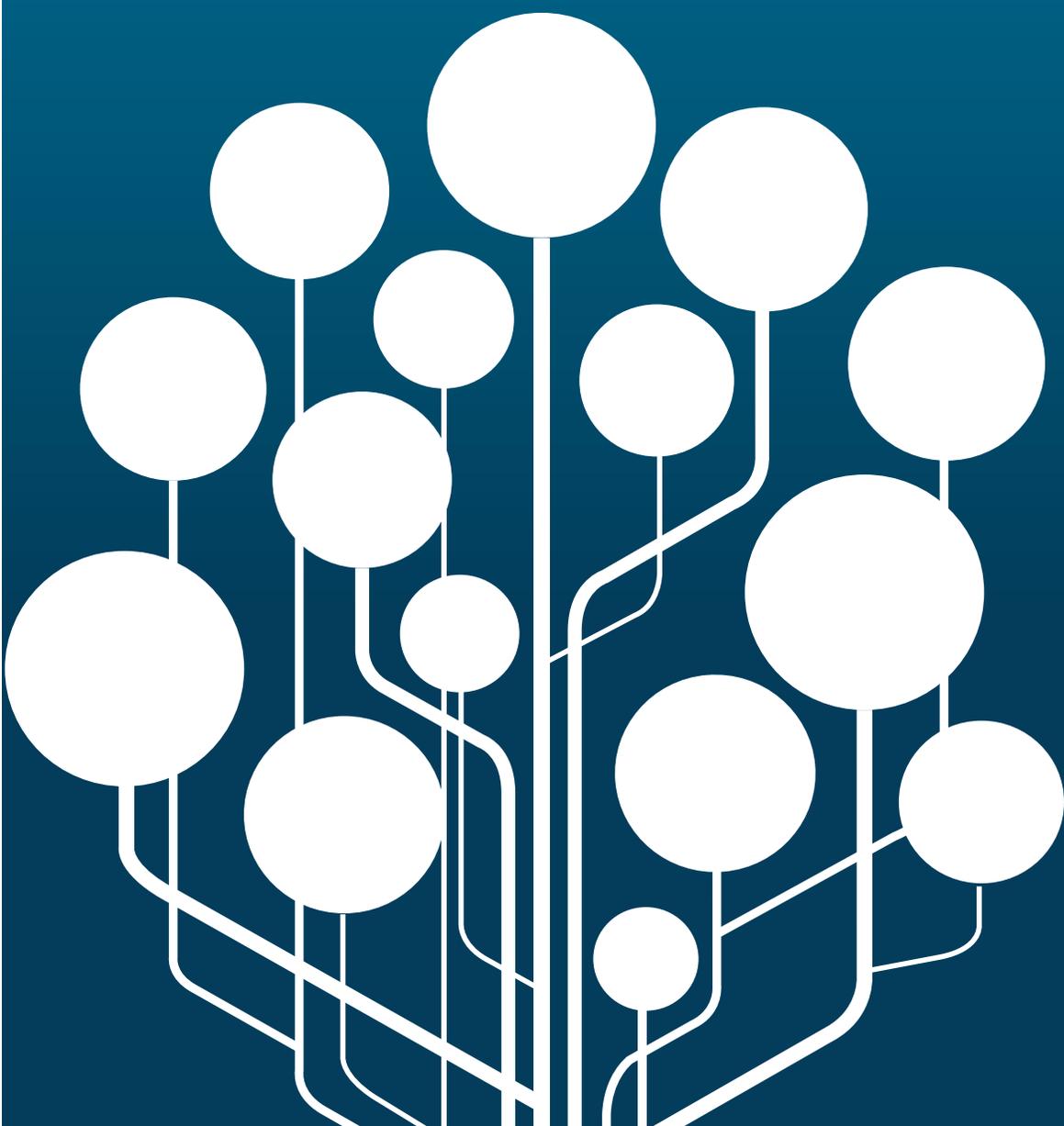


La reutilización de la información en el ámbito del sector público



La reutilización de la información en el ámbito del sector público

Javier Puyol Montero ¹

La reutilización de la información del sector público se refiere al uso de las informaciones que se generan en el mismo por el resto de la sociedad. El impulso legislativo y la transformación sufrida por nuestra sociedad por la generalización del uso de las Tecnologías de la Información han abierto la puerta para transformar la relación ciudadano-administración mediante la publicación sistemática de informaciones de la gestión pública, lo cual no es visto únicamente como un elemento indispensable para el desarrollo de su actividad administrativa; es considerado también un importante activo cuya reutilización por parte de empresas privadas puede impulsar la actividad económica y la creación de riqueza.

¹ Abogado, socio de EcixGroup, magistrado excedente y consultor TIC.



Introducción

La progresiva implantación de sistemas de información para la gestión interna de empresas y administraciones ha transformado radicalmente estas entidades en un proceso paulatino, pero constante, durante los últimos 30 años (Abella, 2011). El efecto más inmediato es que la mayor parte de la información que tienen estas entidades se encuentra en distintos formatos digitales. Más reciente ha sido la generalización de la conectividad, tanto de ciudadanos como de empresas y administraciones, posibilitando así su relación directa, lo que ha traído como consecuencia actividades como el comercio electrónico y la administración electrónica. Estas dos circunstancias, además de otros condicionamientos sociales hacia la transparencia de las administraciones y empresas, son las que han impulsado el desarrollo del Open Data².

El concepto reutilización (Coloriuris, 2003) viene ligado desde el último tercio del siglo XX al concepto *reciclaje*, entendiendo por tal el proceso mediante el cual productos de desecho son nuevamente utilizados. De este modo hemos asistido en los últimos decenios a la implantación de medidas y procesos de reciclaje de papel, vidrio, aguas contaminadas, etcétera. Esto con el doble objetivo de proteger el medio ambiente y dotar de un segundo o tercer ciclo económico a determinados bienes; llegando con ciertos materiales, como el vidrio, a un ciclo continuo.

Desde este punto de vista, la reutilización sería sinónimo de reciclaje y así lo expresa el gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, cuando hablamos de la reutilización de la información que es titularidad de la administración pública no nos estamos refiriendo a *productos de desecho*, por lo menos no *enstricto sensu*. Se trata de información que ya ha cumplido su ciclo económico original o el fin para el que fue creado, pero que todavía puede ser objeto de uso y reutilización por parte de la sociedad civil con fines lucrativos o no lucrativos.

² Se entiende por información del sector público (ISP) todo documento, cualquiera que sea su soporte material o electrónico, así como su forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen, que haya sido elaborado o custodiado por cualquiera de los órganos u organismos de la Administración Pública. Hoy en día, la información constituye un recurso esencial para desarrollar cualquier tipo de actividad en la sociedad. La ISP es la mayor fuente única de información en Europa, incluyendo desde mapas e imágenes por satélite, hasta estadísticas, informes epidemiológicos y registros de sociedades, de población o de patentes. Justamente por ello no es de extrañar que la ISP se utilice como materia prima en diferentes servicios ofrecidos a diario a los ciudadanos, como son los sistemas de navegación para vehículos, las previsiones meteorológicas o los servicios financieros y de seguros. En este contexto de la economía del conocimiento, la información se configura como un elemento fundamental para generar valor y riqueza. Además, las nuevas tecnologías, como Internet o la televisión digital, han modificado nuestra relación con la información, lo que facilita al ciudadano su acceso y las vías para reutilizarla. La disponibilidad, cada vez mayor, de la información del sector público en formato digital permite reutilizarla de formas diferentes y aportarle un valor añadido muy elevado, contribuyendo a la creación de empresas generadoras de bienes o servicios basados en la información del sector público, coadyuvando así a la creación de nuevos puestos de trabajo de alta cualificación (Fundación Cotec, 2011).



Estados Unidos fue el precursor a partir de la Ley de Libertad de Información de 1966 —modificada ese mismo año con la Ley de Libertad de Información Electrónica—, que garantiza el acceso electrónico público a la información administrativa federal. Varias leyes complementan la Ley de Libertad de Información, como la Ley de Reducción de los Trámites Burocráticos, la Ley de Transparencia del Gobierno y Documentos Políticos Detallados, y la circular A130 del OMB (Office of Management and Budget).

A la normativa estadounidense le seguirán la Ley 19446, de transparencia e información pública del Estado de Jalisco, del 20 de diciembre de 2001; la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, del 16 de agosto de 2004 y modificada por Real Decreto de 18 de julio de 2008; y en el ámbito estatal y supraestatal, se promulgó el 11 de junio de 2002 en México la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En Europa se inician los trabajos de la Comisión Europea para la redacción de una Directiva que regule la materia porque:

Las medidas propuestas crearán nuevas oportunidades para que la industria europea de contenidos aproveche la información del sector público en productos de información con valor añadido, especialmente los que atraviesan las fronteras internas de Europa. Las mayores certidumbre y transparencia estimularán la inversión y la innovación en la sociedad de la información en Europa y reducirán la desventaja competitiva de las empresas europeas en comparación con sus competidoras de los Estados Unidos. En efecto, el marco claro y coherente de la reutilización de la información del sector público en los Estados Unidos ha dado lugar comparativamente a un mercado hasta cinco veces más grande que en la UE (Coloriuris, 2003).

Estos trabajos culminaron con la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo el 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público.

Troncoso ha señalado que uno de los debates más interesantes que se han desarrollado en los últimos años en torno a la Administración Pública es la posibilidad de que empresas privadas reutilicen la información administrativa para el desarrollo de su actividad comercial, una opción facilitada además por la expansión de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación, tanto en el ámbito de la Administración Pública, como en las entidades privadas. La información en poder de la Administración no es vista únicamente como un elemento indispensable para el desarrollo de su actividad administrativa, es considerada también un importante activo cuya reutilización por parte de empresas privadas puede impulsar la actividad económica y la creación de riqueza (Troncoso, 2009).





El concepto de datos abiertos (*open data*, en inglés) es una filosofía y práctica que persigue que determinados tipos de datos estén disponibles de forma libre para todo el mundo, sin restricciones de derechos de autor, de patentes o de otros mecanismos de control. Tiene una ética similar a otros movimientos y comunidades abiertos, como el software libre, el código abierto (*open source*, en inglés) y el acceso libre (*open access*, en inglés). Son considerados datos abiertos todos aquellos datos accesibles, reutilizables y sin exigencia de permisos específicos. No obstante, los tipos de reutilización pueden estar controlados mediante algún tipo de licencia. Los datos abiertos están centrados en material no documental como información geográfica, el genoma, los compuestos químicos, las fórmulas matemáticas y científicas, datos médicos, biodiversidad, etcétera.

Se trata de fuentes de datos que históricamente han estado bajo el control de organizaciones —públicas o privadas— y cuyo acceso ha estado restringido mediante limitaciones, licencias, *copyrighty* patentes. Los partidarios de los datos abiertos argumentan que estas limitaciones van en contra del bien común y que estos datos tienen que ser puestos en disposición del público sin limitaciones de acceso, dado que se trata de información que pertenece a la sociedad —como el genoma— o que ha sido generada u obtenida por administraciones públicas financiadas por la ciudadanía, por ejemplo, información geográfica, cartográfica o meteorológica generada por organismos públicos (Wikipedia, 2014).

Diferentes estudios y análisis han demostrado que los datos por sí solos no generan valor, por lo que es necesario fomentar un ecosistema donde se reutilice dicha información para el desarrollo de soluciones que aporten conocimiento e inteligencia de negocio. Asimismo, es necesario que las administraciones públicas, además de liberar sus datos, establezcan mecanismos de colaboración para maximizar el potencial de estos. Un enfoque sectorial o temático puede facilitar esta tarea de forma significativa, en contraste con una aproximación general al requerir menos recursos y centrarse en objetivos más concretos (Gobierno de España, 2014). Al hilo de ello, puede afirmarse que la iniciativa de Open Data o apertura de datos tiene como fin el hecho de que la información pueda ser redistribuida y reutilizada, tanto por los ciudadanos como por empresas, para conseguir un beneficio para todas las partes³.

Tener acceso a los datos de la Administración garantiza la transparencia porque se tiene acceso a información que procede directamente de fuentes oficiales. También fomenta la eficiencia y la igualdad de oportunidades, ya que los ciudadanos y las empresas pueden crear servicios que resuelvan sus necesidades en colaboración con

³ El Grupo del Artículo 29^o entiende por comercialización "la intención de los «reutilizadores» de generar ingresos directamente o utilizar los datos personales para sus fines generales de marketing. En este sentido, la propuesta de Directiva sobre reutilización habla de «explotación comercial». En el sector público, el riesgo de comercialización de la información reside en la posibilidad de que los organismos del sector público puedan tratar de utilizar la información obtenida con fines particulares para otros fines no relacionados, con el único objetivo de generar ingresos" (Comisión Europea, 2003, pp. 9 y 10)



la Administración y todos pueden acceder a los datos en igualdad de condiciones. Consiste en poner la información del sector público disponible, en bruto y en formatos estándar abiertos, facilitando su acceso y permitiendo su reutilización, tanto a particulares como a empresas para fines comerciales o no.

El sector público produce una gran variedad de información que es potencialmente reutilizable, como puede ser la información social, económica, geográfica, estadística, etcétera. Esta información es muy atractiva para su reutilización ya que es completa, fiable y de calidad. Se quiere lograr que la reutilización y redistribución de la información pública repercuta en beneficio tanto de las administraciones públicas que sacan a la luz sus datos, como de los ciudadanos y empresas que ven cubiertas algunas de sus necesidades (Gobierno de Navarra, s.f.).

Concepto y significado de la reutilización de la información

Por todo ello se puede definir el concepto de Open Data como “la puesta en común de datos para que otros usuarios, bien sean ciudadanos o profesionales, los aprovechen para generar nuevos productos o servicios o simplemente para ser testigos de la ejecución de las entidades” (Abella, 2011). Específicamente, la reutilización de la información en el ámbito del sector público consiste en el uso por parte de personas físicas o jurídicas, de los datos generados y custodiados por los organismos del sector público, con fines comerciales o no. Dicha reutilización presenta un considerable potencial económico, ya que permite desarrollar nuevos productos, servicios y mercados. Fomenta el desarrollo económico y la creación de puestos de trabajo en la industria de contenidos digitales.

Adicionalmente, la puesta a disposición de la información pública por parte de las Administraciones Públicas incrementa la transparencia administrativa, teniendo un efecto de refuerzo de los valores democráticos y habilitando la participación ciudadana en las políticas públicas (Gobierno de España, 2011). En este sentido, es verdaderamente trascendente el fomento de una cultura generalizada favorable a la apertura de datos públicos, que facilite que las diversas administraciones la realicen mediante el impulso adicional del mercado de la reutilización de la información pública.

Desde las Administraciones Públicas se ha visto la necesidad que tienen las personas de acceder a cierta información hasta ahora no disponible. Por eso tienen la voluntad de avanzar hacia un gobierno más abierto, basado en los valores de transparencia, participación, servicio y eficiencia. También se quiere promover la creación de valor con



la reutilización de la información pública, facilitar la ordenación interna de los sistemas de información dentro de las Administraciones y fomentar la interoperabilidad entre servicios del sector público. Al mismo tiempo, la liberación de datos supone también un potencial económico, ya que constituye una base esencial para muchos productos de información digital.

En la economía del conocimiento (Gobierno de España, 2009), la reutilización de la información del sector público presenta un considerable potencial económico, ya que constituye una base esencial para muchos productos de información digital. Por este motivo, es imprescindible asegurar la eficiente reutilización de la información pública a fin de aprovechar su potencial y así desarrollar nuevos productos, servicios y mercados, que logren un mayor desarrollo económico y más creación de puestos de trabajo en la industria española de contenidos digitales.

Asimismo, gracias a la reutilización de la información del sector público se incrementa la transparencia administrativa. El estudio *Commercialexploitation of Europe's public sector information* de la Comisión Europea de 2000, conocido como informe Pira, refleja la importancia económica de la reutilización, señalando que el valor de este sector representó en el año 1999 casi el 1% del producto nacional bruto en la Unión Europea. En el mencionado informe se hace un análisis del valor de las diferentes tipologías de información que genera el sector público: geográfico, económico, etcétera. Además, el estudio *Measuring European Public Sector Information Resources* (MEPSIR) de 2006 estima el valor del mercado de la reutilización entre los 26 y los 47 mil millones de euros en la Unión Europea.

La cuestión inmediata que surge en estas reflexiones responde a la cuestión del motivo o las razones que nos llevan a la reutilización de la información. Una adecuada respuesta a esta pregunta consiste en afirmar que una correcta reutilización de la información del sector público ofrece un conjunto de beneficios para los ciudadanos, las empresas y las Administraciones públicas. En este sentido y con independencia de lo expuesto hasta este momento, se pueden señalar, entre otras, las siguientes razones (Gobierno de España, 2009):

a) Para los ciudadanos, la reutilización de la información del sector público ofrece la posibilidad de mejorar su información y conocimiento acerca de las actividades de las instituciones públicas, haciéndolas más transparentes, abiertas y cercanas. También, en la realización de las tareas más cotidianas, el ciudadano puede beneficiarse de servicios de valor añadido basados en la reutilización de la información pública. Asimismo, gracias a la extensión de la web 2.0, los ciudadanos pueden reutilizar información del sector público generando nuevos servicios y productos adecuados a sus necesidades.



Como ejemplos de los nuevos servicios y productos de valor añadido se pueden citar:

- En el ámbito de la información meteorológica: las predicciones meteorológicas personalizadas.
- En el ámbito de la información jurídica: las recopilaciones de leyes y de demás fuentes jurídicas, y su reutilización de la información del Sector Público internacional y nacional.
- En relación con la información cartográfica: los sistemas de navegación del automóvil y la información cartográfica digital.
- Otras fuentes de información del sector público que pueden ser reutilizables: la información sobre subvenciones, la información estadística, la información turística, los estudios económicos o la información de tráfico.

Para las empresas, la reutilización de la información del sector público presenta un considerable potencial económico, ya que constituye una base adicional para servicios digitales innovadores.

1. La reutilización de la información pública facilita el desarrollo de nuevos productos, servicios y soluciones, y la creación de puestos de trabajo en la industria de contenidos digitales.
2. La creación de nuevos productos y servicios de valor añadido promueve nuevas tecnologías para el acceso y la explotación de la información.
3. Por otro lado, el desarrollo del conocimiento como activo económico estratégico permite una mayor agilidad en la toma de decisiones por parte de los agentes económicos, al disponer de forma fácil y asequible de la información de tipo administrativo, jurídico y financiero del sector público.

Para las Administraciones públicas, la reutilización de la información del sector público permite revertir en la sociedad los beneficios económicos y en términos de conocimiento derivados de la reutilización de la información que generan y gestionan en el ejercicio de su actividad y contribuye a incrementar su transparencia.



La implantación de la reutilización de la información

Es muy interesante traer a colación lo afirmado en la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de noviembre de 2003, relativo a la reutilización de la información del sector público. Como fundamento en el que se apoyan sus pronunciamientos, se señalan las principales consideraciones a las que, a juicio del Parlamento Europeo, han de dirigirse las políticas de reutilización de la información entre los distintos Estados de la Unión y que además han servido de pauta a los procesos de reutilización llevados a cabo por los mismos.

Se puede afirmar que dicha Directiva ha establecido las condiciones básicas para facilitar la reutilización de la información del Sector Público en la Unión Europea. Se han registrado progresos desde su adopción: se ha autorizado la reutilización comercial de la información del sector público, se han roto los monopolios, se han introducido condiciones comerciales justas, se han abaratado los precios y ha aumentado la transparencia. No obstante, los avances de la Directiva y su aplicación en los Estados miembros son desiguales, en tanto que siguen existiendo grandes obstáculos o barreras que dificultan la reutilización. Estas barreras pueden agruparse de acuerdo con la siguiente clasificación.

- A. En primer lugar, la existencia de una débil cultura de reutilización, tanto en las administraciones públicas como en el conjunto de la sociedad:
 - Para las administraciones públicas se trata de un asunto relativamente nuevo y del que poseen aún poca información, ya que en su cultura de trabajo no existe la posibilidad de favorecer la reutilización.
 - Desconocimiento por parte de empresarios y de ciudadanos del valor de la información del sector público.
 - Limitado conocimiento de la regulación de la reutilización de la información del sector público por parte tanto de las administraciones públicas como de las empresas.
 - Mentalidad de los organismos de las distintas administraciones públicas, reticentes a liberar la información que elaboran o custodian, puesto que la consideran como un activo propio de gran valor.
- B. En segundo lugar, la propia dinámica de puesta a disposición de la información del sector público:
 - La información está, en general, dispersa en diferentes espacios web, faltando en gran parte de las administraciones públicas un portal de reutilización que agrupe y ordene toda la información reutilizable.
 - Existen, además, dificultades en el acceso a la información una vez que la misma es localizada por parte del reutilizador.

C. En tercer lugar, la ausencia de un marco jurídico claro para la reutilización:

- Carencia de condiciones claras y transparentes para la reutilización.
- Falta de procedimientos reglados para autorizar el acceso y uso de la información del sector público.
- Intentos de los órganos y organismos de las administraciones públicas de maximizar la recuperación de los costes, en lugar de anteponer los beneficios para la economía en general, mediante la imposición de tarifas muy elevadas.
- Competencia desleal que impide el uso de la información de modo no discriminatorio, equitativo y proporcional.

D. En cuarto lugar, la confusión en torno a los formatos:

- Ausencia de principios comunes de catalogación de la información.
- Ausencia de licencias tipo definidas sobre los posibles usos que pueden darse a la documentación y las condiciones sobre la reutilización de la información.

Lógicamente, la reutilización de la información pública no se alcanza con la mera aprobación de una Ley, a pesar de que ésta haya sido un hito importante. La actividad administrativa de poner a disposición de la sociedad una gran cantidad de información para que las empresas añadan valor comercializando productos y servicios exige el establecimiento de plataformas públicas para almacenar la información que sean accesibles a través de Internet, ya que lo que no está en línea no existe. Es necesario crear organismos responsables que establezcan listados de información del sector público reutilizable y configurar mecanismos para la solución de los conflictos (Troncoso, 2009).

En un estudio llevado a cabo y publicado por la Revista Española de Documentación Científica⁴

4 De dicha conclusión emana una recomendación que se sintetizaría en la necesidad de definir una política activa de difusión y comunicación del contenido y de las implicaciones de estas políticas. Al desconocimiento de la normativa sobre reutilización de la información se une la ausencia de una política de difusión que debería conducir a una definición de iniciativas y acciones encaminadas a establecer mecanismos que garanticen la puesta en marcha de una estrategia de concienciación de la importancia de una difusión de la información con fines de reutilización. La relevancia de la puesta en marcha de dicha estrategia de concienciación adquiere mucho más peso si se tiene en cuenta que, tras la realización de la investigación, no se ha evidenciado la existencia de un mercado de reutilización de la información del sector público ni se ha detectado la conciencia entre los productores de las posibilidades y de las oportunidades que se podrían derivar de la potenciación de este mercado de la información del sector público. En virtud de esta situación, se impone la necesidad de potenciar y definir medidas concretas para la creación y el desarrollo de este mercado como fuente de financiación y sostenimiento del sector público y como uno de los motores de la economía española. Sí se puede inferir la existencia de un mercado de reutilización de la información del sector público. Hemos de señalar que una de las grandes dificultades en la realización del estudio se ha relacionado con la siguiente situación: en ningún organismo del sector público participante en el estudio se ha encontrado un responsable y/o interlocutor para las cuestiones relacionadas con la reutilización de la información. En esta línea, consideramos que sería muy recomendable la creación, en cada organismo del sector público, de una figura que asumiera las funciones propias de responsable y/o interlocutor en materia de reutilización. En este sentido, se considera que la existencia de este interlocutor en materia



se ha puesto de manifiesto como principal conclusión el desconocimiento existente en la actualidad en el seno de las diversas Administraciones Públicas con relación a las pautas sobre la reutilización de la información del sector público y de todas las potencialidades que se pueden derivar de la misma. En lo que atañe a la protección de datos debe indicarse que la Directiva 95/46/CE deja a la Administración Pública —no sólo al legislador— un cierto margen de apreciación para permitir la reutilización de información pública con datos personales —también el acceso a información pública o la publicación a iniciativa de las Administraciones Públicas— cuando sea necesario para el cumplimiento de una misión de interés público o para la satisfacción de un interés legítimo del responsable o del tercero a quien se comuniquen los datos⁵.

No obstante, es un camino que debe adecuarse a cada legislación nacional, mediante la exigencia de nuevos desarrollos legales y reglamentarios que permitan el avance que ha de llevarse a cabo en este campo y que no siempre será puntualmente concordante con la legislación propia de la materia de protección de datos. Por lo que se deben demandar, consecuentemente con ello, labores normativas —como se ha dicho—, pero también de carácter interpretativo que permitan adecuar el tráfico de datos de carácter personal a la exigencia de estos principios de reutilización de la información del sector público.

de reutilización contribuiría a potenciar y desarrollar este mercado con vistas a facilitar la labor de los potenciales reutilizadores de la información del sector público. Finalmente, se ha de destacar que de la realización de todos los informes se deriva la conclusión común de su contribución a la difusión de las políticas de reutilización de la información del sector público y a la necesidad de crear conciencia para fomentar el desarrollo de este sector con el fin último de la creación de empleo en este ámbito (Arquero, 2011).

5 En este sentido, debe tenerse en cuenta el Considerando 72 de la Directiva 95/46/CE que señala “que se tenga en cuenta el principio de acceso público a los documentos oficiales a la hora de aplicar los principios expuestos en la presente Directiva”, y que debe ser puesto en relación con los Dictámenes del Grupo de Trabajo del artículo 29º, 7/2003, donde se indica que “en la Directiva sobre protección de datos se garantiza, como parte del derecho fundamental a la protección de datos, el derecho del interesado a acceder a sus propios datos personales, mientras que el objetivo de la legislación sobre libertad de información es garantizar la transparencia, la apertura y la responsabilidad ante los ciudadanos quienes, por consiguiente, no necesitan justificar en modo alguno sus peticiones de información. Estos, normalmente, utilizarán la información para sus propios fines, no comerciales. En la Directiva sobre protección de datos se reconoce que se puede tener en cuenta el principio de acceso público a los documentos a la hora de aplicar los principios de la protección de datos, en cuyo caso, el legislador ha determinado que existe una obligación general de difusión sujeta a determinadas condiciones y excepciones, tales como las excepciones habituales por motivos de intimidad”. El Dictamen 3/99 relativo a la Información del sector público y protección de datos personales. Contribución a la consulta iniciada con el Libro Verde de la Comisión Europea titulado La información del sector público: un recurso clave para Europa; el Dictamen 5/2001; sobre el Informe especial del Defensor del Pueblo Europeo al Parlamento Europeo a raíz del proyecto de Recomendación dirigido a la Comisión Europea en la reclamación 713/98/IJH; y el ya citado Dictamen 7/2003 sobre la reutilización de la información del sector público y protección de datos personales, En busca del equilibrio, elaborado teniendo en cuenta el texto ya aprobado de Directiva 2003/98/CE. No puede pasarse por alto, que en el citado Dictamen 7/2003, por el Grupo de Trabajo se señaló que “los organismos públicos investidos de determinados poderes sólo tienen capacidad para proceder al tratamiento de datos personales con fines que entran en el marco de sus competencias o son razonablemente necesarios para llevar a cabo las funciones básicas que se les atribuyen”. Ha señalado que la cláusula general de satisfacción del interés legítimo exige que se “establezca el equilibrio, caso por caso, entre el derecho a la intimidad de los interesados y el interés legítimo mencionado del responsable del tratamiento o las terceras partes que quieren reutilizar los datos personales”.

A juicio de la Fundación Cotec (2011), el camino que le queda por recorrer a la reutilización de la información del sector público requiere un compromiso total, tanto de las administraciones públicas como del sector privado.

- A. El sector público tendrá que desarrollar una laborsensibilizadora, de aprendizaje, que impulse el cambio cultural necesario para introducir la cultura de la reutilización de la información del sector público, tanto dentro de la propia Administración como fuera de ella. Igualmente, tendrá que centrarse en planificar cuáles son aquellos nichos de información más importantes en términos económicos, así como facilitar los datos en formatos adecuados y promover las prácticas que faciliten la reutilización de la información del sector público.
- B. El sector privado, además de asimilar este cambio cultural y llevar a la práctica este espíritu emprendedor, tendrá que interactuar con la Administración para ver la disponibilidad de la información del sector público y, en aquellos casos en los que este último se niegue a poner a disposición de los infomediarios⁶ la información que produce o custodia sin justificación alguna, estos deberán ser conscientes de los mecanismos que la legislación vigente les otorga para ejercer sus derechos. A este respecto, la OCDE señaló en 2008 una serie de recomendaciones, elaboradas sobre la base de los trabajos del Comité de Información, Informática y Comunicación Política de la OCDE, en las que propone a los Estados miembros llevar a cabo una serie de actuaciones para mejorar las condiciones de acceso y uso de la información del sector público:
 - Fomentar la disponibilidad de la información del sector público para su uso y reutilización, desarrollando un régimen de acceso que asuma los principios de apertura en la información pública.
 - Promover una reutilización de la información del sector público no discriminatoria, eliminando tanto acuerdos exclusivos como restricciones de uso, y fomentando la puesta a disposición de dicha información en Internet y otros formatos electrónicos.
 - Poner a disposición del usuario final las guías de actuación para acceder a la información generada por el sector público.
 - Implementar mecanismos que protejan la propiedad intelectual sin perjuicio de impedir la reutilización de la información.
 - Garantizar una fijación de precios transparente y competitiva para aquellos contenidos que sean susceptibles de ser sufragados por el usuario final.

6 Los infomediarios son los creadores de los productos y servicios basados en las fuentes.

- 
- Garantizar una recopilación y conservación metodológica de datos para mejorar la calidad y fiabilidad, incluso a través de la cooperación de diversos organismos en la creación, procesamiento, almacenamiento y distribución de la información del sector público.
 - Fomentar el uso de las nuevas tecnologías para acceder a la información generada por el sector público, mejorando las tecnologías de almacenamiento, búsqueda y selección.
 - Fomentar una amplia difusión de las mejores prácticas experimentadas en materia de reutilización.
 - Garantizar una fijación de precios transparente y competitiva para aquellos contenidos que sean susceptibles de ser sufragados por el usuario final.
 - Garantizar una recopilación y conservación metodológica de datos para mejorar la calidad y fiabilidad, incluso a través de la cooperación de diversos organismos en la creación, procesamiento, almacenamiento y distribución de la información del sector público.
 - Fomentar el uso de las nuevas tecnologías para acceder a la información generada por el sector público, mejorando las tecnologías de almacenamiento, búsqueda y selección.
 - Fomentar una amplia difusión de las mejores prácticas experimentadas en materia de reutilización.

Para la realización de los procesos de reutilización de la información deben seguirse una serie de pautas. En lo que atañe a las medidas para la identificación de datos reutilizables debe indicarse en primer término que el volumen de información custodiado por las Administraciones Públicas de cualquier Estado es de grandes proporciones y, además, como resultado de la gestión diaria se incrementa y modifica. Por otro lado, la constante adaptación a la realidad del país hace que periódicamente sea necesario crear nuevas fuentes de información basadas en uno o varios conjuntos de datos. Con carácter general todos los datos que en la actualidad estén disponibles son susceptibles de ser ofrecidos para su reutilización.

Por esta razón hay que identificar previamente tales datos, reuniendo la información disponible sobre ellos y preparándolos para que puedan ser reutilizados. Para poner a disposición pública los datos se hace necesario primero seguir un proceso para determinar cómo se identificarán los datos en los distintos órganos afectados por cualquier previsión de reutilización de la información. Una vez identificados debe establecerse la forma en que se seleccionarán aquellos datos que serán finalmente catalogados para dicho fin. Por último, es necesario también establecer criterios que permitan identificar en el futuro nuevos conjuntos de datos y determinar si deben ser incluidos en el catálogo de información pública.



También se hace necesario determinar el correspondiente proceso de identificación de “conjuntos de datos”. Su finalidad es identificar los conjuntos de datos existentes en el sistema de información pública con independencia de cuál sea su soporte y formato, con vistas a determinar si son susceptibles de reutilización por terceros. Por “conjunto de datos” se debe entender aquellos datos vinculados entre sí y agrupados dentro de un mismo sistema de información, que se presentan convenientemente estructurados y organizados, de forma que puedan ser tratados (procesados) apropiadamente para obtener información. Del mismo modo, es necesario establecer unos criterios de selección de “conjuntos de datos” para su potencial reutilización. Una vez identificadas las fuentes y los conjuntos de datos se debe proceder a seleccionar los que pueden ser reutilizables. Para hacerlo efectivo se tienen que considerar entre otros aspectos los siguientes criterios:

- A. Identificación de la Administración Pública propietaria de los datos.
- B. Que los datos se encuentren ya alojados en cualquiera de los entornos web mantenidos por la Administración pública en cuestión.
- C. Que los datos estén disponibles en cualquiera de los cinco niveles en la escala de transparencia de datos: donde una estrella es la escala más baja y la cinco estrellas la más alta, para que los datos se consideren abiertos y usables.
- D. Que los datos sean actualizados con frecuencia. Los conjuntos de datos dinámicos ofrecen mayor valor y posibilidades de explotación que los estáticos.
- E. El volumen de información contenida en los conjuntos de datos. A más cantidad de información, mayor valor de explotación.
- F. El número de formatos distintos en los que se presente la información. Preferiblemente se elegirán datos que ya se encuentren en un formato demandado por los agentes reutilizadores.
- G. Que los datos sean de baja sensibilidad, son más fáciles de reutilizar datos estadísticos y numéricos que los de procedimientos administrativos o de carácter personal.
- H. Que se detecte una demanda de tales datos por parte de potenciales usuarios finales, para ello podrá recabarse periódicamente la información necesaria por los medios que se estimen oportunos en cada momento.
- I. El potencial valor económico que puedan alcanzar si son reutilizados por terceros.



Del mismo modo, es necesario determinar qué datos o informaciones no van a ser susceptibles de realización en este proceso. A título de ejemplo⁷ se pueden señalar, entre otros, los siguientes datos o informaciones:

A. Información excluida por intereses públicos

A.1. Actuaciones políticas. Se refiere a los expedientes que contengan información sobre actuaciones del gobierno de la Administración del Estado en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a derecho administrativo.

A.2. Defensa nacional y seguridad del Estado. Quedan excluidos los expedientes que contengan información sobre la defensa nacional o sobre la seguridad interior o exterior del Estado.

A.3. Política monetaria. Se prohíbe el acceso a expedientes relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria.

A.4. Investigación de delitos. Se excluyen los expedientes tramitados para la investigación de los delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las investigaciones que se estén realizando.

A.5. Además, existen otros tipos de información cuyo acceso está limitado por normas sectoriales en las que se regula el específico régimen de acceso. Entre ellos destacan:

- Información sobre materias clasificadas, que incluye aquella que ha sido calificada como tal por el Consejo de Ministros y la Junta Suprema Militar.
- Información registral que se rige por sus disposiciones específicas el acceso a los datos contenidos en el Registro Civil y los registros de carácter público cuyo uso esté regulado por una ley.

⁷ Tal y como se desprende tanto de la Ley Española de Reutilización 37/2007, como de la propia Directiva 2003/98 CE relativa a la reutilización de la información del sector público, se excluye del ámbito de aplicación de la reutilización a diferentes tipos de información con el fin de resguardar intereses públicos o de terceros de especial protección. En cualquier caso, la no aplicación de la Ley 37/2007 a la información no significa que no pueda ser reutilizada bajo ninguna circunstancia. Cada Administración Pública cuando lo considere oportuno, y no lo prohíba la legislación vigente, podrá autorizar la reutilización.

B. Información excluida por intereses de terceros

B.1. Información que contenga datos de carácter personal: El acceso a esta información se limita, en general, a sus titulares que podrán además ejercer sus derechos de rectificación, cancelación y oposición de acuerdo con lo previsto en la legislación de protección de datos personales.

- Información que contenga datos personales referentes a la intimidad: El acceso a este tipo de información estará reservado a las personas directamente interesadas, existiendo la posibilidad de ejercer un control sobre la misma y pudiendo exigir su rectificación en caso de que los datos sean inexactos o estén incompletos.
- Información de carácter nominativo: La ley distingue un segundo nivel de protección cuando se refiere a la información de carácter nominativo, es decir, aquella que permite la identificación de las personas físicas a que se aplican. A este tipo de información pueden acceder no sólo los afectados, sino quienes acrediten un interés legítimo y directo, siempre que no se trate de procedimientos sancionadores o disciplinarios o que prevalezcan otros intereses de más digna protección.
- Otro tipo de información: Aquí se incluyen los datos sanitarios, datos electorales y archivos estadísticos según lo que dispongan las respectivas leyes reguladoras.

B.2. Información cuyo acceso pueda afectar intereses de terceros: Quedan excluidos los expedientes relativos a materias protegidas por el secreto comercial o industrial, evitando así el acceso a informaciones confidenciales que puedan obrar en poder de la Administración y garanticen el derecho a la libre competencia. Bajo determinadas circunstancias, algún tipo de información podrá ser conocida por los ciudadanos, aunque no pueda ser posteriormente reutilizada cuando afecte a la confidencialidad comercial.

B.3. Información cuya reutilización pueda afectar a intereses de terceros: Se debe excluir de su aplicación aquella información sobre la que existan dichos derechos de propiedad intelectual o industrial. Los derechos de propiedad intelectual incluyen los derechos de autor de obras literarias y artísticas; y los derechos conexos que comprenden las interpretaciones o ejecuciones de los artistas, la producción de fonogramas y las actividades de los organismos de radiodifusión. Los derechos de propiedad industrial, en su conjunto, afectarían a las invenciones, patentes, marcas, dibujos y modelos industriales e indicaciones geográficas de origen y los llamados modelos de utilidad.

B.4. Información cuya reutilización pueda afectar a intereses colectivos: No debe ser aplicable a los contenidos públicos aquella información creada o custodiada por las siguientes entidades: de radiodifusión, de educación, de investigación y culturales.



En lo que se refiere a la modalidad general de condiciones de reutilización debe tenerse presente que serán de aplicación las siguientes condiciones generales para el uso de conjuntos de datos reutilizables:

- No debe alterarse el contenido de la información.
- No debe desnaturalizarse el sentido de la información.
- Debe citarse la fuente de los datos y documentos reutilizados.
- Debe mencionarse la fecha de la última actualización de los datos, siempre y cuando este dato esté previamente disponible en la fuente original.
- En ningún momento podrá indicarse, insinuarse o sugerirse que la Administración Pública participa, patrocina o apoya la reutilización que se haga de los datos.
- Deben conservarse inalterados los metadatos sobre la fecha de actualización del conjunto de datos y sobre las condiciones de reutilización aplicables en caso.

Asimismo, cualquier licencia de explotación⁸ de dicha información que se conceda, ha de atenerse a los siguientes criterios o requisitos:

- Deberán ser claras, justas y transparentes.
- No restringirán las posibilidades de reutilización ni limitar la competencia.
- No serán discriminatorias para categorías comparables de reutilización.
- Deberán estar disponibles en formato digital y ser procesables electrónicamente.
- En lo que se refiere a las llamadas Licencias-tipo, éstas pueden ser de dos clases:
 - Licencias-tipo «libres», de carácter genérico y cuyo contenido se tenga que atener a lo dispuesto en la Ley que las regule.
 - Licencias-tipo específicas, adaptadas al caso de que se trate.

Dichas licencias tipo serán accesibles por medios electrónicos, de forma permanente, fácil y directa, preferentemente mediante una página web de la Administración Pública correspondiente, de manera que puedan ser descargadas, almacenadas y reproducidas por los agentes reutilizadores, vinculándoles por el mero hecho usar los documentos sometidos a ellas. La Administración Pública correspondiente estaría,

⁸ Merece epígrafe aparte el tratamiento de las condiciones de reutilización que efectúa la Directiva 2003/98/CE por cuanto suponen la superación de las barreras históricas a la reutilización de la información del sector público en la Unión Europea y que, en palabras de Pelegrín (2008), se pueden resumir en: falta de reglas claras y transparentes; inexistencia de información sobre las condiciones de reutilización; mentalidad de organismos del sector público; competencia desleal; falta de transparencia y tarifas muy elevadas. La Directiva 2003/98/CE dedica el Capítulo III a las condiciones de reutilización; determinando en qué formato debe estar disponible la información, los principios de tarificación, los requisitos de transparencia, la facultad de empleo de licencias tipo y la creación y puesta a disposición – preferentemente online– de dispositivos prácticos de búsqueda (tales como listados, plataformas de acceso público, buscadores de contenidos distribuidos, etcétera).

consecuentemente con ello, obligado a informar al público por medios electrónicos sobre las licencias-tipo que se empleen por aquél a lo largo del tiempo y las condiciones específicas aplicables en cada momento, incluyendo expresamente información sobre su periodo de vigencia y posibles modificaciones aplicables. También es posible la existencia de Licencias-tipo para el servicio de descarga masiva de datos y cartografía.

Algunas conclusiones

Muchos son los temas que pueden traerse a colación en esta nueva materia relativa al tratamiento de los datos y de la información, pero que excede con mucho el propósito de este análisis, que se limita a hacer una breve aproximación a algunos de los elementos más relevantes relativos a dicha reutilización en el ámbito del sector público. A modo de conclusión, se puede señalar (Coted, 2011) que la reutilización de la información del sector público se configura como una de las políticas de fomento de la sociedad de la información, donde es necesario dar los primeros pasos en la puesta a disposición de la ciudadanía de la información elaborada o custodiada por la Administración. A este respecto, pueden extraerse una serie de consecuencias que nos ayuden a configurar la realidad de la reutilización de la información del sector público, así como sus principales retos:

- En el contexto de la actual Sociedad de la Información y el Conocimiento, el sector público se erige como el mayor productor de información dentro de la Unión Europea que incluye información de negocios, geográfica, meteorológica, legal, social y relativa al transporte. Por esto no es de extrañar que la información del sector público se establezca como materia prima de numerosos servicios y productos que día a día llegan a la ciudadanía, y que su valor se estime en torno a los 27 mil millones de euros (0.25 % del PIB europeo).
- La reutilización de la información del sector público se caracteriza por la puesta a disposición de la ciudadanía de la información que producen las administraciones públicas y su posterior uso por parte de la gente. La reutilización se configura como una política vinculada al desarrollo del crecimiento económico y a la creación de empleo, en línea con la Estrategia de Lisboa. La puesta a disposición de la información del sector público a la ciudadanía en formatos accesibles facilitará la creación de nuevos servicios y productos, basados en esta información, originándose una nueva industria de la reutilización de la información del sector público. Esto aporta, asimismo, un valor añadido al derecho de acceso a los documentos administrativos —consagrado en nuestro ordenamiento



jurídico—con lo que se garantiza a los ciudadanos el conocimiento de los datos públicos y se permite una mayor transparencia de las acciones de gobierno.

- En este contexto, se establece la regulación básica sobre las condiciones de la reutilización. La base del éxito radicarán en considerar todos los objetivos perseguidos, ya que el olvido o la primacía excesiva del alguno de ellos —la remuneración debida por el uso de los datos, por ejemplo— puede conducir a un desarrollo menos pujante y, eventualmente, más lento. Es importante alcanzar, en la medida de lo posible, mediante el diálogo con cuantos pudieran estar interesados, un acuerdo transparente que fije los objetivos de la política, de manera que se compartan todas las actividades relativas a la reutilización, permitiendo así un desarrollo más exitoso de todas sus potencialidades. Para un mejor desarrollo de la reutilización sería de gran utilidad realizar estudios regulares que determinaran el nivel de implantación de estas políticas, la evolución de los principales objetivos propuestos y de las posibles causas de su no consecución.
- Finalmente, conviene indicar que en los últimos años se están desarrollando numerosos negocios en torno a la información del sector público, tomándola como materia prima para la creación de productos y servicios que sean atractivos para la ciudadanía y las pequeñas y medianas empresas. A este respecto, en el ámbito europeo la información medioambiental (geográfica y meteorológica), junto con la social y la económica, se configuran como prioritarias y como aquellas que pueden facilitar el surgimiento de nuevos negocios. A escala nacional, en España no se ha realizado ningún estudio al respecto, pudiendo extrapolarse en cualquier caso estos datos.

Referencias

-  Abella, A. (2011). *Reutilización de información pública y privada en España Avance de situación para agentes públicos y privados. Una oportunidad para los negocios y el empleo*. Madrid: Rooter.
-  Arquero, R. (2011). Reutilización de la información generada en el sector público español. *Revista Española de Documentación Científica*, 34, (3): 427-446.
-  Coloriuris. (2003). *La reutilización de contenidos titularidad de la administración pública en el marco de la e-administración*. Recuperado de: <http://www.coloriuris.net/risp/la-reutilizacion-de-contenidos-titularidad-de-la-administracion-publica-en-el-marco-de-la-e-administracion/>
-  Comisión Europea. (2011). *Open Data. Digital Agenda for Europe*. http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/pira_study/commercial_final_report.pdf
-  FundacionCotec para la Innovación Tecnológica. (2011). Informe sobre la Reutilización de la Información en el Sector Público. Recuperado de: http://www.google.es/ct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCkQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.grupo-acap.es%2Fdownload%2F13%2F&ei=58bEVMq2GIv3UtSsgDA&usg=AFQjCNFyfXM1So_jAgwSOWf5qDbCyMnQ1g&bvm=bv.84349003,d.d24
-  Gobierno de España. (2009). *Guía Aporta sobre reutilización de la información del sector público Proyecto Aporta*. Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información. Recuperada de: http://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCMQFjAA&url=http%3A%2F%2Fdatos.gob.es%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2FGui%25CC%2581a%2520Aporta_1M.doc&ei=rqzsVMLIE55atqRgvgK&usg=AFQjCNFB_iYOCvqsWRwUQCxd4DxxvkBnfw&sig2=5RRIGa1JNgJ4ywOj6JD2SA&bvm=bv.86475890,d.d2s
-  Gobierno de España. (2014, 19 de diciembre). Guía metodológica para iniciativas de datos abiertos sectoriales. *Datos.gob.es* Recuperado de: <http://datos.gob.es/content/guia-metodologica-iniciativas-de-datos-abiertos-sectoriales>



Gobierno de España. (s.f.). Reutilización de la información del Sector Público. Portal de Administración Electrónica. Recuperado de: http://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Gobierno_Abierto_Inicio/pae_Reutilizacion_de_la_informacion_en_el_sector_publico.html#.VMSvWI05Dcc



Gobierno de Navarra. (s.f.). Open data y reutilización de información del sector público. Portal de Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra. Recuperado de: <https://www.gobiernoabierto.navarra.es/es/open-data/ques-open-data/open-data-y-reutilización>



Grupo del Artículo 29 sobre protección de datos. (2003). Dictamen 7/2003 sobre la reutilización de la información del sector público y la protección de datos personales. Recuperado de: <http://www.europa.eu.int/comm/privacy>



Troncoso, A. (2009, 19 de junio). Reutilización de información pública y protección de datos personales. Agencia Madrileña de Protección de Datos. *Revista general de Información y Documentación*, 19: 243-264.



Wikipedia. Concepto de datos abiertos. http://es.wikipedia.org/wiki/Datos_abiertos

