

Política europea de reutilización de la información del sector público.
De la norma jurídica al portal de datos abiertos

*The European policy of open data and re-use of public sector
information. Since the law to the open data portal*

Yolanda MARTÍN GONZÁLEZ
Universidad de Salamanca (España)
ymargon@usal.es

Recepción: Junio 2013

Aceptación: Septiembre 2013

RESUMEN

La Unión Europea desea sustentar el liderazgo mundial en el ámbito de la reutilización de la información y de datos propiedad de las administraciones públicas. Para ello ha puesto en marcha una política que regule las distintas iniciativas -europeas y nacionales- en materia de datos abiertos. El presente trabajo pretende esbozar el mapa normativo de la política europea de datos abiertos y de reutilización de la información del sector público y que ha de estimular el mercado de los contenidos digitales. Asimismo, se describe y analiza el portal de datos abiertos de la Unión como instrumento para la difusión y promoción de la política de reutilización de la información.

Palabras clave: Open Data, reutilización de la información, Administración Pública, Unión Europea.

Clasificación JEL: O38.

ABSTRACT

The European Union wishes to sustain world leadership in the field of reuse of the information and the data property of the public administrations. For this purpose it has launched a policy governing the various initiatives - european and national - open data. This paper aims to outline the regulatory map of the European policy of open data and re-use of public sector information and which should stimulate the market of digital content. Also describes and analyzes the EU open data portal as an instrument for the dissemination and promotion of the re-use of information policy.

Keywords: Open Data, information re-use, Public Administration, European Union.

JEL classification: O38.



1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo digital de los Estados y de sus administraciones ha contribuido enormemente al cambio de mentalidad que está sufriendo el sector público y que se materializa hoy día en un en formas de actuar mucho más modernas y efectivas. Gracias a las nuevas tecnologías de la información, la administración pública ha visto facilitadas no sólo la realización de las tareas y funciones que le son propias sino que también ha mejorado su eficacia al tiempo que ha dado un fuerte impulso a la comunicación entre diversas administraciones y a su interacción con la ciudadanía. A esta nueva forma de actuar se la conoce como *administración electrónica* o en su versión inglesa, *e-government*. La importancia y el potencial de esta iniciativa ha sido ya reconocida por muchos estados. En Europa se han puesto en marcha programas para fomentar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en el sector público a nivel local, regional, nacional y transnacional.

Asistimos, por otra parte, al nacimiento de un nuevo modelo de gobierno, denominado *open government* o *gobierno abierto*, basado en la idea de que el ciudadano ha de situarse en el epicentro de los asuntos públicos. El concepto de gobierno abierto es una idea convertida hoy en doctrina política y en eje director de muchas de las iniciativas puestas en marcha por las administraciones públicas dentro y fuera de Europa. Esta forma de administración se encuentra estrechamente relacionada con otros conceptos y movimientos que confluyen en la actualidad como son la transparencia, el derecho de acceso a la información, la colaboración, la participación ciudadana, la administración electrónica y el uso de las nuevas tecnologías, entre otros.

Aunque se desconoce el origen concreto de esa nueva filosofía política, éste suele situarse en Estados Unidos donde, en 2009, el Presidente Obama dio un fuerte impulso a su iniciativa de gobierno abierto. Sin embargo, otros países como Australia, Nueva Zelanda o el Reino Unido también quieren atribuirse el mérito de ser pioneros en la apuesta por el Gobierno Abierto. De hecho, Ramírez Alujas (2011) apunta que fue en el país británico donde, en los años 70 del siglo pasado, apareció por vez primera este término para referirse a la necesidad de que el sector público redujera la opacidad que envolvía sus actuaciones y a los derechos de los ciudadanos de acceder a la información que aquel posee.

El gobierno abierto apuesta por la simetría en el diálogo ciudadanos-administración y sus conceptos clave, tal y como señaló Barack Obama en su discurso del 21 de enero de 2009, son: transparencia en la gestión pública y colaboración y participación ciudadana en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

Veamos a qué se refieren exactamente:

- Transparencia, un concepto profusamente utilizado en los últimos años, promueve la rendición de cuentas por parte de la administración ante los ciudadanos que informa sobre aquello que está realizando y sus planes de actuación. Esta actividad tendrá dos consecuencias directas en la ciudadanía. Por un lado, permitirá llevar a cabo un mayor control del gobierno y de las instituciones públicas y, por otro, con los datos liberados y puestos a disposición en formato libre, se podrá generar nuevos valores económicos o sociales. La transparencia conlleva por otra parte la elaboración del marco normativo que regule el derecho de acceso a la información en aquellos lugares donde no lo está como es el caso de España que, en estos momentos, se encuentra tramitando en el Parlamento su primera Ley de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Otros países europeos que no cuentan aún con una ley de transparencia son Luxemburgo y Chipre.
- Colaboración con los ciudadanos, las empresas y la sociedad civil, permitiendo un trabajo conjunto de la administración con sus trabajadores y la colaboración entre las administraciones. En el gobierno abierto es importante crear espacios de colaboración que permitan al ciudadano proponer y participar en el diseño de las políticas públicas aportando sugerencias, opiniones, valoraciones.
- Participación, donde la administración, que tiene acceso a conocimiento disperso, debe favorecer su acceso y permitir que los ciudadanos participen de manera activa en la formulación de políticas de forma que su experiencia colectiva y la información beneficie al gobierno. Para ello, la administración debe fomentar y mejorar las oportunidades de participación de los ciudadanos. En este sentido, la Unión Europea, a través de su política de información y comunicación, lleva años trabajando y creando herramientas que le permitan aminorar la distancia existente entre ella y sus ciudadanos permitiéndoles participar en debates sobre nuevas iniciativas legislativas e incluso dándoles la oportunidad de presentar ellos mismos lo que se ha denominado una *iniciativa ciudadana*.

En definitiva, un gobierno abierto es aquel que practica y promueve la transparencia en su gestión, comparte recursos informativos antes celosamente guardados, potencia la colaboración y la participación en la puesta en marcha de políticas públicas.

Con este trabajo pretendemos, por un lado, dibujar el mapa normativo que regula, en el ámbito de la Unión Europea, la política de datos abiertos y de reutilización de la información del sector público; por otro lado, mostraremos el instrumento elaborado por la Comisión para la difusión de los datos puestos en abierto por la institución como ejemplo de puesta en práctica de la citada política.



2. *OPEN GOVERNMENT DATA* Y LA REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Los principios de transparencia, colaboración y participación que, como hemos comentado anteriormente, sustentan el modelo político de gobierno abierto se materializan en distintas estrategias, entre las que destaca, la apertura de datos abiertos (Open Data) y de reutilización de los mismos.

El sector público, en el cumplimiento de sus funciones, genera, gestiona, sufraga y conserva una gran cantidad de información de calidad. Dicha información es potencialmente reutilizable tanto por los ciudadanos como por las empresas. Esta información puede ser de varios tipos: geográfica, económica, jurídica, meteorológica, turística, social, etc. Las nuevas tecnologías han contribuido a que esta información, por lo general de acceso restringido e incluso muchas veces desconocida, esté a disposición y sea fácilmente recuperable por sus verdaderos propietarios, los ciudadanos que son los que, a través de sus impuestos, la han financiado.

Esa información que obra en poder de las instituciones y administraciones públicas presenta un potencial económico enorme a la par que contribuye a la transparencia en la gestión pública y a la generación de confianza por parte de la ciudadanía.

Por otra parte, las políticas de datos abiertos surgen ligadas al concepto de administración electrónica que impulsa la generación de contenidos y documentos en formato digital que tiene que ser difundidos y estar accesibles para los ciudadanos. La finalidad de las iniciativas *open data* consiste en hacer públicos los datos en poder de las administraciones para que puedan ser posteriormente reutilizados con la finalidad de generar nuevos conocimientos y aplicaciones que en muchos casos, añadirán un valor al dato primario y contribuirán a potenciar la innovación.

Para la Unión Europea, la reutilización se entiende como una de las políticas de fomento de la Sociedad de la Información en la línea de la denominada *Estrategia de Lisboa* en la que se insistía en aprovechar las nuevas tecnologías y la nueva realidad de la sociedad del conocimiento para fomentar el empleo y el crecimiento económico. Es decir, que Europa se plantea desde el inicio la apertura de datos no sólo como una forma de hacer más transparentes y abiertas las administraciones públicas sino también y fundamentalmente, como una forma de conseguir ayudar a las empresas a aprovechar el potencial de esta información, y contribuir así al desarrollo económico y al fomento del empleo: “Las administraciones públicas europeas tienen una auténtica mina de oro de potencial económico sin aprovechar” (IP/11/1524/ES).

Como grupos beneficiarios del Open Data, la Comisión Europea apunta a las empresas que podrán crear productos y servicios, y a grupos de ciudadanos tales como los periodistas y los docentes.

No obstante, no toda la información generada por el sector público posee las mismas características y despierta el mismo interés de cara a su reutilización. La Organización para la Cooperación y el desarrollo Económico (OCDE), en su informe *Participative Web: User-Created content* (DSTI/ICCP/IE 2) elaborado en 2005, realiza una distinción entre dos grupos de información pública (cit. por Ramos, 2012, 3). Por un lado, la información del sector de las administraciones producida y recopilada por los organismos del sector público como parte de su actividad se considera información dinámica, continua y fácilmente accesible. Esta información, directamente generada por el sector público y asociada al funcionamiento de su actividad (por ej. información meteorológica, datos económicos...) se halla vinculada al concepto de conocimiento como recurso competitivo en la sociedad de la información. Por otra parte, existen otros contenidos públicos más estáticos, conservados, registrados y guardados -más que producidos- en los organismos públicos que no están asociados directamente a la función de gobierno, tampoco tienen un específico valor comercial, aunque se orientan a otros propósitos públicos, por ejemplo, culturales o educativos, es el caso de museos, archivos y bibliotecas.

Por tanto, el movimiento *open data* o de datos abiertos se puede explicar como una filosofía y, al mismo tiempo, una práctica que persigue que determinados datos estén disponibles de forma libre a todo el mundo, en formatos que permitan que puedan ser utilizados, reutilizados y redistribuidos y sin ningún tipo de restricción legal, financiera o tecnológica. Este movimiento tiene una ética similar a la de otros movimientos como son el software libre, el open access y el open source.

Sin embargo, no todos los datos se pueden liberar y los que se liberan no pueden hacerlo de cualquier forma. Los requisitos que debe reunir un grupo de datos para que pueda ser liberado son las siguientes (Open Linked Data, guía para la liberación de datos, 2013):

- Deben ser procesables automáticamente por máquinas (machine readable)
- Deben estar publicados en formatos abiertos que, a poder ser, no dependan de empresas concretas para favorecer así su reutilización (así, por ejemplo, es preferible publicar en formato CSV –comma separated value–, en lugar de formato Excel de Microsoft)
- Ha de facilitarse el acceso masivo a los mismos (normalmente “en bruto”)
- Deben tener una “granularidad” suficiente para que resulten útiles al usuario.
- Deben ser fáciles de encontrar en un único punto de acceso en línea, y ser puntualmente publicados (compromiso con los usuarios potenciales) y en estándares abiertos.



- Deben poder ser descargables desde diferentes tipos de terminales y navegadores.

Una vez esclarecido el concepto de "datos abiertos" debemos proceder a hacer lo propio con el concepto de "reutilización", consecuencia inmediata de la apertura de datos.

La Directiva europea 2003/98 relativa a la reutilización de la información del sector público, entiende que la reutilización supone "todas las formas de representación de actos, hechos o información, y cualquier recopilación de los mismos, independientemente del soporte (papel, almacenado de forma electrónica o como grabación sonora, visual o audiovisual), conservados por los organismos del sector público (esto es, todo documento cuya reutilización puede ser autorizada por el organismo público en cuestión)". Es importante señalar que lo que se reutiliza es la información, los datos y no los documentos puesto que algunos contienen datos personales que hay que anonimizar y que bajo ningún concepto pueden ser difundidos ya que se han de respetar las normativas relativas a protección de datos personales y de propiedad intelectual.

La reutilización posee una doble vertiente. Por un lado, alude a la puesta a disposición de la ciudadanía de la documentación o datos públicos que obran en poder de las administraciones públicas con fines distintos del propósito inicial que tenían esos documentos cuando se elaboraron y en un formato reutilizable; por otra parte, hace referencia a la creación de nuevos productos y servicios a partir de los datos generados, custodiados o sufragados por los organismos públicos.

La apertura de los datos conlleva beneficios para todos los que participan de ella: para los ciudadanos, para las empresas y para la propia administración. Para las empresas porque a partir de estos datos pueden diseñar y crear nuevos servicios y productos con los que se mejora su productividad; para los ciudadanos porque les permite estar mejor informados respecto a la gestión pública lo que contribuye a que tomen mejor sus decisiones; a la propia administración porque el hecho de proporcionar una mayor cantidad de información a sus administrados hace, por ejemplo, que se reduzcan notablemente el número de preguntas y/o consultas que reciben al mismo tiempo que supone un importante ahorro en sus costes.

En el universo *Open Data* son muy importantes las licencias que establecen las condiciones de uso de los datos. Las licencias de datos libres otorgan, básicamente, las siguientes libertades (Open Linked Data, guía para la liberación de datos, 2013):

1. Plena libertad para compartir (copiar, distribuir) y utilizar los datos,
2. Plena libertad para crear obras derivadas de esos datos, y
3. Plena libertad para adaptarlos (modificarlos y transformarlos).

La diferencia entre licencias proviene de las “obligaciones” que imponen al usuario de los datos, distinguiéndose dos tipos principales:

1. “Dominio Público”, sin exigir ninguna contraprestación a cambio.
2. “*Open Data License*”, exigiendo al usuario de los datos que:
 - Se realice una correcta atribución del origen de los datos,
 - Se ofrezcan los datos derivados con el mismo tipo de licencia,
 - Se ofrezca una versión “libre” paralela a cualquier versión restringida.

La reutilización requiere de unos estándares para que un concepto en un país signifique lo mismo en otro y que los estándares en los que está codificada la información, la base de datos, sean interoperables. La interoperabilidad permite que la información fluya sin ningún tipo de problema –fundamentalmente tecnológico- por distintos sistemas haciendo posible que diferentes organizaciones puedan trabajar conjuntamente. La prioridad debería ser, en primer lugar, que los datos disponibles estén “en bruto” (raw data), procedentes de tablas, bases de datos, etc., y en un formato informático estándar y abierto que permita que sean interpretados fácilmente para mejorarlos más adelante con tecnologías linked data.

La interoperabilidad y la estandarización de los datos son elementos fundamentales, por ejemplo, en el desarrollo de iniciativas ligadas a la administración electrónica en el contexto europeo. No podemos olvidar que, a diferencia de Estados Unidos, en Europa existen 27 administraciones y mercados digitales diferentes. Lo que pretende la Comisión Europea es crear un único mercado de la información digital en que las administraciones y organismos del sector público estén comunicados y compartan sus datos a través de medios electrónicos creando a su vez nuevos conjuntos y bases de datos.

A partir de 2009, países como Estados Unidos, el Reino Unido, Nueva Zelanda o Australia empezaron a poner en marcha sus iniciativas en materia de datos abiertos y de reutilización de la información. Más tarde surgieron otras iniciativas a nivel internacional como la Open Government Partnership que reúne a distintos países que trabajan juntos a favor de las políticas open data. Actualmente son muchos los países que cuentan con sus propias iniciativas en materia de datos públicos abiertos como es el caso de España, entre otros. En el ámbito de la Unión Europea, la reutilización de la información se concibe fundamentalmente en términos económicos. Por lo general, se pone el acento en la cantidad de puestos de trabajos, en el crecimiento económico y en el fomento de la competitividad que puede suponer la liberalización de los datos de las administraciones públicas. En opinión de Neelie Kroes, vicepresidenta de la Comisión a cargo de la Agenda Digital, abrir estos datos "significa abrir oportunidades de negocio, crear trabajos y construir comunidades".



3. MARCO LEGAL EUROPEO EN MATERIA DE DATOS ABIERTOS

En los estados miembros de la Unión se observa una amplia diversidad de normas y prácticas relativas a la explotación de los datos y de la información de las administraciones públicas. Ante esta situación, la Europa comunitaria ha ido adoptando en los últimos quince años una serie de normas que sirvan para armonizar las diferentes iniciativas en materia de datos abiertos y de reutilización de la información del sector público de modo que se cree un mercado único de la información digital similar al modelo estadounidense.

La norma que establece el marco legislativo general a nivel europeo es la Directiva relativa a la reutilización de la información del sector público aprobada por el Consejo y el Parlamento Europeo en 2003. Con ella, la Unión Europea pretende poner las bases de la política europea en materia de datos abiertos, es decir, de la información que los organismos públicos de la Unión generan, recogen y/o sufragan. Constituyen ejemplos de esa información los datos meteorológicos, estadísticos, geográficos, económicos, jurídicos, datos procedentes de investigaciones financiadas con fondos públicos, entre otros.

Figura 1. El mapa normativo de la UE en materia de RISP



Sin embargo, varios años antes a la aprobación de este texto legislativo, en 1998, la Comisión Europea elaboró un Libro Verde sobre la información del sector público en el contexto de la Sociedad de la Información. En dicho documento ya se consideraba esta información como un recurso esencial para el desarrollo económico y para la creación de empleo. Por otra parte, la información del sector público se contemplaba como un elemento clave en el desarrollo democrático de la Unión puesto que facilitaba la transparencia y la participación ciudadana en los asuntos públicos comunitarios.

En 2001, la Comisión publica una comunicación sobre la iniciativa *eEurope* que pretende la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la administración pública y que pone las bases de la denominada administración electrónica europea. Con esta iniciativa, la Unión pretendía mejorar, entre otros aspectos, los servicios públicos ofrecidos a los ciudadanos así como la gestión y la comunicación entre las instituciones y órganos de la administración.

El 17 de noviembre de 2003 se adoptó la primera directiva europea 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la reutilización de la información del sector público. La directiva está enfocada a fomentar el crecimiento económico y a estimular el sector privado a través del uso transfronterizo de la información y los datos del sector público. Dicha norma, incorporada al ordenamiento jurídico de los estados miembros, establece un espacio legal único para la UE que servirá de base para el establecimiento de un futuro mercado único de la información en Europa.

Pese a que se basa en las normas nacionales de acceso a los documentos vigentes en los estados miembros, la directiva pone especialmente el acento en la información y no tanto en los documentos puesto que éstos contienen datos personales que de ningún modo pueden hacerse públicos teniendo que respetarse el derecho a la privacidad y al honor.

En el texto se define el concepto de *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”. Con el fin de que la reutilización sea posible, se indica que los organismos públicos deben facilitar los datos en bruto y en formatos fácilmente utilizables por los ciudadanos y las empresas. La disposición de los datos debe hacerse, a ser posible, de forma gratuita. En su defecto, los ingresos totales obtenidos por la reutilización de la información no podrán superar los gastos derivados del coste de recogida, producción, reproducción y difusión, incrementado por un margen de beneficio razonable.

Asimismo, se apuesta por una gestión de la información más eficaz impulsando el desarrollo de una normativa común, fomentando la financiación de iniciativas en



materia de reutilización y facilitando la creación y el intercambio de experiencias entre los estados miembros.

En cuanto a la difusión de los datos y la información pública, la norma prevé la puesta en marcha de dispositivos electrónicos que permitan su acceso y localización tales como portales y/o bases de datos.

La directiva se completa con iniciativas legislativas y políticas en ámbitos públicos concretos tales como la estrategia de acceso abierto a la información científica, a la información medioambiental, sobre el medio marino, sistemas de transporte inteligente y las políticas para la digitalización del patrimonio cultural y el desarrollo de *Europeana* (la biblioteca digital de Europa).

En el propio documento de la directiva se establecía la necesidad de revisarla antes del 1 de julio de 2008. El documento que da cabida a dicha revisión es la comunicación elaborada en 2009 por la Comisión y remitida al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre recomendaciones en materia de reutilización de la información del sector público [COM(2009)212]. La revisión se realiza en un momento en que las filosofías *Open Government* y *Open Data* irrumpen definitivamente en las agendas políticas de Europa y de Estados Unidos.

La comunicación se elabora a partir de las conclusiones alcanzadas tras la revisión realizada en 2008 sobre la aplicación de la directiva 2003/98 en los distintos estados miembros. Así, la Comisión propone actualizar la Directiva de 2003 sobre la reutilización de la información del sector público mediante lo siguiente:

- Será una regla general que todos los documentos difundidos por organismos públicos puedan ser reutilizados por terceros para cualquier fin, comercial o no, siempre que no estén protegidos por derechos de autor.
- Se establecerá el principio de que los organismos públicos no puedan cobrar una cantidad superior a los costes que entrañe la petición individual de datos (costes marginales), lo que supone a efectos prácticos que la mayoría de los datos se facilitarán de forma gratuita o casi gratuita, excepto en casos debidamente justificados.
- Será obligatorio proporcionar los datos en formatos de uso común y legibles por máquina para garantizar que los datos puedan ser reutilizados realmente.
- Se introducirá una supervisión normativa para hacer cumplir estos principios.
- Se ampliará radicalmente el ámbito de aplicación de la Directiva incluyendo, por primera vez, las bibliotecas, los museos y los archivos.

La Comisión acuerda realizar una nueva revisión de la directiva en 2012 al contar con más datos sobre la aplicación, impacto y efectos de dicha norma.

En la Conferencia celebrada en Visby (Suecia) a finales de 2009, sobre la política en materia de innovación y desarrollo de la Sociedad del Conocimiento se insistió en la necesidad de crear nuevos servicios, productos y puestos de trabajo en sectores de base tecnológica y de alta valor añadido como es el de la reutilización de la información del sector público. En este sentido, los participantes hicieron un llamamiento a las instituciones, administraciones y responsables públicos a mejorar el acceso y la gestión de los datos que obran en su poder dado el alto valor socioeconómico que estos poseen.

Por su parte, la Comisión Europea llevó a cabo, entre el 9 de septiembre y el 30 de noviembre de 2010, una amplia consulta pública –a través del portal *Tu Europa*- sobre la reutilización de los datos del sector público dentro de su plan de revisión de la directiva 2003, iniciativa enmarcada en la Agenda Digital Europea. En total se recogieron 598 opiniones procedentes de distintos sectores interesados: administraciones públicas, titulares de contenidos del sector público, entidades infomediarias, expertos, sector académico y ciudadanos.

Los resultados obtenidos de dicha consulta indican que la percepción sobre la reutilización de la ISP está siendo cada vez más positiva y que se está convirtiendo en una práctica habitual aunque aún deben resolverse ciertos aspectos relativos a la tarificación, a la concesión de licencias y a los formatos de datos. Por otra parte, se observa la exclusión en la directiva de los denominados “recursos cautivos” como son los producidos y/o recopilados por entidades públicas de radiodifusión, centros educativos y de investigación y centros culturales (documento de trabajo de la Comisión, 2011).

El paquete de medidas *Open Data* se asienta en la actualidad sobre tres documentos que pretenden revisar la Directiva 98/2003:

- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Datos abiertos. Un motor para la innovación, el crecimiento y la gobernanza transparente. COM (2011)882.
- Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/98/CE relativa a la reutilización de la información del sector público. COM (2011)877.
- Decisión de la Comisión de 12 de diciembre de 2011 relativa a la reutilización de los documentos de la Comisión (2011/833/UE).

Las iniciativas europeas actuales sobre apertura de datos inciden en tres aspectos principalmente:

- Establecimiento de medidas legislativas, legales no vinculantes y medidas políticas que fomenten y normalicen la reutilización.
- Promover el intercambio de experiencias y la coordinación entre los distintos estados miembros.



- Conseguir los instrumentos financieros necesarios para dar impulso a esta estrategia en especial a través de los programas I+D+I y a los programas de infraestructuras.

Destaca, entre los elementos, la inclusión por primera vez de los documentos públicos conservados por las instituciones educativas, de investigación y culturales, tales como universidades, centros escolares, museos, bibliotecas (incluidas las universitarias) y archivos.

En lo que respecta al formato de los datos se insiste en que éstos sean “legibles por máquinas”, esto es que los documentos digitales estén lo suficientemente estructurados y acompañados de sus metadatos correspondientes para que las aplicaciones informáticas sean capaces de reconocerlos. En cuanto a la tarificación se establece que el coste de la reutilización se limitará a los gastos marginales derivados de su reproducción y difusión.

No obstante y pese a la voluntad europea de armonizar las prácticas en materia de datos abiertos, existen aún diferencias notables en cuanto a la aplicación de las políticas de RISP en los distintos estados miembros dado que algunos países sí apuestan por iniciativas de este tipo mientras que otros aún no han puesto en marcha -o lo han hecho tímidamente- estrategias para la apertura de sus datos públicos. En este sentido, la Comisión Europea insiste en la necesidad de crear una verdadera cultura de reutilización para la que es necesario armonizar las prácticas existentes de modo que se establezca un mercado único digital y en el que se fomente la creación de productos y servicios transfronterizos basados en ISP.

Figura 2. Iniciativas políticas europeas relacionadas con la ISP



La Declaración ministerial de Malmö (2009), la Declaración de Granada (2010), la Agenda Digital para Europa y el Plan de Administración Electrónica 2011-2015 constituyen ejemplos paralelos al desarrollo normativo europeo en la materia que nos ocupa que completan el conjunto de iniciativas del *Open Data* en la Unión Europea (Marcos Martín y Soriano Maldonado, 2011: 292).

La *Declaración de Malmö* -que establece los objetivos en materia de administración electrónica para el periodo 2010-2015-, reconoce el papel de las tecnologías de la información y la comunicación como potenciadoras de la participación y la colaboración ciudadana con las administraciones públicas. Uno de sus objetivos es el de impulsar la reutilización de la información del sector público como herramienta fundamental para la creación de servicios denominados de tercera generación a cuyo diseño y creación contribuyen los ciudadanos.

Este objetivo se ha visto además consolidado cuando los máximos responsables de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información de la UE aprobaron el 19 de abril de 2010, la *Declaración de Granada*, documento que sienta las bases de la nueva Agenda Digital Europea y que, a partir de junio y hasta 2015, guiará el futuro de la UE en materia de Sociedad de la información.

Dentro de este importante compromiso político, la UE y sus 27 Estados miembros han otorgado un papel destacado a la RISP, al señalar en dicha declaración que deberá promoverse la reutilización de la información del sector público, como elemento esencial “*que fomentará notablemente la innovación en servicios orientados hacia el usuario, realizando asimismo la eficiencia de la Administración, con la consiguiente reducción significativa de las cargas administrativas para ciudadanos y empresas, lo que contribuirá igualmente a una economía más eficiente*”.

Uno de los pilares sobre los que se asienta la Estrategia 2020 que pretende hacer de la Unión Europea una economía sostenible y competitiva y un referente mundial de la sociedad de la información es precisamente la Agenda Digital Europea. Dentro de este marco, una de sus líneas de acción es la de crear un mercado único digital en el que las administraciones públicas fomenten la reutilización de los datos que ellas poseen de modo que las empresas, denominadas “infomediarias” añadan un valor a esa información primaria y generen nuevos productos, servicios y aplicaciones digitales. En el plan de acción de la Comisión Europea en materia de Administración Electrónica para el periodo 2011-2015, una de las líneas prioritarias establecidas es la de capacitación de los ciudadanos, empresas y otras organizaciones en el uso de las nuevas tecnologías con el fin de que puedan comportarse proactivamente en la sociedad. Para ello la Comisión promueve una serie de acciones en el marco de la información del sector público y, en concreto, el establecimiento de indicadores de reutilización de la información pública que hagan posible su evaluación.



4. DIFUSIÓN Y ACCESO A LOS DATOS: EL PORTAL DE DATOS ABIERTOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Como ya hemos adelantado, en la Directiva 2003/98/CE se prevé la creación y puesta en marcha de mecanismos que permitan la difusión de los datos que obran en poder de las administraciones públicas y que faciliten su acceso a los ciudadanos y las empresas que deseen consultarlos. Los portales *Open Data* suponen de este modo, el elemento más visible de las políticas en materia de *Open Government Data* y una de las principales herramientas de acceso a los recursos informativos del sector público.

Estos portales asumen su actividad como herramienta de impulso de la apertura y reutilización de los datos públicos y como catalizador de los esfuerzos en el ámbito del sector público estatal. Surgen también a modo de respuesta a los actuales retos de eficiencia y transparencia planteados en el seno de la administración pública y a las necesidades de desarrollo de la industria infomediaria.

El primer portal de datos abiertos fue el creado por el gobierno federal de Estados Unidos, en abril de 2009, por la profesora de la New York Law School, Beth Noveck, durante su etapa en la Casa Blanca. Otros países pioneros fueron el Reino Unido, Nueva Zelanda y Canadá.

En la actualidad, existen portales que responden a políticas de datos abiertos puestas en marcha a nivel local, regional, nacional e internacional. Desde ellos los distintos gobiernos y/o instituciones públicas facilitan el acceso no sólo a los datos elaborados, recopilados, preservados y/o sufragados por ellos sino también a los distintos productos y servicios que de su reutilización han surgido.

El mapa mundial de portales *open data* muestra cómo las iniciativas en esta materia se han desarrollado principalmente en los denominados países del primer mundo y, en especial, en los países anglosajones y también en los estados miembros de la Unión Europea. No obstante, países como Kenya, Indonesia o China, por poner unos ejemplos, también han puesto en marcha sus propias estrategias de datos abiertos. Incluso algunos organismos como el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) cuentan con sus propios sitios web.

Si observamos más detenidamente el mapa *Open Data* europeo observamos que las políticas de reutilización no se han desarrollado del mismo modo en los países miembros. Así países como el Reino Unido, Francia, Dinamarca o Los Países Bajos se sitúan a la cabeza de su desarrollo y cuentan con un portal de datos abiertos desde hace varios años.

No obstante, en 2006, la Comisión Europea puso en marcha una política de reutilización para sus propios recursos de información a través de la adopción de la Decisión de 7 de abril de 2006, relativa a la reutilización de la información de la Comisión (2006/291/CE, Euratom). Esta Decisión permitió la puesta a disposición del público, con fines comerciales y no comerciales, toda la información de acceso general de la Comisión entre los que se encuentran los datos de Eurostat y las memorias de traducción de las instituciones de la UE.

En la actualidad la Unión Europea publica sus datos a través de un portal que se encuentra aún en «versión beta» (fase de desarrollo y ensayo) y que pretende, con el tiempo, servir de único punto de acceso a los datos reutilizables de todas las instituciones, organismos y agencias de la UE, así como de las autoridades nacionales.

Figura 3. Portal de datos abiertos de la UE



Este portal ofrece a día de hoy un total de 6.098 datasets o conjuntos de datos que se pueden descargar, manipular, exportar y reutilizar.

Estos datos se encuentran accesibles a través de una de las herramientas más importantes que ofrecen todos portales de datos abiertos: el catálogo de datos. Dicho catálogo proporciona una lista ordenada, según diferentes criterios, de descripciones sobre conjuntos de datos (datasets) referidos o explicados de forma individual mediante metadatos comunes.



La plataforma no gubernamental *Transparency International Georgia (IT Georgia)*, creada en el año 2000, publicó un trabajo con diez consejos a tener en cuenta a la hora de configurar una página en Internet siguiendo los principios Open Data. Según esta organización, los recursos incorporados a estos catálogos deben ser: completos, primarios, inmediatos u oportunos, accesibles, legibles automáticamente, no privativos, de libre uso, revisables, reconocibles y permanentes.

Figura 4. Catálogo de datos abiertos de la UE



La consulta en el catálogo se puede realizar de dos maneras diferentes: bien a través de la opción de búsqueda sencilla introduciendo el usuario las palabras clave en la ventanilla de búsqueda o a través de la opción de búsqueda guiada mediante una serie de menús que facilitan la localización del conjunto de datos deseados. En la página principal del catálogo se ofrece la opción de acceder a los datos más demandados por los reutilizadores; a aquellos datasets que se hayan incorporado en último lugar al catálogo. También se permite el acceso por el nombre del editor responsable del conjunto de datos y la búsqueda temática a través de un listado de términos más populares. Un elemento a destacar -y que no suele aparecer en otros catálogos de datos abiertos consultados- es la posibilidad de proponer la inclusión de datos que no están aún en el catálogo. A través de un formulario el usuario puede indicar qué datos le interesarían que estuvieran en formato abierto.

Una vez localizado el conjunto de datos deseado el catálogo proporciona un registro con la siguiente información: título del dataset, editor o suministrador, una breve descripción, recursos relacionados con el conjunto de datos localizado e información adicional. en este último grupo se contempla información relativa al URI, el estado del dataset -completo o incompleto-, su número de identificación, tipo de dato (estadístico, jurídico, económico, etc.), fecha en la que fue incorporado al catálogo, fecha de modificación, fecha de cobertura y por último, nombre, dirección y teléfono del contacto en el organismo o institución responsable del dato.

El catálogo de aplicaciones que ofrecen los portales *open data* constituye la otra prestación más importante a tener en cuenta después del catálogo de datos.

Recordemos en este punto que, además de fomentar la transparencia y permitir el acceso a la información, una de las ideas más importantes sobre las que se asienta el movimiento *open data* es que a partir de los datos abiertos se puede generar valor. El sector infomediario, nacido a la luz de la reutilización, es el principal generador de nuevos conocimientos que surgen a partir de la combinación de los datos en poder de las administraciones públicas con otros datos ya conocidos. La mayor parte de las empresas que conforman este sector son empresas del ámbito de los contenidos digitales que producen varios billones de euros al año, por ejemplo, en Europa.

Existen tantos servicios y productos como tipos de información y perfiles de reutilizadores no obstante, la mayor parte de los mismos derivan de la reutilización de la información del ámbito meteorológico, empresarial-económica, geográfico-cartográfico, jurídico-legal, de transportes y sociodemográfico-estadístico.

El portal de datos abiertos de la Unión Europea proporciona también información -aunque escasa- sobre el conjunto de aplicaciones que han surgido a raíz del tratamiento o reutilización de sus datos. El catálogo de aplicaciones europeo todavía está en fase de desarrollo puesto que, de momento, ofrece el acceso a un número muy reducido de productos surgidos gracias a la reutilización de los datos que suministra el propio portal como son el sistema europeo de medidor de incendios forestales o el mapa interactivo de los espacios protegidos europeos Natura 2000.

A diferencia de otros portales de datos abiertos mucho más desarrollados, el portal europeo no proporciona, de momento, otro tipo de recursos informativos como pueden ser las disposiciones normativas que regulan el open data, estrategias, estudios, eventos, glosarios, información actualizada y/o de interés para los especialistas en la materia, etc. Tampoco permite a los proveedores de datos, a los reutilizadores ni a los usuarios en general realizar sugerencias, comentarios y expresar sus opiniones sobre los datos abiertos lo que da una idea de la situación realmente primaria en la que se encuentra aún dicho portal.



Figura 5. Catálogo de aplicaciones



5. CONCLUSIONES

Las políticas e iniciativas en materia de gobierno abierto constituyen a día de hoy una importante plataforma para la inclusión de los ciudadanos en los asuntos públicos. Los tres pilares sobre los que se asienta – transparencia, colaboración y participación– dirigen actualmente las formas de actuar de algunos gobiernos y administraciones públicas de todo el mundo.

Estas políticas públicas son políticas muy nuevas que han de desarrollarse aún mucho más a lo largo de los próximos años y que pretenden materializar el derecho de acceso a la información elaborada, custodiada y/o sufragada por el público así como el desarrollo de un nuevo sector económico, el sector infomediario.

La Unión Europea, al igual que algunos de sus estados miembros, ha adoptado medidas en materia de datos abiertos por razones de transparencia, eficacia administrativa y potencial económico de la reutilización.

La posibilidad que ofrecen al ciudadano de acceder a los datos que obran en poder de las instituciones, organismos y agencias europeas abre todo un mundo de posibilidades

de cara a la transparencia en la gestión pública y al fomento de la innovación y la creación de empleo en el ámbito de la Unión Europea. Es un hecho constatado que los datos abiertos están creando valor social y económico de ahí que para algunos responsables de iniciativas *open data* la sociedad de la información haya sido superada por la “sociedad del dato”.

Europa lleva ya una década trabajando en el desarrollo normativo de su política de apertura de datos y de reutilización de la información tal como muestra el conjunto de directivas y comunicaciones elaboradas y aprobadas durante los años 2000. El acceso a la información pública europea constituye un punto de discusión presente en las reuniones celebradas entorno a la Agenda Digital Europea y a los planes de acción en materia de administración electrónica. Por otra parte, la adopción de la Directiva 98/2003 por parte de los Estados miembros ha supuesto la base de las normas aprobadas a nivel nacional y un referente para terceros países preocupados por la abrir sus datos.

Sin embargo, pese a contar con una directiva que establece un mínimo marco jurídico común en materia de apertura de datos, siguen existiendo normas y prácticas distintas entre los estados miembros de la Unión lo que impide el establecimiento de un mercado común de la información y el uso transfronterizo de los recursos de información pública. Un importante escollo lo presenta la falta de concienciación por parte de los organismos públicos acerca del potencial que tiene la información que éstos poseen y el hecho de no querer perder el control sobre ella.

En otro orden de cosas, los portales *open data* son la cara visible y el instrumento principal donde se materializa el concepto de *open government data* puesto que suponen una puerta abierta a información de carácter restringido o incluso, en muchas ocasiones, desconocida. Los catálogos de datos abiertos, en concreto, ofrecen la posibilidad de recuperar abundantes conjuntos de datos en formatos que permiten su reutilización y redistribución por terceros y además de forma gratuita cuando no a costes razonables.

El fomento de la innovación que conllevan las iniciativas en materia de datos abiertos se representa en los catálogos de aplicaciones donde se localizan los distintos productos y servicios resultantes de la reutilización de los datos. Estas aplicaciones añaden un valor al dataset primario contribuyendo al desarrollo del mercado de los contenidos digitales al tiempo que fomentan la creación de empleo y el desarrollo de la sociedad del conocimiento.

Sin embargo, resulta contradictorio que a pesar de haber aprobado hace ya varios años una norma que articule las iniciativas sobre apertura de datos en la Unión Europea y que sea un ámbito sobre el que se viene trabajando desde hace tiempo en las instituciones europeas, ésta cuenta todavía con un portal en fase de desarrollo muy primigenio en



relación con otros portales europeos como son el portal del Reino Unido o el portal francés.

Esa deficiencia se observa principalmente en lo que atañe al portal de aplicaciones donde únicamente se ofrece acceso a un número ínfimo de productos surgidos de la reutilización de los datos que proporciona el propio portal. Por otra parte, el portal no ofrece otro tipo de recursos informativos amplíen la información sobre las bases normativas europeas en materia de RISP, estudios elaborados sobre el tema, eventos o encuentros de especialistas en este campo, etc.

En definitiva, creemos que la Unión Europea es consciente de que las políticas open government data y de reutilización de la información abren todo un mundo de posibilidades en aras de la transparencia informativa y del desarrollo económico que hay que potenciar y sobre todo, hay que dar a conocer a la ciudadanía y a los potenciales reutilizadores. Sin embargo, algunos estudios realizados en nombre de la Comisión Europea demuestran que la industria y los ciudadanos siguen teniendo dificultades a la hora de encontrar y reutilizar información del sector público, lo que significa que los datos abiertos están casi sin desarrollar en Europa.

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN EUROPEA (2011) Agenda Digital: hacer fructificar los datos de las administraciones(IP/11/1524/ES). Disponible en:
http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1524_es.htm

COMISIÓN EUROPEA (2010): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité > Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 15 de diciembre > de 2010, denominada «Plan de Acción Europeo 2011-2015 sobre Administración > Electrónica – Aprovechamiento de las TIC para promover una administración > pública inteligente, sostenible y duradera» [COM(2010) 743 final – no > publicada en el Diario Oficial].

MARCOS MARTÍN, C. y SORIANO MALDONADO, S. (2011): “Reutilización de la información del sector público y *open data* en el contexto español y europeo. Proyecto Aporta”. *El profesional de la información*, vol. 20, nº. 3, pp. 291-297.

RAMOS SIMÓN, F. (2003): “La reutilización de la información del sector público. Aproximación al contenido de la propuesta de directiva 2002”. *Revista General de Información y Documentación*, vol. 13, nº. 2, pp. 59-96.

THE OPEN DEFINITION: Terminology. Disponible en: <URL:
<http://opendefinition.org/okd/>>

OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION (2012): Manual de los datos abiertos. Open Knowledge Foundation. Disponible en:
<http://es.scribd.com/doc/116247010/Manual-de-Datos-Abiertos>

RAMÍREZ-ALUJAS, A. V. (2011): “Gobierno Abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones semifinales”, *Revista Enfoques*, vol. IX: 15, pp. 99-125.

RAMOS SIMÓN, F. y ARAQUERO AVILÉS, R. (2012): Las bibliotecas, archivos y museos ante la nueva directiva de reutilización de información del sector público. *VI Congreso Nacional de Bibliotecas Públicas/ Europea Conference*. Disponible en:
<http://www.mcu.es/bibliotecas/MC/2012/CongresoBP/comunicaciones.html>

WORLD WIDE WEB FOUNDATION: Introducing *open data* index. Disponible en:
<http://www.webfoundation.org/2012/09/introducing-the-open-data-index>

