

II

(Comunicaciones)

COMUNICACIONES PROCEDENTES DE LAS INSTITUCIONES, ÓRGANOS
Y ORGANISMOS DE LA UNIÓN EUROPEA

COMISIÓN EUROPEA

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

**Directrices sobre las licencias normalizadas recomendadas, los conjuntos de datos y el cobro
por la reutilización de los documentos**

(2014/C 240/01)

1. PROPÓSITO DE LA COMUNICACIÓN

La apertura de la información del sector público (ISP) para su reutilización aporta importantes beneficios socioeconómicos. Los datos generados por el sector público pueden utilizarse como materia prima para servicios de valor añadido y productos innovadores que impulsan la economía mediante la creación de nuevos puestos de trabajo y fomentan la inversión en sectores basados en los datos. Asimismo, desempeñan un papel importante a la hora de incrementar la transparencia y la rendición de cuentas de las administraciones públicas. Estos beneficios han sido reconocidos recientemente por los líderes del G8 y se recogen en una Carta de los Datos Abiertos⁽¹⁾.

No obstante, estudios realizados por cuenta de la Comisión Europea demuestran que la industria y los ciudadanos siguen teniendo dificultades para encontrar y reutilizar esta información. A raíz de esto, la Comisión adoptó en diciembre de 2011 un paquete de medidas⁽²⁾ encaminado a superar los obstáculos a la reutilización y reducir la fragmentación de los mercados de datos. El elemento clave era la recientemente adoptada Directiva 2013/37/UE, por la que se modifica la Directiva 2003/98/CE relativa a la reutilización de la información del sector público.

La Directiva modificada pide a la Comisión que ayude a los Estados miembros a aplicar las nuevas normas mediante la formulación de directrices sobre las licencias normalizadas recomendadas, los conjuntos de datos y el cobro por la reutilización de los documentos. Las directrices son un elemento importante de los esfuerzos de la Comisión para ayudar a la economía de la UE a generar más valor a partir de los datos (incluidos los datos científicos y los «macrodatos» procedentes de fuentes distintas del sector público). Asimismo, favorecerán el despliegue de las infraestructuras de datos abiertos en el marco del Mecanismo «Conectar Europa» (MCE).

En agosto de 2013, la Comisión puso en marcha una consulta en línea, seguida de una audiencia pública y una reunión de un grupo de expertos de los Estados miembros en materia de ISP. El objetivo era recabar las opiniones de todas las partes interesadas sobre el alcance y el contenido de las futuras directrices de la Comisión.

Las respuestas recibidas⁽³⁾ muestran una tendencia creciente hacia un sistema de concesión de licencias más abierto e interoperable en Europa y una coincidencia en la necesidad de una rápida puesta a disposición de varios conjuntos de datos de elevado valor. Por lo que se refiere a las tarifas, está claro que existe una amplia gama de enfoques, pero en la mayoría de las respuestas no se cuestionaban los principios de fijación de precios recientemente introducidos. Esto parece indicar que el mercado de la reutilización de la ISP en Europa se encuentra en fase de desarrollo y que resultan urgentemente necesarias unas orientaciones sobre los elementos clave de la Directiva recientemente revisada si se quieren aprovechar plenamente las oportunidades comerciales y no comerciales que ofrece la reutilización de los datos públicos.

⁽¹⁾ <http://www.gov.uk/government/publications/open-data-charter>

⁽²⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-891_es.htm?locale=es

⁽³⁾ Informe final que resume los resultados de la consulta: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/results-online-survey-recommended-standard-licensing-datasets-and-charging-re-use-public-sector>

El objetivo de la presente Comunicación de la Comisión es facilitar directrices no vinculantes sobre las mejores prácticas en los tres ámbitos temáticos de especial interés para la reutilización de la información del sector público en Europa.

2. DIRECTRICES EN MATERIA DE LICENCIAS NORMALIZADAS RECOMENDADAS

El artículo 8, apartado 1, de la Directiva revisada prevé que los organismos del sector público puedan autorizar la reutilización de documentos sin condiciones, o bien imponer condiciones, en su caso a través de una licencia. Estas condiciones no deben restringir sin necesidad las posibilidades de reutilización ni ser utilizadas para restringir la competencia. El considerando 26 de la Directiva 2013/37/UE indica a título de ejemplo dos de estas condiciones aceptables: el reconocimiento de la fuente y el reconocimiento de si el documento ha sido modificado. Señala igualmente que las licencias, cuando se utilicen, deben plantear en cualquier caso las mínimas restricciones posibles sobre la reutilización, limitándolas por ejemplo a una indicación de la fuente.

La Directiva revisada también fomenta el uso de licencias normalizadas, que deben estar disponibles en formato digital y ser procesables por medios electrónicos (artículo 8, apartado 2). El considerando 26 de la Directiva modificadora fomenta el uso de licencias abiertas, que, en su momento, debe pasar a ser práctica común en toda la Unión.

Así pues, al hacer hincapié en la necesidad de evitar «restringir sin necesidad las posibilidades de reutilización» y apoyar la adopción de una «práctica común en toda la Unión», la Directiva insta a los Estados miembros a ofrecer apertura e interoperabilidad en sus políticas de concesión de licencias.

Debe tenerse en cuenta que la Directiva no se aplica a los documentos sobre los que existan derechos de propiedad intelectual por parte de terceros. Tales documentos no están afectados por la presente comunicación.

2.1. Notificación o licencia

Aunque las autoridades públicas prefieren a menudo redactar licencias completas con el fin de mantener el control sobre su redacción y sus actualizaciones, la Directiva no prescribe el uso de verdaderas licencias, limitándose a señalar que pueden aplicarse «en su caso». Los Estados miembros deben examinar si, en cada caso concreto y dependiendo del documento, puede utilizarse en su lugar una notificación (en forma de texto, ventana emergente o hipervínculo a un sitio web externo).

Se recomienda específicamente una simple notificación (por ejemplo, la marca de dominio público Creative Commons)⁽⁴⁾ que indique claramente la situación legal para los documentos de dominio público (por ejemplo, cuando haya expirado la protección de los DPI o en las jurisdicciones en las que los documentos oficiales estén excluidos por ley de la protección de los derechos de autor).

En cualquier caso, debe figurar de forma visible en el punto de presentación de la información, o acompañándolo, una referencia a las condiciones en las que se permite la reutilización.

2.2. Licencias abiertas

Pueden encontrarse en internet varias licencias que cumplen los principios de «apertura»⁽⁵⁾ descritos por la *Open Knowledge Foundation* para fomentar la reutilización sin restricciones de los contenidos en línea. Han sido traducidas a muchas lenguas, se actualizan de forma centralizada y son ya ampliamente utilizadas en todo el mundo. Las licencias abiertas estándar, por ejemplo las licencias Creative Commons (CC) más recientes⁽⁶⁾ (versión 4.0), podrían permitir la reutilización de la ISP sin necesidad de desarrollar y actualizar licencias específicas a nivel nacional o subnacional. Entre ellas, reviste especial interés la dedicación al dominio público CC0⁽⁷⁾. En tanto que instrumento jurídico que permite suspender los derechos de autor y los derechos sobre bases de datos en relación con la ISP, garantiza una flexibilidad plena a los reutilizadores y reduce las complicaciones que entraña el manejo de muchas licencias, con disposiciones a veces contradictorias. Si no puede utilizarse la dedicación al dominio público CC0, se insta a los organismos del sector público a utilizar licencias estándar abiertas adecuadas a la legislación contractual y sobre propiedad intelectual de cada Estado miembro y que cumplan las disposiciones recomendadas que se exponen a continuación. A la luz de dichas recomendaciones, también debe examinarse la posibilidad de desarrollar una licencia abierta nacional adecuada.

⁽⁴⁾ <http://creativecommons.org/publicdomain/mark/1.0/>

⁽⁵⁾ <http://opendefinition.org/>

⁽⁶⁾ <http://creativecommons.org/licenses/>

⁽⁷⁾ <http://creativecommons.org/publicdomain/zero/1.0/>

2.3. Disposiciones recomendadas para las licencias

2.3.1. *Ámbito de aplicación*

Esta disposición debe definir el ámbito geográfico y temporal de los derechos cubiertos por el acuerdo de licencia, los tipos de derechos concedidos y la gama de reutilizaciones permitidas. A fin de facilitar la creación de productos y servicios que reutilicen combinadamente contenidos que obran en poder de distintos organismos del sector público y han sido autorizados con arreglo a diferentes licencias abiertas (cuestión que con frecuencia se denomina la «interoperabilidad de la licencia»⁽⁸⁾), sería preferible una formulación genérica en lugar de listas detalladas de casos de uso y derechos.

Con el fin de fomentar de manera proactiva la reutilización del material objeto de licencia, es aconsejable que el licenciante conceda derechos mundiales (en la medida en que lo permita la legislación nacional), perpetuos, gratuitos, irrevocables (en la medida en que lo permita la legislación nacional) y no exclusivos para utilizar la información cubierta por la licencia.

Es aconsejable indicar explícitamente los derechos no cubiertos por la licencia y definir de manera amplia los tipos de derecho concedidos (derechos de autor, derechos sobre las bases de datos y derechos afines).

Por último, podría utilizarse la redacción más general posible para referirse a lo que se puede hacer con los datos cubiertos por la licencia (términos tales como utilización, reutilización o compartición pueden ser precisados mediante una lista de ejemplos indicativos).

2.3.2. *Atribución*

En el caso de que las licencias sean obligatorias por ley y no puedan sustituirse por meras notificaciones, es aconsejable que cubran únicamente los requisitos de atribución, ya que cualquier otra obligación podría limitar la creatividad o la actividad económica del licenciario, con la consiguiente repercusión en el potencial de reutilización de los documentos en cuestión.

El propósito de los requisitos de atribución es obligar al reutilizador a indicar la procedencia de los documentos en la forma especificada por el licenciante (organismo del sector público). Se recomienda que (según la legislación aplicable) las obligaciones se limiten al mínimo, exigiendo a lo más:

- a) una declaración que indique la procedencia de los documentos, y
- b) un vínculo a la información relativa a la licencia (cuando sea practicable).

2.3.3. *Exenciones*

En caso de que se ofrezcan conjuntos de datos reutilizables en conjunción con otros conjuntos no reutilizables (por ejemplo, en diferentes partes del mismo documento o cuadro), es conveniente indicar explícitamente qué conjuntos de datos no están cubiertos por la licencia.

El objetivo de esta disposición es dotar a los reutilizadores y los organismos del sector público de una mayor seguridad jurídica, y podría ir acompañada de mecanismos que permitan a los usuarios denunciar los casos en que parezca que algunos conjuntos de datos hayan sido distribuidos erróneamente en virtud de la licencia, o por el contrario excluidos erróneamente. Una cláusula de exención de responsabilidad sería adecuada en tales casos.

2.3.4. *Definiciones*

Es aconsejable definir los principales términos de la licencia (licenciante, utilización, información, licenciario, etc.) de manera concisa y en lenguaje lo más sencillo posible, y ajustándose a los de la Directiva y la legislación nacional de transposición.

En consonancia con las consideraciones expuestas en el punto 2.3.1, y con el fin de no limitar la interoperabilidad, se recomienda que la «utilización» o «reutilización» se defina utilizando una lista de derechos indicativa y no exhaustiva.

⁽⁸⁾ LAPSI 2.0 Licence Interoperability Report, http://lapsi-project.eu/sites/lapsi-project.eu/files/D5_1_Licence_interoperability_Report_final.pdf

2.3.5. Exclusión de responsabilidad

Esta disposición debe ser utilizada (en la medida en que lo permita la legislación aplicable) para llamar la atención sobre el hecho de que el licenciante facilita la información «tal cual» y no asume ninguna responsabilidad sobre su exactitud o exhaustividad.

En caso de que el organismo del sector público no está en condiciones de garantizar un suministro y un acceso sostenibles a la información en cuestión, esto debe indicarse también claramente en la licencia.

2.3.6. Consecuencias del incumplimiento

Podrían exponerse las consecuencias del incumplimiento de las condiciones de la licencia, en particular si incluyen la revocación automática e inmediata de los derechos del reutilizador.

2.3.7. Información sobre la compatibilidad de las licencias y la gestión de versiones

Esta disposición podría utilizarse para indicar otras licencias con las que es compatible la licencia, es decir, que puede reutilizarse conjuntamente la información procedente de diversas fuentes con arreglo a diferentes licencias compatibles siempre que se respete cualquiera de las licencias.

Por último, es importante mantener un sistema claro de gestión de versiones y fechas de las licencias y remitirse a él para indicar las actualizaciones.

2.4. Datos de carácter personal

El dictamen 06/2013 (sobre datos abiertos e información del sector público) del Grupo de trabajo del artículo 29 sobre protección de datos⁽⁹⁾ y los documentos conexos del Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD)⁽¹⁰⁾ contienen útiles orientaciones y mejores prácticas en el ámbito de la reutilización de los datos personales.

El dictamen 06/2013 recomienda vivamente que, en los casos en que la reutilización incluya datos personales, los reutilizadores sean informados desde el principio de las normas sobre el tratamiento de tales datos. Esto podría hacerse incluyendo una disposición adecuada en la licencia, y convirtiendo así la protección de los datos personales en una obligación contractual, que podría utilizarse también para prevenir la reidentificación de los conjuntos de datos anonimizados. Otra posibilidad sería aprobar una disposición que excluyera totalmente los datos personales del ámbito de aplicación de licencias abiertas. Existen otras soluciones, como por ejemplo las «notificaciones inteligentes»⁽¹¹⁾, en las que el organismo del sector público decide autorizar la concesión de licencias de datos personales. Estas notificaciones podrían estar separadas de la licencia, almacenadas en un lugar permanente en línea, indicar el propósito original de la recopilación y el procesamiento de los datos personales y servir de recordatorio de las obligaciones con respecto a las normas de la UE en materia de protección de datos personales y de la legislación nacional por la que se transponen estas normas. Al no formar parte de la licencia propiamente dicha, las notificaciones no disuadirían de combinar la información del sector público cubierta por licencias diferentes.

3. DIRECTRICES SOBRE LOS CONJUNTOS DE DATOS

Los datos del sector público en determinados ámbitos temáticos constituyen un valioso activo para la economía y la sociedad en general. Las iniciativas internacionales sobre la apertura de la información de las administraciones públicas [por ejemplo, la Carta de los Datos Abiertos del G8⁽¹²⁾ y la Asociación por una Administración Abierta⁽¹³⁾] lo reconocen al hacer hincapié en los conjuntos de datos estratégicos identificados gracias a los comentarios recibidos o con ayuda de expertos.

⁽⁹⁾ http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp207_en.pdf

⁽¹⁰⁾ Dictamen del SEPD de 18 de abril de 2012 relativo al «paquete de medidas sobre datos abiertos» de la Comisión Europea y observaciones del SEPD, de 22 de noviembre de 2013, en respuesta a la consulta pública sobre el proyecto de directrices relativas a las licencias normalizadas recomendadas, los conjuntos de datos y el cobro por la reutilización de la información del sector público, <http://edps.europa.eu>

⁽¹¹⁾ Véase la nota 8: LAPSI 2.0 Licence Interoperability Report, Recommendation No 5, p. 17.

⁽¹²⁾ Véase la nota 1 a pie de página.

⁽¹³⁾ <http://www.opengovpartnership.org/>

El acceso y la reutilización de estos conjuntos de datos no solo agilizan la aparición de productos y servicios de información de valor añadido, sino que también fomentan la democracia participativa. Además, su utilización más amplia en la propia administración da lugar a mejoras tangibles de la eficiencia en la realización de las tareas públicas.

3.1. Categorías de datos — prioridades para su puesta a disposición

Inspiradas por las citadas iniciativas internacionales y guiadas por las preferencias manifestadas en la consulta abierta, las cinco categorías temáticas siguientes pueden considerarse las de mayor demanda por parte de los reutilizadores en toda la UE y, por tanto, su puesta a disposición con fines de reutilización podría considerarse prioritaria:

Categoría	Ejemplos de conjuntos de datos
1. Datos geoespaciales	Códigos postales, mapas nacionales y locales (catastrales, topográficos, marinos, de límites administrativos, etc.)
2. Observación de la Tierra y medio ambiente	Datos espaciales e <i>in situ</i> (seguimiento de las condiciones meteorológicas, la calidad del agua y del suelo, el consumo de energía, los niveles de emisión, etc.)
3. Datos sobre transporte	Horarios del transporte público (todos los modos de transporte) a nivel nacional, regional y local, obras viarias, información sobre el tráfico, etc. (*)
4. Estadísticas	Datos estadísticos nacionales, regionales y locales con los principales indicadores económicos y demográficos (PIB, edad, salud, desempleo, ingresos, educación, etc.)
5. Empresas	Registros mercantiles y de sociedades (listas de empresas registradas, datos sobre propiedad y gestión, identificadores de registro, balances, etc.)

(*) Es posible que normas sectoriales (por ejemplo, legislación ferroviaria de la UE) prevalezcan.

Otras categorías podrían considerarse datos «esenciales» o «de gran valor», dependiendo de las circunstancias (importancia para los objetivos estratégicos, evolución del mercado, tendencias sociales, etc.)⁽¹⁴⁾. Se recomienda, por lo tanto, que las autoridades públicas competentes evalúen de antemano, preferiblemente con la información obtenida de las partes interesadas pertinentes, qué conjuntos de datos deben liberarse prioritariamente. Fundamentalmente, esto significaría calibrar el impacto esperado en los tres ámbitos antes mencionados: innovación y creación de empresas, transparencia y rendición de cuentas de las administraciones públicas y mejora de la eficiencia administrativa.

3.2. Otras recomendaciones

A fin de maximizar los beneficios previstos de estos conjuntos de datos «de elevada demanda», debería prestarse una atención particular a asegurar su disponibilidad, calidad, utilizabilidad e interoperabilidad.

Sin embargo, tanto la oferta como la demanda de reutilización de la información están sujetas a restricciones técnicas que contribuyen considerablemente a mermar o maximizar el valor potencial de los datos del sector público para la sociedad y la economía.

Para facilitar la utilización de los datos del sector público, reforzando al mismo tiempo significativamente el valor de los conjuntos de datos para su posterior reutilización, se recomienda que los conjuntos de datos:

- a) se publiquen en línea en su forma original sin modificaciones, a fin de garantizar su rápida puesta a disposición;

⁽¹⁴⁾ Puede tomarse como referencia el informe ISA sobre conjuntos de datos de gran valor: http://ec.europa.eu/isa/actions/01-trusted-information-exchange/1-1action_en.htm

- b) se publiquen y actualicen al más alto nivel posible de granularidad, para garantizar la exhaustividad;
- c) se publiquen y mantengan en una ubicación estable, preferiblemente en el nivel organizativo superior dentro de la administración, con el fin de garantizar un fácil acceso y su disponibilidad a largo plazo;
- d) se publiquen en formatos legibles por máquina⁽¹⁵⁾ y abiertos⁽¹⁶⁾ (CSV, JSON, XML, RDF, etc.) para potenciar la accesibilidad;
- e) se describan en formatos ricos en metadatos y se clasifiquen con arreglo a vocabularios normalizados (DCAT, Eurovoc, ADMS, etc.) para facilitar la búsqueda y la interoperabilidad;
- f) sean accesibles como volcados de datos (flujos masivos de datos), así como a través de interfaces de programas de aplicación (API) a fin de facilitar el procesado automático;
- g) vayan acompañados de documentos explicativos sobre los metadatos y los vocabularios controlados utilizados, con el fin de promover la interoperabilidad de las bases de datos, y
- h) sean objeto permanente de comentario por parte de los reutilizadores (consultas públicas, casilla de comentarios, blogs, notificaciones automáticas, etc.) para mantener la calidad a lo largo del tiempo y fomentar la participación pública.

4. DIRECTRICES SOBRE LAS TARIFAS

Esta sección se refiere a las situaciones en las que los documentos en poder de los organismos del sector público estén disponibles para su reutilización a título oneroso, siempre y cuando las actividades en cuestión estén cubiertas por la Directiva, es decir, que los documentos se hayan elaborado para una misión pública, teniendo en cuenta el ámbito de aplicación de la Directiva tal y como se recoge en su artículo 1, y vayan a ser utilizados al margen de la misión pública por un reutilizador externo o por el propio organismo del sector público⁽¹⁷⁾.

La política de abaratamiento de las tarifas ha sido respaldada por la investigación⁽¹⁸⁾ y por el resultado de las consultas públicas llevadas a cabo por la Comisión⁽¹⁹⁾.

4.1. Método de costes marginales

La Directiva revisada (artículo 6, apartado 1) establece el principio aplicable a toda tarifa por la reutilización de datos del sector público en la UE (exceptuadas las situaciones que se especifican en el artículo 6, apartado 2): las tarifas de los organismos del sector público deben limitarse a los costes marginales⁽²⁰⁾ en que se incurra para la reproducción, puesta a disposición y difusión de los documentos.

4.1.1. Elementos de coste

La práctica ha puesto de manifiesto que, en el contexto de la reutilización de la ISP, las tres categorías de costes principales se refieren a:

- a) la producción de los datos (incluida su recopilación y mantenimiento);
- b) la distribución de los datos, y
- c) las ventas y comercialización o la prestación de servicios de valor añadido.

Cuando estas categorías se comparan con lo que podrían considerarse costes marginales con arreglo a la Directiva, es evidente que a) y c) van más allá de la reproducción, puesta a disposición y difusión. Por el contrario, el principio de la tarificación basada en los costes marginales encaja mejor dentro de la categoría amplia de «distribución de datos», pudiéndose definir en el contexto de la reutilización de los datos como los costes directamente vinculados a la reproducción de una copia adicional de un documento y su puesta a disposición de los reutilizadores, y necesarios para ello.

⁽¹⁵⁾ Véase la definición de «legible por máquina» en el considerando 21 de la Directiva 2013/37/UE.

⁽¹⁶⁾ Véase el artículo 2, apartado 7, de la Directiva.

⁽¹⁷⁾ El ámbito de aplicación exacto de la Directiva se establece en el artículo 1; el término «reutilización» se define en el artículo 2, apartado 4.

⁽¹⁸⁾ <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/economic-analysis-psi-impacts>

⁽¹⁹⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC(2011) 1552 final; véase la nota 3 a pie de página.

⁽²⁰⁾ En terminología económica, «marginal» se refiere a la diferencia asociada a una unidad adicional.

El nivel de las tarifas podría variar también según el método de difusión utilizado (en línea/fuera de línea) o el formato de los datos (digitales/no digitales).

Para el cálculo de las tarifas, podrían admitirse los siguientes costes:

- infraestructura: costes de desarrollo, mantenimiento del equipo físico y lógico y conectividad, dentro de los límites de lo necesario para ofrecer los documentos con fines de acceso y reutilización,
- duplicación: costes de la copia adicional de un DVD, una memoria USB, una tarjeta SD, etc.,
- manipulación: material de embalaje, preparación del pedido,
- consulta: conversaciones telefónicas y por correo electrónico con los reutilizadores, costes del servicio al cliente,
- portes: gastos de envío, incluido el correo ordinario o el servicio de mensajería, y
- peticiones especiales: costes de la preparación y formateado de los datos a la medida.

4.1.2. *Cálculo de las tarifas*

El artículo 6, apartado 1, de la Directiva no excluye una política de gratuidad, pues permite ofrecer documentos para su reutilización sin cargo alguno. Al mismo tiempo, limita las eventuales tarifas a los costes marginales en que se incurra para la reproducción, puesta a disposición y difusión de los documentos.

En caso de que se difundan físicamente documentos no digitales, la tarifa podrá calcularse sobre la base de todas las categorías de costes citadas. En un entorno en línea, sin embargo, los cargos totales podrían limitarse a los costes directamente relacionados con el mantenimiento y el funcionamiento de la infraestructura (base de datos electrónica), dentro de lo necesario para reproducir los documentos y facilitárselos a uno más reutilizadores. Dado que los costes de explotación medios de una base de datos son bajos y no dejan de disminuir, es probable que la cifra se aproxime a cero.

Se recomienda, por tanto, que los organismos del sector público evalúen periódicamente los costes y beneficios potenciales de una política de gratuidad y de una política de costes marginales, teniendo en cuenta que el hecho de aplicar un cargo también tiene un coste (gestión de la factura, seguimiento y control de los pagos, etc.).

En conclusión, el método de costes marginales puede aplicarse para garantizar la recuperación de los costes relacionados con la reproducción adicional y la distribución física de documentos no digitales, pero en el caso de distribución por vía electrónica (descarga) de documentos digitales (archivos), podría recomendarse la gratuidad.

4.2. **Método de recuperación de costes**

El artículo 6, apartado 2, establece las circunstancias en las que no se aplicará el principio de la tarificación basada en los costes marginales a determinados organismos del sector público o a determinadas categorías de documentos. En tales casos, la Directiva permite la recuperación de los gastos realizados («recuperación de costes»).

4.2.1. *Elementos de coste*

La Directiva estipula que los ingresos totales obtenidos por la entrega y por permitir la reutilización no deben superar el coste de recogida, producción, reproducción y difusión, incrementado por un margen de beneficio razonable de la inversión.

La práctica ha demostrado que pueden considerarse admisibles los siguientes costes directos:

A) Costes relacionados con la creación de los datos

- producción: generación de datos y metadatos, control de calidad, codificación,
- recopilación: recogida y clasificación de los datos,
- anonimización: supresión, ofuscación y empobrecimiento de bases de datos.

B) Costes relacionados a grandes rasgos con la «distribución»

- infraestructura: desarrollo, mantenimiento del equipo físico y lógico, soportes,
- duplicación: costes de la copia adicional de un DVD, una memoria USB, una tarjeta SD, etc.,
- manipulación: material de embalaje, preparación del pedido,
- consulta: conversaciones telefónicas y por correo electrónico con los reutilizadores, costes del servicio al cliente,
- portes: gastos de envío, incluido el correo ordinario o el servicio de mensajería.

C) Costes específicos de las bibliotecas (incluidas las universitarias), museos y archivos

- conservación: costes de custodia y almacenamiento de los datos,
- adquisición de derechos: tiempo/esfuerzo invertido en averiguar quiénes son los titulares y en obtener su autorización.

Por lo que se refiere a los gastos generales, solo podrán tenerse en cuenta los estrictamente relacionados con las categorías anteriores.

4.2.2. Cálculo de las tarifas

La Directiva exige que el proceso de cálculo de las tarifas se base en un conjunto de criterios objetivos, transparentes y verificables, pero deja totalmente en manos de los Estados miembros la responsabilidad de definirlos y adoptarlos.

La primera etapa del cálculo de costes consiste en sumar todos los elementos de costes pertinentes. Es aconsejable que cualquier ingreso generado en el proceso de recogida o producción de documentos, por ejemplo procedente de impuestos o tasas de registro, sea sustraído del total de los costes soportados, con vistas a determinar el «coste neto» de la recogida, producción, reproducción y difusión ⁽²¹⁾.

Las tasas podrán ser fijadas sobre la base de una estimación de la demanda potencial de reutilización durante un período determinado (y no del número real de solicitudes de reutilización recibidas), ya que el límite de las tarifas guarda relación con los ingresos totales, que no se conocen en el momento del cálculo.

Aun cuando el cálculo de los costes por cada documento o cada conjunto de datos resultaría engorroso, es fundamental utilizar como referencia un resultado cuantificable de las actividades del sector público, con el fin de garantizar que las tasas se calculan sobre una base correcta y verificable. Este requisito debe cumplirse preferiblemente a nivel de base de datos o catálogo (se recomienda utilizar este agregado como referencia en el cálculo de las tarifas).

Se aconseja a los organismos del sector público que lleven a cabo evaluaciones periódicas de los costes y la demanda, y que ajusten las tarifas en consecuencia. En la mayoría de los casos puede suponerse que el «ejercicio contable apropiado» a que se refiere la Directiva es de un año.

El cálculo de los ingresos totales podría, por tanto, basarse en los costes:

- a) que entran dentro de una de las categorías de la lista anterior (véase el punto 4.2.1);
- b) que guardan relación con un conjunto de documentos cuantificable (por ejemplo, una base de datos);
- c) que han sido ajustados considerando los ingresos generados durante la producción y recogida;
- d) que han sido evaluados y ajustados anualmente, y
- e) que han sido incrementados en un importe equivalente a un margen de beneficio razonable de la inversión.

⁽²¹⁾ Véase como orientación adicional la sentencia del Tribunal de la AELC, de 16 de diciembre de 2013, en el asunto E-7/13 *Creditinфо Láns-traust hf./þjóðskrá Íslands og íslenska*.

4.2.3. Caso especial de las bibliotecas (incluidas las universitarias), museos y archivos

Estas instituciones están exentas de la obligación de aplicar el método de costes marginales. Les son aplicables los pasos descritos en 4.2.2, con tres excepciones importantes:

- a) estas instituciones no están obligadas a tener en cuenta los «criterios objetivos, transparentes y verificables» que deben establecer los Estados miembros, y
- b) el cálculo de los ingresos totales puede incluir dos elementos adicionales: los costes de conservación de los datos y los de adquisición de derechos. Se tiene así en cuenta el papel especial del sector cultural, que incluye la responsabilidad de conservar el patrimonio cultural; deben considerarse admisibles los costes directos e indirectos de mantenimiento y almacenamiento de los datos y los relativos a la identificación de los terceros titulares de derechos, excluido el coste real de las licencias;
- c) A la hora de calcular un margen de beneficio razonable, estas instituciones pueden tener en cuenta los precios aplicados por el sector privado por la reutilización de documentos idénticos o similares.

4.2.4. Margen de beneficio razonable

Si bien la Directiva no precisa en qué consiste un «margen de beneficio razonable de la inversión», sus principales características pueden deducirse remitiéndose al motivo que justifica apartarse del principio de los costes marginales, que es salvaguardar el funcionamiento normal de los organismos del sector público que pueden tener que hacer frente a limitaciones presupuestarias adicionales.

El «margen de beneficio» puede entenderse, por lo tanto, como un porcentaje, añadido a los costes admisibles, que permite tener en cuenta:

- a) la recuperación de los costes de capital, y
- b) la inclusión de una rentabilidad (beneficio) real.

En el caso de los operadores comerciales en un mercado comparable, se tendría aquí en cuenta el nivel de riesgo empresarial. Sin embargo, no resulta oportuno referirse al riesgo empresarial en relación con la reutilización de la ISP, ya que la producción de esta ISP forma parte de la misión de los organismos del sector público. La Directiva exige que el margen de beneficio de la inversión sea «razonable», lo que podría significar ligeramente superior al coste del capital corriente, pero bastante por debajo del rendimiento medio de los operadores comerciales, que probablemente sea mucho más elevado debido al mayor nivel de riesgo asumido.

Dado que el coste del capital está ligado estrechamente a los tipos de interés de las entidades de crédito (que a su vez se basan en el tipo de interés fijo de las operaciones principales de financiación del BCE), no cabe esperar, en principio, que el «margen de beneficio razonable de la inversión» sea superior en más de un 5 % al tipo de interés fijo del BCE. Esta expectativa fue compartida por quienes respondieron a la consulta pública de la Comisión, pues solo uno de cada diez indicó un tipo superior al 5 %⁽²²⁾. Para los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro, el «margen de beneficio razonable de la inversión» debería estar vinculado al tipo de interés fijo aplicable.

4.3. Transparencia

La Directiva (artículo 7) exige que se defina y publique de antemano la siguiente información, mediante medios electrónicos cuando resulte posible y oportuno, y de manera que se refieran visual y funcionalmente a los documentos objeto de reutilización:

- a) condiciones aplicables, base de cálculo e importes de las tarifas normales (i.e. cargos que pueden aplicarse automáticamente a los documentos o conjuntos de documentos predefinidos, sin necesidad de una evaluación caso por caso);

⁽²²⁾ Véase la p. 14 del informe final en el que se resumen los resultados de la consulta: <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/results-online-survey-recommended-standard-licensing-datasets-and-charging-re-use-public-sector>

- b) factores que deben tenerse en cuenta en el cálculo de las tarifas no estándar, y
- c) requisitos para generar ingresos suficientes para cubrir una parte sustancial de los costes relativos a la recogida, producción, reproducción y difusión de documentos para los que se permite el cobro de tarifas superiores a los costes marginales conforme a lo dispuesto en el artículo 6, apartado 2, letra b).

En consonancia con los resultados de la consulta abierta, se insta también a los organismos del sector público a publicar los importes de los ingresos recaudados en concepto de cargos por la reutilización de los documentos que poseen. Dicha información debe ser recopilada en forma agregada (base de datos o institución en su conjunto) y actualizada anualmente.
