Plan se depositará en el mencionado Banco de Datos en los 12 meses posteriores a la aprobación del proyecto, y los microdatos que integren el estudio deberán transferirse en un periodo no superior a cuatro años desde la aprobación del proyecto. Este plazo podrá ser ampliado excepcionalmente por causas derivadas del desarrollo y conclusión del proyecto”.

En relación con el Banco de Datos del Centro de Investigaciones sociológicas debe tenerse en cuenta lo señalado por esta Agencia en su informe de 30 de mayo de 2005, en que se decía lo siguiente:

*“El artículo 5 d) de la Ley 39/1995 señala que “Los estudios que el Centro de Investigaciones Sociológicas realice mediante el método de encuesta se atenderán a los siguientes principios (...) d) Protección de los datos personales, adoptando en cualquier fase del proceso de*



*investigación, y con posterioridad al mismo, las medidas necesarias para garantizar el derecho a la privacidad e intimidad de individuos y familias.”.*

*Al propio tiempo, el artículo 6 de dicha Ley establece taxativamente que las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas “en ningún caso contendrán datos que permitan la identificación personal”, ingresando las mismas en el banco de datos del Centro, una vez haya concluido su proceso de elaboración técnica.*

*En cuanto al acceso al citado banco de datos, el artículo 6.2 de la Ley 39/1995 dispone que “la información científica disponible en el banco de datos del Centro podrá tener acceso toda persona natural o jurídica, pública o privada, que lo solicite en los términos que reglamentariamente se establezcan de conformidad con la presente Ley”, encontrándose el acceso regulado por el artículo 7 del Real Decreto 1214/1997, regulador de la Organización del Centro, que vuelve a incidir en el requisito indispensable de anonimización de la información contenida en el banco de datos, al que también se refiere el artículo 6.1 del mencionado Real Decreto.*

*En consecuencia, de las previsiones a las que se acaba de hacer referencia se desprende que cualquier información obrante en el banco de datos del Centro de Investigaciones Sociológicas debe haber sido sometida a un previo procedimiento de disociación, definido por el artículo 3 f) de la Ley Orgánica 15/1999 como “Todo tratamiento de datos personales de modo que la información que se obtenga no pueda asociarse a persona identificada o identificable”.*

*De este modo, debería partirse del hecho de que la información a la que se refiere la consulta no permitiría proceder a la identificación de ningún sujeto afectado por la investigación a la que se refieren los denominados “microdatos”, toda vez que esta exigencia viene directamente impuesta por la propia legislación reguladora del Centro.”*

Ahondando aún más en la necesaria disociación de la información y en la posible reutilización de los datos, el informe de 24 de julio de 2012 se refería a una propuesta de Convenio de cesión temporal de la información contenida en los microdatos incorporados al banco de datos del Centro, reiterándose la necesidad de absoluta disociación de los mismos en los siguientes términos:

*“En definitiva, la legislación aplicable al CIS se basa en la previa anonimización de los datos para que se produzca el acceso, por parte de un tercero, al banco de datos. Sin embargo, el borrador de Acuerdo-Protocolo no parte de las mismas premisas, puesto que se refiere a “datos susceptibles de identificación indirecta de los encuestados”,*



*imponiendo en consecuencia el deber de confidencialidad. Se trata de un concepto típico del ámbito estadístico, previsto ya en el artículo 13.2 de la Ley sobre función estadística pública. Además, la identificación “indirecta” puede chocar con el concepto genérico de dato personal contemplado en el artículo 3.a) LOPD – idéntico en lo que aquí afecta al artículo 2.a) de la Directiva 95/46/CE de 24 de octubre de 1995 del Parlamento Europeo y el Consejo relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos -, que considera como tal “cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables”. Siempre que los datos permitan la identificación, aunque sea indirecta, de los encuestados, nos encontraremos ante un dato de carácter personal.*

*Por tanto, de conformidad con la legislación específica reguladora del CIS habrá de realizarse una disociación de los datos, en los términos del artículo 3.f) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal (LOPD), no siendo en consecuencia aplicable dicha ley orgánica por mor de su artículo 11.6. Y si la disociación previa no tiene lugar, deberá exigirse el consentimiento de los afectados, titulares de los datos, de conformidad con el artículo 11.1 LOPD, tal y como concluíamos en el informe de 30 de mayo de 2005 antes citado.”*

Los principios contenidos en la Ley 39/1995 para el Banco de Datos del Centro de Investigaciones Sociológicas deben igualmente entenderse aplicable al Banco de Datos específico al que se refiere la disposición adicional cuarta del Anteproyecto sometido a informe. De este modo, **sería necesario que se especificase claramente en la mencionada disposición que los microdatos no incorporarán en ningún caso datos de carácter personal y que, por otra parte, su reutilización queda sometida a las condiciones que ya se han indicado en el apartado V de este informe en lo que se refiere a la irreversibilidad de la disociación durante el tratamiento derivado de la reutilización.**