

La política de acceso abierto a la información, reutilización y datos públicos en España

LUIS FERNANDO RAMOS SIMÓN

ROSARIO ARQUERO AVILÉS

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID, ESPAÑA

INTRODUCCIÓN

A finales del año 2011, el Gobierno de España inauguró el portal Web, www.datos.gob.es, un catálogo que agrupa toda la información generada por la administración central del Estado, con esta acción España se incorporó al grupo de países que disponen de un catálogo de datos en acceso abierto, conocido como *open data* u *open data government*. Estos nuevos catálogos tienen la particularidad de permitir el uso de la información en formatos reutilizables (hoja de cálculo, html) más allá de la mera consulta, tales como realizar copias, enlazar, editar, adaptar, agregar o explotar comercialmente la información, lo que abre paso al impulso de la industria de la información electrónica basado en estos recursos públicos.

El catálogo de información pública español tiene su origen en 2008, en el marco del lanzamiento del llamado Proyecto Aporta, cuyo objetivo es el desarrollo de la Sociedad de la Información en España en el ámbito de la apertura y reutilización de la información del sector público, impulsado por el gobierno a través de la secretaria de estado para el desarrollo de las telecomunicaciones

y el impulso de la Sociedad de la Información, conocida por su acrónimo SETSI.

Como se indica en la propia página Web, “el Catálogo de Información Pública, fue creado a partir del directorio *Bases de datos de libre acceso difundidas por la Administración General del Estado* (junio 2008) realizado por el grupo Publidoc-UCM”. Esta investigación como ya conocen en este Seminario¹, fue realizada por un grupo de investigadores del Departamento de Biblioteconomía y Documentación, y de la Facultad de Documentación de nuestra Universidad Complutense de Madrid.

El punto de partida de la política de datos abiertos y de reutilización de la información pública en España está en la Directiva 2003/98/CE, en la que se establece un esquema para crear e impulsar los datos públicos, su difusión de datos y su puesta a disposición de los ciudadanos y de las empresas para fomentar el mercado de la información del sector público. El objetivo principal es promover una industria de la información comparable a la que existe en Estados Unidos, en la que una política de libre acceso a la información ha impulsado el uso de datos públicos y generado valor añadido para otros sectores, como en el caso de la información geográfica y meteorológica. Bajo esta premisa y ante la diversidad de modalidades en la legislación sobre el acceso y coste de la información en los diferentes organismos públicos de la Unión Europea, la Directiva 2003/98/CEE establece unos mínimos en los que se limita a obligar a los Estados a legislar sobre unas líneas básicas centradas en establecer un marco básico de obligaciones a los organismos públicos de los Estados, para que pongan los documentos generados por el sector público a disposición de todos los

1 A. Sala Jiménez, Cobo Serrano, S. 2011, “El catálogo de información pública del Gobierno de España: un proyecto documental de origen complutense”, en Juan Antonio Martínez Comeche, Juan Carlos Marcos Recio, Juan Miguel Sánchez Vigil (eds.), *Actas del VIII Seminario Hispano-Mexicano de Biblioteconomía [i.e. investigación en bibliotecología] y documentación : Información y documentación ; investigación y futuro en red*, Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias de la Documentación. Departamento de Biblioteconomía y Documentación, Madrid, p. 389-397.

ciudadanos, una vez que tales documentos han cumplido su misión de servicio público. Inicialmente quedaron excluidos de esta obligación dos grupos de documentos, por un lado, los que afectan a la seguridad nacional, contienen datos personales o tienen derechos de propiedad intelectual de terceros; y por otro, los documentos conservados en instituciones culturales, entidades de radiodifusión, bibliotecas y archivos. Si bien en este segundo caso se trata de una exclusión circunstancial, puesto que en la modificación de la directiva aprobada por la Comisión Europea a finales de 2011, ya se incluye la propuesta de incorporar a gran parte de estas instituciones.

Asimismo, la Directiva de 2003, como se indicó arriba, delimita ese conjunto de principios generales encaminados a crear una base común en las condiciones de uso de la información pública en todos los estados miembros de la Unión Europea, tales como la preferencia en que la puesta a disposición de los documentos se haga por medios electrónicos, que las tarifas por el acceso a los documentos, --si estos no se ofrecen de modo gratuito-- en el caso de que se apliquen estén basadas en los costes. Además, esa disponibilidad de la información debe establecerse sobre criterios de transparencia y no discriminación, para evitar que unos pocos operadores obtengan acuerdos exclusivos o poco transparentes que además de impedir el acceso a los ciudadanos, obstaculizan el desarrollo de un mercado de información competitivo. Por último, la Directiva propone el uso de licencias estándar para el acceso a la información, con lo que se bloquea el recurso a la vía de los acuerdos exclusivos en el acceso a la información pública y, además, se impulsa el desarrollo del mecanismo de licencias electrónicas, muy extendidas en algunos ámbitos por ser fáciles de gestionar en Internet.

La Directiva europea de 2003 fue traspuesta al derecho interno español a finales de 2007 mediante la ley 37/2007 sobre reutilización de la información del sector público. Tanto su tramitación legislativa como los primeros pasos de su puesta en aplicación pasaron muy desapercibidos, tanto en el conjunto de la sociedad española, como en el sector de información y comunicación español. Sin embargo, el Gobierno español, a mediados de 2008, lanzó una

oferta de contratación pública para impulsar la puesta en marcha de la ley y cumplir así los requisitos de adaptación que para todas las directivas exige la Comisión Europea.

Para entonces, nuestro grupo de investigación PUBLIDOC-UCM ya había emprendido varias iniciativas de estudio sobre el potencial de reutilización de la información pública en España y había conseguido un proyecto nacional de investigación, encaminado al análisis del impacto que la aplicación de la directiva europea de 2003 tendría tras su necesaria incorporación al derecho español, siempre desde la perspectiva bibliotecológico-documental. Sin duda, entre todas esas iniciativas la más seria fue la de elaborar el citado catálogo de las bases de datos públicas (*Bases de datos de libre acceso difundidas por la Administración General del Estado*, Madrid, M. Cultura-UCM, 2008) difundidas por la Administración General del Estado a través de Internet. La terminación de este estudio coincidió con la celebración *la I Jornada de reutilización de la información del sector público en España. El estado de la cuestión*, en octubre de 2008, organizadas con gran éxito en la Facultad de Documentación. En esas mismas fechas se produjo también la adjudicación a una empresa del sector de servicios de información (Everis) del mencionado contrato para el impulso de la reutilización en España. Esta empresa invitó al Grupo, dada su preparación previa, para participar en los trabajos de implantación en España de esta iniciativa europea. De este modo, el Grupo de investigación elaboró un informe técnico sobre la organización de la información y los mecanismos de gestión de las licencias de información pública.

Al mismo tiempo que iba avanzando el esquema de reutilización de la información pública en la administración española, desde el Grupo de investigación se decidió poner al día la base de datos utilizada para la elaboración del libro citado, con el objeto de que fuera el núcleo inicial del catálogo de información pública de la administración central española, como se comentó más arriba, puesto que reunía todos los requisitos básicos en cuanto a cobertura y estructura de la información para cumplir tal fin. La asunción del catálogo por la empresa pública *RED.es* se realizó mediante cesión gratuita

de la base datos por convenio entre la Universidad y la empresa pública. La calidad del trabajo realizado por el Grupo de Investigación ha quedado de manifiesto, puesto que el mismo catálogo, sin más modificaciones importantes que su actualización, ha estado accesible en Internet como versión beta hasta finales de 2011, sin que apenas hayan sido objeto de crítica ni por el criterio de selección ni por el número de base de datos incorporadas al mismo.

Entre tanto, a finales de 2009 el Grupo ganó un contrato competitivo sacado a concurso por la Dirección General para la Sociedad de la Información de la Comisión Europea para estudiar la posible existencia de acuerdos exclusivos en el sector español de la información del sector público. La iniciativa del encargo del informe obedece a que el uso de tales acuerdos está muy restringido en la Directiva porque son contrarios a la transparencia del mercado y a la libre competencia, principios básicos en el funcionamiento de la Unión Europea y la Comisión tenía interés en profundizar en esa realidad. Las conclusiones de tal estudio, además de ofrecer un diagnóstico de la situación, presentan un panorama sobre la disponibilidad de recursos de información en el sector público español (http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/ea2009/es_final.pdf) que fueron bien tenidos en cuenta a la hora de elaborar el decreto que desarrolla la Ley de reutilización de información del sector público (Ley 37/2007), esto es el RD 1495/2011, de 24 de octubre (BOE, 8-11-2011).

Se ha de reconocer que el dinamismo de un grupo de profesionales de la administración pública española es la principal razón de que la reutilización de la información pública en España haya seguido avanzando en un alto nivel en cuanto a la aplicación de la Directiva, a pesar de atravesar un periodo de crisis económica aguda que ha supuesto un importante recorte de medios. De este modo, a finales de 2011, al tiempo que se lanzaba la versión beta de un nuevo catálogo, llamado ahora *Datos.gob.es*, se ha publicado el real decreto que desarrolla la ley de reutilización de información del sector público del año 2007 y que de aplicarse correctamente, va a suponer situar en vanguardia a España en el acceso y uso de la información pública, a pesar de que carece todavía de una ley espe-

cífica de acceso a la información. La explicación de las medidas de aplicación contempladas en el Real Decreto 1495/2011 constituye el eje central del resto de la comunicación que se presenta en el Seminario.

Hasta ahora, tanto la Directiva como la Ley aprobadas establecían, como se ha señalado, un marco indicativo para la reutilización de los documentos generados por el sector público. Desde 2012, la aprobación y aplicación del decreto, supone la incorporación de una serie de requisitos técnicos, jurídicos y administrativos que han de cumplir cada uno de los organismos públicos obligados a los que la Ley es de aplicación, así como un marco por defecto que obliga a estos organismos a tomar decisiones encaminadas, bien a cumplir los requisitos generales de la norma, bien al establecer un marco de excepciones específicas para el organismo, de modo que si no se toma ninguna decisión, los documentos han de estar disponibles para los reutilizadores que los soliciten, de acuerdo con el marco general de la Ley y de la Directiva.

El decreto establece un periodo de un año para que la Administración pública se adapte a sus disposiciones. En ese plazo todos los organismos públicos dependientes del Gobierno Central deberán aprobar un plan propio, con medidas de impulso de la reutilización de la información por medios electrónicos que incluye el compromiso de publicar en la Web, de manera estructurada, en formatos procesables y accesibles, un número mínimo de cuatro conjuntos de documentos de alto impacto en cada ministerio. Aunque el decreto sólo es de aplicación a los organismos públicos dependientes de la administración central, se prevé que gran número de organismos públicos en las administraciones regionales y municipales adopten este mismo esquema de acceso a los datos, puesto que está basado en el principio de estándares abiertos interoperables, de aceptación generalizada en el mundo de Internet. Asimismo, se debe señalar que ya algunas administraciones regionales y municipales han asumido un papel de liderazgo en la reutilización de información en los últimos años.

El decreto se presenta con carácter de mínimos, de modo que no supone ninguna restricción respecto a condiciones más favorables

que se contemplan en otras normas reguladoras de la reutilización, como es el caso en el ámbito de la información meteorológica y en la información espacial².

OBJETO DE LA REUTILIZACIÓN: LOS DOCUMENTOS

El objeto de la reutilización son los documentos, aunque se debería decir con más precisión que es una parte de la información contenida en los documentos. Hay documentos, por ejemplo, las sentencias judiciales que no pueden ser reutilizadas al completo, ya que los datos personales son anonimizados. Con carácter general se parte el principio de que todos los documentos elaborados o custodiados por la Administración Central, comprendidos en el marco de la Directiva 2003/98/CEE y de la Ley 37/2007, son reutilizables, salvo las excepciones contempladas en las normas de procedimiento administrativo y el derecho de acceso, de ahí que únicamente podrán negarse motivadamente la reutilización de información en el acceso a expedientes que contravengan preceptos legales específicos relativos al procedimiento administrativo. Todo lo relacionado con el acceso está en revisión puesto que se ha presentado en Las

2 Antes de la entrada en vigor ya había normas específicas en algunos sectores, tales como: ORDEN MAM/160/2006, de 2 de enero, por la que se regulan las prestaciones del Instituto Nacional de Meteorología sujetas al régimen de precios públicos; Orden FOM/956/2008, por la que se aprueba la política de difusión pública de la información geográfica generada por la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional; Resolución de 1 de julio de 2004, del Centro Nacional de Información Geográfica, por la que se fijan los precios públicos que han de regir en la distribución de datos, publicaciones y prestación de servicios de carácter geográfico; Resolución de 22 de enero de 2008, del Instituto Nacional de Estadística, por la que se regulan los precios privados de los productos de difusión del organismo; Resolución de 23 de marzo de 2011, de la Dirección General del Catastro, por la que se aprueban los criterios de acceso, formatos de entrega y condiciones de la licencia-tipo para el acceso al servicio de descarga masiva de datos y cartografía, a través de la Sede Electrónica del Catastro.

Cortes Generales un proyecto de ley para el regular el acceso a la información y la transparencia administrativa.

Asimismo, se habrán de poner a disposición del público los documentos reutilizables disponibles en formato electrónico, siendo accesibles por medios electrónicos, de una manera estructurada y usable, preferentemente en bruto, en formato procesable y accesible en estándares abiertos, conforme a los principios de interoperabilidad en el ámbito del gobierno electrónico. Por otro lado el decreto recomienda (*se procurará*) que la información se actualice en tiempo razonable para permitir un uso adecuado, con una frecuencia análoga a la que se ponga al día dicha información en el ámbito interno del organismo. Estos documentos podrán incluir entre sus metadatos una indicación de su fecha de actualización, una referencia a las condiciones de reutilización aplicables y, asimismo, estos documentos deberán ser accesibles a las personas con discapacidad, bajo el principio de igualdad de oportunidades, no discriminación y acceso universal. Por su parte, los documentos reutilizables en formato no electrónico serán puestos a disposición del público previa solicitud, aunque se pretende que éste sea un procedimiento secundario, con escaso uso.

El real decreto dispone que los organismos públicos también tienen la obligación de informar, de manera estructurada y usable, a través de un espacio Web propio (sede.gob.es/datos abiertos), a cerca de la documentación susceptible de ser reutilizada, los formatos en que se encuentran, las condiciones aplicables, la fecha de su última actualización y, cuando esté disponible, la información complementaria para el procesamiento automatizado, así como la búsqueda, identificación y recuperación de los documentos mediante mecanismos documentales, tales como listados índices o base de datos de información reutilizable.

COORDINACIÓN

Un aspecto muy importante de la reutilización de información pública es la coordinación de la materia y la designación de un órgano

responsable. La experiencia en trabajos de campo³ y la sensación general de por qué es difícil acceder a los documentos es debida especialmente a la circunstancia de que hasta ahora no ha existido ningún órgano a nivel central ni ninguna persona en el ámbito de cada organismo público responsable de atender las solicitudes de reutilización o resolver las denegaciones. En España, en lugar de decidir por un solo órgano administrativo coordinador que ejercitara todas las funciones relativas a la coordinación de la reutilización, como sucede, por ejemplo, en el Reino Unido, se ha optado por un esquema más complejo en el que intervienen varios organismos dependientes a su vez de diversos ministerios, lo que puede dar lugar a posibles conflictos de competencias o a la inhibición de todos ellos con el correspondiente perjuicio para los agentes de reutilizadores como los llama el decreto, es decir, ciudadanos o empresas infomediarias. De ahí que aparezcan tres niveles:

- a) un órgano máximo de coordinación,
- b) dos organismos públicos responsables del catálogo y de promover las actividades de reutilización
- c) y un responsable en cada uno de los organismo públicos competente para facilitar la reutilización de documentos en cada organismo público.

En efecto, el decreto establece como responsable de cabecera al Consejo Superior de Administración Electrónica, responsable de coordinar los aspectos técnicos relacionados con la reutilización de la información por medios electrónicos, quien además tiene el deber de elaborar y publicar un informe sobre las actividades en la materia. Este organismo también tiene a su cargo la evaluación periódica de los aspectos técnicos de los servicios públicos relacionados con la reutilización, estando facultado para obtener información de otros organismos públicos y buscar soluciones consen-

3 Rosario Arquero Avilés, Félix Del Valle Gastaminza, L. Fernando Ramos Simón, Iuliana Botezán, Concepción Mendo Carmona, Rodrigo Sánchez Jiménez, Carlos Tejada Artigas, Silvia Cobo Serrano, Andrea Sala Jiménez (2011): "Reutilización de la información generada en el sector público español". En *Revista Española de Documentación Científica*, 34 (3) 425-444.

suadas que resuelvan las restricciones a la reutilización de índole técnica. Por tanto, en principio el organismo no está facultado para intervenir en otro tipo de impedimentos, tales como los que tienen su origen en factores de competencia comercial o aspectos tarifarios.

En un segundo nivel, hay dos organismos responsables de la reutilización, uno en el ámbito de las administraciones públicas y otro en el organismo encargado de impulsar la Sociedad de la Información (la SETSI), quienes además de mantener el catálogo de información pública, deben ejercer una función general de promoción de la reutilización de la información del sector público a nivel estatal, desarrollando actuaciones de información, de asesoramiento y soporte, sensibilización, formación y estudio en el ámbito de la reutilización, en donde quedan incluidas el uso de las redes sociales y la construcción de comunidades virtuales de administraciones, ciudadanos y empresas con interés en la reutilización de información pública.

En tercer lugar, en el nivel de cada departamento ministerial esta labor de coordinación recaerá en el subsecretario del departamento y en el resto de los organismos públicos en su titular responsable, sin perjuicio de una norma específica sectorial designe otro titular de las actividades de reutilización. Estos coordinadores, quienes directamente tratan con los solicitantes y suministran la información, tendrán a su cargo las siguientes funciones:

- ❖ Coordinar las actividades de reutilización de la información con las políticas relativas a las publicaciones, la información administrativa y la administración electrónica, así como la remisión de las actividades realizadas para su traslado al Consejo Superior de Administración Electrónica.
- ❖ Facilitar información al público sobre los órganos competentes en su ámbito para la recepción tramitación y resolución de solicitudes de reutilización previa solicitud, la tercera de las modalidades de reutilización que se comenta más abajo
- ❖ Resolver las quejas y sugerencias que se presenten en materia de reutilización con objeto de mejorar los procesos de calidad de la administración estatal

La política de acceso abierto a la información, reutilización y datos...

- ❖ Mantener el catálogo de información pública reutilizable para la Administración Central e interoperable con otras iniciativas.
- ❖ Informar sobre la documentación reutilizables, los formatos disponibles, así como las condiciones aplicables en orden a favorecer la identificación, búsqueda y recuperación de la información mediante listados, bases de datos o índices.

Por otro lado, hay dos aspectos que conviene subrayar, de una parte, ningún organismo público será responsable del uso que de su información hagan los agentes reutilizadores. Además, en el caso de incumplimiento de las condiciones de reutilización de los documentos se designa al responsable de la potestad sancionadora que en el caso de infracciones muy graves corresponderá al ministro responsable de los documentos.

El catálogo de información pública reutilizable, ya mencionado, uno de los elementos centrales del decreto, queda confiado su desarrollo a los responsables ministeriales en materia de administración pública y desarrollo de la sociedad de la información (Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y la SETSI, en la actualidad). En el deberá estar accesible al menos la información reutilizable procedente de todos los organismos públicos de la Administración General del Estado. El catálogo que tiene su propia sede electrónica (<http://datos.gob.es>), debe ser accesible desde un punto de acceso general y podrá enlazar e interoperar con otras iniciativas similares de la administración central o de las comunidades autónomas y ayuntamientos, bajo los principios establecidos en este decreto que se está analizando. Todos los organismos públicos pertenecientes a la Administración Central deben colaborar con las entidades coordinadoras del catálogo para su confección y mantenimiento. Corresponde a cada organismo público la responsabilidad de su actualización constante, asegurando la plena coherencia del catálogo con la información facilitada por las administraciones en sus propias sedes. En el embrión de este precepto, el llamado Catálogo de Información Pública es en el que el Grupo de investigación ha tenido una participación más destacada (http://www.aporta.es/web/guest/buscador_de_catalogos, accesible 17-5-2012).

Uno de los aspectos más interesantes de la reutilización es el que tiene que ver con las condiciones y modalidades de puesta a disposición de los documentos que han de respetar los reutilizadores. Las condiciones son un conjunto de requisitos que necesariamente han de cumplir los reutilizadores respecto de los documentos descargados desde los organismos públicos, al objeto de reconocer el origen de la información pública e impedir una manipulación indeseable de la misma en su presentación o contenido. Por su parte, las modalidades se refieren a la forma de la puesta a disposición de los documentos entre el organismo público y el reutilizador, ya sea mediante la simple puesta a disposición para el libre uso, el sistema de las licencias o la negociación mediante convenio o contrato.

OBLIGACIONES GENERALES DE LOS REUTILIZADORES

Todos los reutilizadores de información procedente de organismos públicos deberán aplicar estas condiciones generales de reutilización, ya sea ésta con fines comerciales o no comerciales. Estos principios que vinculan a cualquier reutilizador por el mero hecho de hacer uso de los documentos, deberán ser fácilmente accesibles mediante un aviso legal por medios electrónicos en la sede electrónica del organismo público, tales obligaciones son:

- ❖ No desnaturalizar el sentido de la información.
- ❖ Citar la fuente de los documentos objeto de la reutilización.
- ❖ Mencionar la fecha de la última actualización, siempre que estuviera incluida en el documento original.
- ❖ No vincular o sugerir que los organismos públicos titulares de la información participan patrocinan o apoyan la reutilización que se lleve a cabo con ella.
- ❖ Conservar y no alterar ni suprimir los metadatos relativos a la fecha de actualización y a las condiciones aplicables a la dicha reutilización.

La modalidad general básica de reutilización de información pública en España es la puesta a disposición de documentos sin más

requisitos que el respeto a las condiciones generales mencionadas arriba, es la modalidad que encaja en el llamado acceso abierto, *open government* u *open data*, tipificada en la ley como puesta a disposición de los documentos sin sujeción a condiciones específicas. Esta es la fórmula por defecto para el caso en que el organismo público, en el plazo de un año, no regule de forma expresa otra modalidad distinta de puesta a disposición de los documentos.

Además, hay otras dos modalidades aplicables, una de ellas se refiere al empleo de licencias-tipo y la otra al acceso mediante la solicitud de información. En ambos casos el ente público, si decide por la no aplicación en todos los casos de la modalidad general básica, deberá publicar la normativa aplicable a la reutilización de la información que se trate.

La segunda opción, la licencia-tipo, puede ser determinada por cada organismo público en función de la información ofrecida. La licencia consiste en una autorización para reutilizar esos contenidos de acuerdo con lo especificado en la misma. A la vista del decreto, se pueden determinar dos tipos de condiciones, unas generales que han de respetar la Ley 37/2007 y el real decreto, 1495/2011 y otras específicas, establecidas por cada organismo en función de las propiedades de la información a reutilizar. Por otro lado, ambos textos determinan que las licencias habrán de ser claras, justas y transparentes, no limitar la competencia y no ser discriminatorias para categorías comparable de reutilización. Un aspecto previsto en la Ley y ya desarrollado en el decreto es que tales licencias-tipo han de estar en formato digital y ser procesables electrónicamente. Un aspecto muy destacado es que se pueden emplear licencias-tipo ya existentes, llamadas libres, siempre que cumplan los requisitos legales, es el caso de algunas modalidades de las licencias *Creative Commons* y *Open Data Government*. Realmente, — una vez que todas las licencias han de cumplir los requisitos básicos de la reutilización como son la no desnaturalización, cita de la fuente y mención de la fecha de actualización— las variantes de las dos licencias libres citadas y la llamada en el decreto *modalidad general básica* son muy parecidas, como se señala en el cuadro. A nuestro parecer, lo más razonable es que si el organismo no pretende cobrar por

la información pública suministrada, lo normal es que no apruebe ninguna normativa específica y se rija por las condiciones básicas fijadas en el decreto.

Si el ente público opta por aprobar su normativa, los elementos específicos de la licencia serán determinados por cada organismo o han de adoptar la modalidad de licencia libre deseada. En ambos casos, cada entidad deberá informar en la sede electrónica sobre la duración y las condiciones aplicables a cada tipo de información reutilizable. En todo caso, el texto de las licencias será accesible por medios electrónicos, de forma permanente, fácil y directa, preferentemente en la sede electrónica del organismo público, de manera que puedan ser descargadas, almacenadas y reproducidas por los agentes reutilizadores, vinculándoles por el mero hecho de hacer uso de los documentos sometidos a ellas. Como se ha mencionado (ver nota 2), hay algunos organismos suministradores de información, muy importantes, que en el momento de aprobar el decreto ya disponían de una normativa específica en las que se regulan las posibilidades de reutilización de la información pública, actúan en sectores tales como las actividades de información catastrales, meteorológicas, geográficas y estadísticas.

La tercera modalidad, la más compleja, es la reutilización de documentos previa solicitud. En este caso se parte de que la información no está disponible en línea, pero lo puede estar en formato electrónico o impreso. En ambos casos, una vez que el solicitante ha concretado su solicitud, el organismo público dispone de un plazo ordinario de veinte días para la puesta disposición de la información solicitada. La resolución en la que se estima la petición podrá *autorizar la reutilización de los documentos sin condiciones o bien supondrán el otorgamiento de la oportuna licencia para su reutilización en las condiciones pertinentes impuestas a través de la misma*. De modo que la autorización de la reutilización obtenida por esta vía puede imponer unas condiciones específicas o bien permitir la reutilización sin condiciones, o en otro caso, imponer las condiciones de una licencia-tipo como las descritas más arriba.

En todas las modalidades de puesta a disposición, la transparencia del sistema queda asegurada por el derecho que tienen los

agentes reutilizadores para solicitar a los organismos públicos una certificación del contenido de las condiciones específicas aplicables a un tipo de información pública en un momento determinado que será expedida preferentemente mediante medios electrónicos y en un plazo máximo de 15 días.

APLICACIÓN A DOCUMENTOS REUTILIZABLES SUJETOS A DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL O A LA PROTECCIÓN DE DATOS

La reutilización de documentos sujetos a derechos de autor o propiedad industrial de terceros sólo podrá ser autorizada cuando los organismos públicos obtengan la cesión de los derechos de explotación por parte de sus titulares. Sin embargo, el decreto es muy claro al afirmar que, por su parte, los organismos públicos deben ejercer sus derechos de propiedad intelectual en la forma en que facilite su reutilización. Ello supone la cesión gratuita y no exclusiva de los derechos de propiedad intelectual necesarios para llevar a cabo la reutilización autorizada *en cualquier modalidad y bajo cualquier formato, para todo el mundo y por el plazo máximo permitido por Ley (de Propiedad Intelectual)*. Cabe la posibilidad de establecer excepciones en este sentido —aunque las cesiones siempre tienen que ser no exclusivas— bajo el principio de respeto a los principios de transparencia, no discriminación y acuerdos exclusivos, establecidos en la Ley y en la Directiva europea.

En cuanto a los datos personales prevalece el principio general de prohibir la reutilización de estos documentos, previsto tanto en la normativa legal de reutilización, como en el procedimiento administrativo común y en la normativa de protección de datos. Sin embargo, se contempla, cuando *los medios técnicos y económicos lo permitan* que se puedan aplicar procedimiento de anonimización o disociación de los datos personales del documento con el fin de permitir la reutilización por otras personas. Es el mecanismo que ya se emplea desde hace años para la difusión y reutilización de resoluciones y sentencias judiciales, por ejemplo.

Finalmente, otro aspecto interesante es el juego de responsabilidades que opera entre organismos públicos y de los agentes reutilizadores. Por un lado, se establece expresamente la exclusión de responsabilidad de organismos públicos respecto del uso que hagan de su información los agentes reutilizadores. Por su parte, éstos en el caso de incumplir las condiciones de reutilización pueden ser sancionados conforme a la Ley, en la que se establecen penas pecuniarias y, en el caso de sanciones graves y muy graves, pueden llevar aparejadas la pérdida de la licencia. En este aspecto, en el decreto al igual que en la ley sigue sin estar previsto un régimen sancionador para aquellos organismos que no faciliten la reutilización, lo que unido a la falta de un organismo coordinador con capacidad para mediar o exigir el cumplimiento de las obligaciones entre el organismo público y el agente reutilizador son los dos puntos más débiles de todo el ciclo de reutilización de información del sector público.

Tabla 1. Datos abiertos en la información pública

MODELO	OKF	Open data UK	Open data Australia	GPO US	Europeana	RD Reut ESP
Consentimiento						
Uso implica aceptación condiciones	I	S	S	I	S	S
Contenido de la licencia	CC (BY)1	CC (BY)	CC (BY)	DP	ABIERTA	ABIERTA2
Derechos						
Libre acceso	S	S	S	S	S	S
Copiar, editar, distribuir, transmitir	S	S	S	S	S	S
Adaptar	S	S	S	S	S	S
Explotación comercial	S	S	S	S	N	S
Obligaciones						
Citar fuente (link)	S	S	S	I	S	S
Sin apoyo de la fuente	S	S	S	I	S	S
Fidelidad de la información	S	S	S	I	I	S

La política de acceso abierto a la información, reutilización y datos...

Tabla 1. Datos abiertos en la información pública (Cont.)						
MODELO	OKF	Open data UK	Open data Australia	GPO US	Europeana	RD Reut ESP
Respeto protección de datos	S	S	S	S	S	S
Información exceptuada						
Datos personales	I	S	S	S	S	S
Excluida por ley acceso	I	I	I	S	I	I
Logos y emblemas de la fuente	I	S	S	S	S	S
Con derechos de terceros	I	S	S	S	S	S
Con derechos de P. intelectual	I	S	S	S	S	S
Sanciones						
Pérdida de la licencia	SD	I	SD	SD	S	S
Multas	SD	SD	SD	SD	N	S
Otras	SD	SD	I	I	I	N

Legendas: S (Sí); N (No); I (Implícito); SD (Sin datos)

Notas:

(1)



Reconocimiento (by): Se permite cualquier explotación de la obra, incluyendo una finalidad comercial, así como la creación de obras derivadas, la distribución de las cuales también está permitida sin ninguna restricción.

(2) Abierta: sin licencia, basta con cumplir las condiciones legales que son muy coincidentes con las licencias CC.

Fuentes:

OKF: Open Knowledge Foundation: <http://opendefinition.org/okd/espanol>

Open data UK: <http://www.nationalarchives.gov.uk/doc/open-government-licence/>

Open data Australia: <http://data.gov.au/about/copyright>

GPO US: <http://www.gpo.gov/etc/privacy.htm>

Europeana: <http://www.europeana.eu/portal/termservice.html>

http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-2007-21092Fuente del cuadro: Actualizado a partir del artículos del Grupo Publidoc-UCM: Datos abiertos. Revista, p.

CONCLUSIONES

Gracias al impulso de las políticas europeas, España que no cuenta con una ley específica de acceso a la información, ha desarrollado una política de reutilización de información del sector público a un nivel que es comparable a los países más avanzados.

Este desarrollo ha sido posible debido a que la Directiva europea de reutilización en vigor ofrece un marco flexible, donde no se exige un régimen específico de acceso o reutilización a la información pública. Es cada organismo quien decide, conforme al marco legal general, qué información es accesible y reutilizable o no.

La falta de una ley de acceso a la información y, además, de una política general de información pública que establezca un marco común de gestión de la información procedente de distintas fuentes: archivos históricos, archivos administrativos, oficinas del Gobierno e información disponible en la Web dificulta de forma considerable la organización de los recursos de información pública.

Los estudios que el Grupo de investigación ha llevado a cabo en los últimos años ponen de relieve que la información pública, a pesar de su gran volumen, es muy desconocida, se sabe poco de dónde encontrarla y cómo usarla.

En el mismo contexto que el punto anterior, las autoridades administrativas dan poca importancia a los recursos de información, siguen considerándolos como algo propio y ejercen una resistencia pasiva para favorecer su acceso, difusión y uso. Es particularmente curioso que las bibliotecas y centros de documentación aparezcan muy alejados de la gestión de información pública.

En cuanto a la normativa de reutilización de información pública ahora vigente en España es, como se señaló arriba, muy moderna y ambiciosa, sin embargo, dadas las restricciones que afecta al sector público, será difícil que se doten los recursos necesarios para su puesta en marcha, en particular, en lo referente a las tareas de organización y puesta en la Web de información fácilmente accesible y en formatos reutilizables.

La organización de la reutilización en torno a licencias gratuitas para uso comercial y no comercial producirá efectos económicos

beneficiosos a largo plazo en muchos sectores, dadas las características de la información electrónica (genera riqueza mediante su compartición) lo que la convierte en un recurso muy competitivo. Sin embargo, en estos momentos en donde el cobro de los servicios se tiende a generalizar, resultará difícil que la información se sustraiga a esta tendencia. La peor opción es que se considere la información pública un recurso despreciable, sin interés.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

- Arquero Avilés, Rosario, Félix del Valle Gastaminza, L. Fernando Ramos Simón, Iuliana Botezán, Concepción Mendo Carmona, Rodrigo Sánchez Jiménez, Carlos Tejada Artigas, Silvia Cobo Serrano, Andrea Sala Jiménez (2011): “Reutilización de la información generada en el sector público español”. *Revista Española de Documentación Científica*, 34 (3) 425-444.
- Cerrillo i Martínez, Agustí (2009): “La reutilizació de la informació del sector públic a Espanya”. *Lligall* 29/2009, p. 131-165.
- Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público. Unión Europea (DOUE 345 de 31/12/2003). Corrección de errores en DOUE 246 de 23/09/2011.
- GRUPO PUBLIDOC-UCM (2008): *Bases de datos de libre acceso difundidas por la Administración General del Estado*. Madrid: Editorial Complutense.
- GRUPO PUBLIDOC-UCM (2010): *PSI: Identification of Potential Exclusive Agreements, Spain/Final Report*. (http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/ea2009/es_final.pdf)
- Hernon, Peter, Harold C Relyea y Robert E Dugan (2002): Access to government information in a digital environment. *Academe*. Washington: July/Aug 2002, tomo 88, nº 4, p. 62-66
- Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. Jefatura del Estado (BOE 276 de 17/11/2007).
- Ramos Simón, L.F.; Mendo Carmona, C. y Arquero Avilés, R. (2009): “La producción informativa y documental del Estado: hacia un

- inventario de los recursos públicos”. *Revista Española de Documentación Científica*, 32, 1, enero-marzo, 40-59, 2009, p. 51
- Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, para el ámbito del sector público estatal. Ministerio de la Presidencia (BOE 269 de 08/11/2011).
- Sala Jiménez, A., Cobo Serrano, S. 2011, “El catálogo de información pública del Gobierno de España: un proyecto documental de origen complutense”, en Juan Antonio Martínez Comeche, Juan Carlos Marcos Recio, Juan Miguel Sánchez Vigil (eds.), *Actas del VIII Seminario Hispano-Mexicano de Biblioteconomía [i.e. investigación en bibliotecología] y documentación: Información y documentación ; investigación y futuro en red*, Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias de la Documentación. Departamento de Biblioteconomía y Documentación, Madrid, p. 389-397.