

e-Ciencias de la Información
Revista electrónica publicada por la
Escuela de Bibliotecología y Ciencias de la Información,
Universidad de Costa Rica, 2060 San José, Costa Rica

E-Ciencias de la Información

Revista electrónica semestral, ISSN-1659-4142

Volumen 4, número 1, artículo 3

Enero – julio, 2014

Publicado 1 de enero, 2014

<http://revistaebci.ucr.ac.cr/>

La reutilización de la información en el sector público: aplicación en la Unión Europea

Vicent Giménez Chornet



Protegido bajo licencia Creative Commons.
Universidad de Costa Rica

La reutilización de la información en el sector público: aplicación en la Unión Europea

Information reuse in public sector: application to the European Union

Vicent Giménez Chornet¹

RESUMEN

En este artículo se analiza la reutilización de la información en la Unión Europea tras la aplicación de la Directiva de 2003. Se estudia la forma en que los seis Estados europeos con mayor Producto Interior Bruto ponen a disposición de los ciudadanos dicha información en sus portales web. El objetivo es evaluar cómo ha incidido su aplicación en estos países. La metodología ha consistido, por una parte, en analizar la normativa para identificar su alcance y, por otra, en realizar un test de recuperación de la información para comparar los resultados de las búsquedas. En conclusión, se demuestra que hay una gran disparidad en cuanto al volumen de datos ofrecidos entre los Estados, diferencias en los sistemas de clasificación, carencias en cuanto a la descripción formal y grandes diferencias en cuanto al número de resultados en la recuperación de la información, por lo que se propone avanzar en la interoperabilidad de datos, con un mayor control del lenguaje documental.

Palabras clave: Reutilización de la información, Unión Europea, gestión de la información, datos abiertos, interoperabilidad, gobierno abierto

ABSTRACT

This article analyzes the reuse of information in the European Union after the implementation of the 2003 Directive. It investigates how the six states with the highest European GDP make such information available to the public on their websites. The aim is to assess how it has affected its implementation in these countries. The methodology consisted, on the one hand, on analyzing the legislation to identify its scope and, secondly, on providing a test of information retrieval to compare search results. In conclusion, it is shown that there is a great disparity in the volume of data offered between states, in the different classification systems, in the deficiencies about the formal description and in the number of results in the retrieval of information. Therefore an advance in the interoperability of data is proposed, with greater control of documentary language.

Keywords: Reuse of information, European Union, information management, open data, interoperability, open government

Fecha de recibido: 18 de junio 2013 **Fecha de corregido:** 15 de setiembre 2013

Fecha de aprobado: 29 de setiembre 2013

¹ Universidad Politécnica de Valencia. ESPAÑA. vigicho@har.upv.es

1. INTRODUCCION

Se reconoce que la información custodiada por el sector público es abundante y que si esta saliese al mercado, su valor económico sería considerable. Esta información proviene de diferentes fuentes (departamentos de estadísticas, cartografía, departamentos de hacienda o de cultura, información turística, sector de la educación, etc.) y si se pudiera reutilizar por el sector privado, esto podría generar más riqueza a la nación. Uno de los problemas señalados es quién puede acceder a esa información en manos del sector público, en qué condiciones, con qué medios y, dado el caso, a qué precios (De Saulles, 2007).

En el conjunto de la Unión Europea, el impulso por la reutilización de la información empieza con la 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 (Directiva Núm. 98 de 2003). Esta nace en el contexto propio de los objetivos de la misma UE, entre los que se encuentran avanzar en un mercado interior y favorecer la competencia en dicho mercado. Uno de los temas que toca es la armonización de las normas y las prácticas reales de los Estados miembros en la forma de explotar la información del sector público, dado que esa información beneficia la adquisición de conocimiento y favorece la creación de empleo. La Directiva señala que el “sector público recoge, produce, reproduce y difunde una amplia gama de información relativa a numerosos ámbitos, por ejemplo información social, económica, geográfica, meteorológica o turística y sobre empresas, patentes y educación” (Directiva Núm. 98 de 2003, p. 90), y muchas veces esa información está en formato digital, lo que permitiría el desarrollo de empresas que necesitan este tipo de recursos para el desarrollo de servicios de contenidos digitales. Nace con la voluntad de reducir las diferencias considerables entre los Estados miembros en cuanto a normas y prácticas que constituyan una barrera en el aprovechamiento de las posibilidades económicas que ofrece este tipo de recursos. La Directiva no establece una obligación de autorizar la reutilización de documentos, sino que la decisión se delega a los Estados miembros, quienes la la Directiva a norma jurídica nacional (Directiva Núm. 98 de 2003, p. 91).

2. OBJETIVO

La reutilización de la información es un concepto y una práctica nueva en algunos países de la Unión Europea. En el marco de la Directiva Europea esta reutilización se refiere al uso de documentos que se custodian en los organismos del sector público, tanto por personas físicas, como jurídicas, independientemente de si su propósito inicial fuera con fines comerciales o no comerciales. El presente artículo tiene como objetivo analizar los alcances y propósitos de la normativa europea y cómo ha incidido su aplicación en los países que tienen un mayor PIB en el ámbito concreto de la gestión de la información en sus portales web, para saber si su puesta en práctica es uniforme o tiene carencias y, en tal caso, detectarlas para su mejora.

3. METODOLOGÍA

La metodología que hemos seguido se concreta en dos fases con propósitos diferentes:

- a) Analizar la normativa para identificar su alcance y detectar qué documentos reconoce como reutilizables.

Para localizar la normativa pertinente hemos acudido a dos bases de datos legislativas online, la de la Unión Europea y la de España. La base de datos legislativa de la Unión Europea (<http://eur-lex.europa.eu/es/index.htm>) ofrece diferentes opciones de recuperación de la información (por palabras, fecha, o código de la normativa; además, en la búsqueda avanzada se instala un plugin java para poder realizar búsquedas por el tesoro Eurovoc), y por su fiabilidad, el Reglamento nº 216/2013 (Reglamento Núm. 216 de 2013, p. 1) establece que a partir del 1 de julio de 2013 sólo el Diario Oficial publicado en forma electrónica es auténtico y tiene efectos jurídicos.

La normativa legislativa española ha sido consultada en la página web del Boletín Oficial del Estado (<http://www.boe.es/>), cuyo portal ofrece diferentes bases de datos. Se utilizó la de Legislación, mediante la búsqueda avanzada en la opción de materias.

- b) Analizar los portales web aplicando un test de recuperación de la información en cada país en su idioma, para comparar los resultados de las búsquedas, y detectar si hay similitudes o grandes diferencias.

El análisis de los portales web de los seis países con mayor Producto Interior Bruto (Alemania, Reino Unido, Francia, Italia, España y Holanda) se realizó en la primera quincena de junio de 2013, para identificar en su arquitectura de la información las opciones de clasificación y de búsqueda por vocabulario. Los portales web consultados son: <http://datos.gob.es/>, <https://www.govdata.de/>, <http://www.data.gouv.fr>, <http://www.dati.gov.it/>, <http://data.gov.uk/> y <https://data.overheid.nl>.

4. ¿QUÉ DOCUMENTOS SE PUEDEN UTILIZAR?

La Directiva permite la reutilización de cualquier formato de documento, por ello define como documento “todas las formas de representación de actos, hechos o información, y cualquier recopilación de los mismos, independientemente del soporte (escrito en papel, almacenado en forma electrónica o como grabación sonora, visual o audiovisual), conservados por los organismos del sector público” (Directiva Núm. 98 de 2003, p. 91). Estos pueden ser analógicos (papel, sonoros, audiovisuales) o digitales, aunque se valora que sean digitales para facilitar la reutilización, pero el que sean analógicos no debe ser un impedimento para ello, sino que el sector público deberá facilitar las condiciones de reutilización.

Aunque se puede reutilizar cualquier formato, ello no implica que en el sector público se pueda reutilizar todo tipo de información. Se reconocen los siguientes límites en el artículo 1 de la Directiva (Directiva Núm. 98 de 2003, p. 93):

- a) los documentos que no están relacionados con una actividad de servicio público, según la normativa jurídica de cada Estado miembro;
- b) los documentos en los que recaiga algún derecho de propiedad intelectual, especialmente por parte de terceros;
- c) los documentos que reúnan restricciones legales de acceso en cada Estado miembro, como las siguientes:
 - Protección de la seguridad nacional, defensa o seguridad pública,
 - Confidencialidad estadística o comercial;
- d) los documentos conservados por las entidades de radiodifusión de servicio público en el cumplimiento de su misión;
- e) los documentos conservados por instituciones educativas y de investigación, tales como centros escolares, universidades, archivos, bibliotecas y centros de investigación, con inclusión, si procede, de organizaciones creadas para la transferencia de los resultados de la investigación;
- f) los documentos conservados por instituciones culturales tales como museos, bibliotecas, archivos, orquestas, óperas, ballets y teatros.

Estos límites no incluyen aquellos documentos sonoros o audiovisuales que se creen en el sector público con voluntad de difundirlos, como de hecho está ocurriendo en el sector de la educación, en donde algunas universidades ponen a disposición del público en Internet recursos audiovisuales relacionados con contenidos docentes. De hecho, una de las definiciones de documento de la Directiva reconoce que es “cualquier contenido sea cual

sea el soporte (escrito en papel o almacenado en forma electrónica o como grabación sonora, visual o audiovisual)” (art. 2) (Directiva Núm. 98 de 2003, p. 93).

No se plantea, ni es su objetivo, la reutilización de los expedientes administrativos que nacen como consecuencia de los trámites entre los ciudadanos y las administraciones públicas. Estos expedientes tienen restricciones legales de acceso, reguladas en cada Estado miembro; tampoco suelen tener un interés de reutilización para la comunidad o el sector privado.

En España llegó la transposición de la Directiva con la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público (Ley Núm. 37 de 2007), en la que se recogen los mismos preceptos en cuanto al ámbito de aplicación de los documentos que se pueden reutilizar.

5. ¿CÓMO SE PUEDE ACCEDER PARA REUTILIZAR?

El gran desafío de la aplicación para reutilizar la información es cómo facilitar que la comunidad sepa y acceda a los contenidos. La Directiva especifica que “los organismos del sector público facilitarán sus documentos en cualquier formato o lengua en que existan previamente, por medios electrónicos cuando resulte posible y oportuno” (Directiva Núm. 98 de 2003, p. 94), sin que ello signifique que los organismos del sector público están obligados a transformar el formato de los documentos para satisfacer una solicitud, si supone un esfuerzo desproporcionado. Cualquier tipo de coste puede repercutir en el solicitante de la información mediante tarifas, pero no debe superar el coste de recogida, producción, reproducción y difusión, incrementado por un margen de beneficio razonable de la inversión que realice el sector público.

La Directiva plantea que los organismos del sector público tramitarán, por medios electrónicos, cuando resulte posible y oportuno, las solicitudes de reutilización, y pondrán el documento a disposición del solicitante con vistas a ser reutilizado (Directiva Núm. 98 de 2003, p. 94), pero no propone un mínimo de requisitos que se deban cumplir en relación con dónde se ofrece la información y cómo los solicitantes pueden acceder a ella. Esto ha redundado, desde el inicio de la aplicación de la Directiva, en que los diferentes Estados miembros ofrezcan la reutilización de la información en distintos modelos, aunque en todos ellos predomine la comunicación mediante un portal web.

Difundir la información que se custodia en el sector público requiere un gran esfuerzo de gestión previa para que el portal web reúna las mejores condiciones de uso, con el objetivo de que en el portal esté la información pertinente y lo más exhaustiva posible, para que los usuarios puedan encontrar aquello que les interesa. Si esto no se cumple, los usuarios van a estar insatisfechos con la información que se les ofrece, tanto por ser insuficiente, como por ser complicada de localizar, y el esfuerzo de gestión puede resultar en vano.

Una deficiente gestión de la información puede ocasionar que el solicitante de una búsqueda no encuentre los resultados oportunos. En este caso, se plantea quién debe mediar cuando existe un conflicto entre la información del sector público que se ofrece y la solicitud del usuario. De hecho, en EEUU hay casos que han llegado a la corte de justicia, donde los usuarios han recibido sentencias favorables porque los criterios de búsqueda han sido correctos y la información recibida imprecisa (Yang y Cao, 2012).

En Europa la confluencia del movimiento *open data* o datos abiertos y el de reutilización de la información, ha ocasionado que los Estados unifiquen en un solo portal web el contenido de ambos. No es lo mismo reutilización de la información que datos abiertos, aunque los dos confluyan en que es información custodiada por el sector público. La reutilización de la información fija sus objetivos en aquella información que es útil para ser reutilizada por la comunidad y, especialmente, por la actividad empresarial, con las limitaciones ya indicadas, mientras que los datos abiertos abarcan cualquier tipo de información que las organizaciones (administraciones públicas, instituciones educativas, etc.) puedan poner a disposición de la comunidad, sin límite (pueden ser archivos históricos, repositorios universitarios, catálogos digitales de bibliotecas, así como cualquier información del sector público, especialmente del poder ejecutivo y del poder legislativo).

6. ANÁLISIS DE LA REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Para encontrar la información en una base de datos o en un conjunto de bases de datos de un sitio web, hay fundamentalmente dos tipos de procesos: mediante la navegación jerárquica por categorías o mediante la búsqueda por vocabulario en diversas opciones de la base de datos. Los portales web de reutilización de la información ofrecen una clasificación o categorías para agrupar sus distintas bases de datos (Ver Tabla 1).

Aunque Reino Unido y Holanda no ofrezcan una clasificación de sus bases de datos, han resuelto la recuperación de la información mediante otros sistemas (por ejemplo etiquetas/palabras clave, o productores), pero no la navegación jerárquica. A pesar de la diversidad del vocabulario utilizado para la clasificación, su estructura se aproxima a un reflejo de lo que son las carteras ministeriales de los países destinadas a la economía, la hacienda, la administración pública, la agricultura, el derecho, el transporte o la cultura. Destaca la incorporación a estas categorías del tema relacionado con la tecnología e investigación. Según la información del portal web alemán, su edición es aún Beta, lo que hace previsible mejoras en su funcionamiento.

Para comparar el funcionamiento de la recuperación de la información mediante vocabulario libre (no es en todos posible mediante lenguaje documental), hemos realizado una consulta a todos los portales con unos términos muy comunes (Ver Cuadro 1).

Existe una gran disparidad de resultados. En general, coinciden en menor cantidad sobre el tema de la industria del cine, y más sobre las bibliotecas o geografía. Esta disparidad de

resultados puede ser debida a dos razones: por una parte, al propio volumen de datos que cada país ha decidido depositar en el portal, bien porque los considera reutilizables, bien porque dispone de ellos debido a una política nacional de incidir en esa materia; por otra parte, también puede deberse a la descripción formal de las unidades catalogadas, dado a la falta de la normalización de las materias mediante un lenguaje documental. La escasa relevancia de la información sobre el cine puede ser debido a que la propia Directiva no contempla los audiovisuales como materia de reutilización, aunque sí como datos abiertos que pueden ofrecer los Estados. Averiguar las razones de esta diversidad de resultados constatados implica una investigación más profunda en las políticas culturales de cada país.

7. NUEVOS RETOS PARA LA REUTILIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

La Directiva del 2003 ha permitido iniciar el proceso de ofrecer datos e información a los ciudadanos de la Unión Europea y, de forma global, al resto del mundo mediante su difusión por Internet. Transcurridos los años, la valoración de la Comisión Europea es mediana, no llegando a alcanzar una suficiente difusión del potencial digital de los Estados miembros, considerando que los europeos tienen redes y servicios digitales básicos, pero están perdiendo los principales beneficios actuales y futuros de la revolución digital, debido fundamentalmente a los problemas de telecomunicaciones de Europa (carencia o falta de inversión en redes más rápidas) y a la irrupción de mercados digitales más amplios (Comisión Europea, 2013).

Un reto global está diseñado en el programa Agenda Digital para Europa, aprobado en el 2010 (Comunicación Núm. 245 de 2010), cuyo objetivo genérico es “obtener los beneficios económicos y sociales sostenibles que pueden derivar de un mercado único digital basado en una internet rápida y ultrarrápida y en unas aplicaciones interoperables”, concretamente, impulsando que los gobiernos estimulen los mercados de contenidos digitales ofreciendo la información del sector público en condiciones de transparencia, eficacia y no discriminación. Por ello, actualmente se está revisando una actualización de la Directiva de reutilización, especialmente en el ámbito de las tarifas que deben pagar los usuarios en los casos en que no sean datos abiertos.

Entre los temas que están en debate, relacionados con los datos y la información para su reutilización, uno de los más conflictivos es el de los derechos derivados de la propiedad intelectual: la Unión Europea conserva muchos documentos que pueden ser cedidos, pero esto se debe compaginar con los posibles beneficios económicos que puedan generar los derechos de propiedad intelectual; otro tema es el de la privacidad y protección de datos de carácter personal que puede dificultar la difusión de información de interés general. Estos temas, junto a los retos tecnológicos, forman parte del debate actual al que se enfrenta la Comisión Europea y que regulará en futuras directivas.

8. CONCLUSIONES

En la Unión Europea se impulsó en el 2003 la reutilización de la información para los Estados miembros. Tras unos diez años de aplicación, el grado de profundidad en la difusión de los datos y la información es diverso, detectándose una escasa gestión de la información para facilitar las búsquedas a los usuarios.

La diversidad de términos utilizados en cada país para la navegación jerárquica dificultará en un futuro la interoperabilidad dentro del marco europeo.

En cuanto a la disparidad de resultados en la recuperación de la información por vocabulario libre, se debe a varias razones:

1. El volumen total de datos que ofrece cada Estado es muy diferente, así como las preferencias en los sectores de las actividades del sector público que han recogido y puesto a disposición de los ciudadanos.
2. La gestión de la información también difiere; así, hay sitios web que utilizan algún sistema de control del vocabulario y otros que sólo permiten filtrar los resultados por unas categorías.
3. Los sitios web suelen carecer de una descripción formal que permita a los usuarios una búsqueda por campos básicos diferenciados como título, o materias (en algunos casos, como en el Reino Unido, sí se permite la búsqueda por etiquetas o palabras clave).
4. Carecen de una clasificación que permita la navegación jerárquica, para facilitar a los usuarios otro tipo de búsqueda.
5. El alto resultado de Francia en el vocablo geografía, se debe a que los datos de Francia están clasificados geográficamente, y como busca por texto en toda la caja de la referencia, da como resultado la totalidad de datos, provocando tal ruido que inhabilita el interés de los mismos.

Si queremos alcanzar una interoperabilidad de datos en el marco europeo, la recuperación de la información debería:

- a) Establecer un esquema de datos único para el intercambio de la información.
- b) Normalizar el vocabulario, mediante un lenguaje documental, para la recuperación de la información; puede ser válido el que ya existe en la Unión Europea, el tesoro Eurovoc (<http://eurovoc.europa.eu/drupal/>).

9. REFERENCIAS

- Comisión Europea (2013). *EU Scoreboard: Annual digital progress rankings* [en línea] Recuperado de <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/news/eu-scoreboard-annual-digital-progress-rankings>
- Comunicación Núm. 245 de 2010. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Una Agenda Digital para Europa*. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:ES:HTML>
- De Saulles, M. (2007). When public meets private: conflicts in information policy. *Industry and Public Sector Management*, 9(6), 10 – 16. DOI: 10.1108/14636690710827659
- Directiva Núm. 98 de 2003. Del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público. *Diario Oficial* n° L 345, 90–96. Recuperado de <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0098:ES:HTML>
- Ley Núm. 37 de 2007. Sobre reutilización de la información del sector público de España (2007). *Boletín Oficial del Estado*, 276, 47160-47165. Recuperado de <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-19814>
- Reglamento Núm. 216 de 2013. Reglamento (UE) n° 216/2013 del consejo de 7 de marzo de 2013 sobre la publicación electrónica del Diario Oficial de la Unión Europea [en línea]. *Diario oficial de la Unión Europea*, L 69/1. Recuperado de <http://new.eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0216&from=ES>
- Yang, H. y Cao, M. (2012). Reuse of Public Sectors Information in US: Challenges and Strategies to Information Resource Management. *Canadian Social Science*, 8(5), 89-96. Recuperado de <http://www.cscanada.net/index.php/css/article/view/j.css.1923669720120805.ZT0608> . DOI: <http://dx.doi.org/10.3968/j.css.1923669720120805.ZT0608>

10. TABLAS Y GRÁFICOS

Tabla 1. Clasificación y número de bases de datos de los portales web por país.

| Clasificación y número de bases de datos | | | | | |
|--|--|--|---------------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| España | Alemania | Francia | Italia | Reino Unido | Holanda |
| Sector público (155) | Población (1733) | Temas sociales (154777) | Economía e inversiones (123) | <i>Sin clasificación</i> | <i>Sin clasificación</i> |
| Ciencia y tecnología (102) | Educación y ciencia (115) | Trabajo y empleo (150822) | Medio Ambiente (52) | | |
| Transporte (81) | Geografía, geología y datos geográficos (1286) | La vida económica (6755) | Política e instituciones (43) | | |
| Hacienda (74) | Derecho y justicia (9) | Educación y comunicación (2870) | Salud y bienestar(31) | | |
| Economía (73) | Salud (76) | Medio Ambiente (1922) | Los ciudadanos y la vida pública (23) | | |
| Medio ambiente (72) | Infraestructura, construcción y vivienda (1715) | Transporte (1572) | Seguridad (22) | | |
| Medio rural (72) | Cultura, ocio, deporte y turismo (72) | Energía (1054) | Transporte e infraestructura (21) | | |
| Cultura y ocio (66) | Administraciones públicas, presupuesto e impuestos (187) | Económicas y comerciales (499) | Arte y cultura (20) | | |
| Educación (65) | Política y elecciones (44) | Finanzas (423) | Deporte y ocio (19) | | |
| Empleo (53) | Social (89) | Agricultura, silvicultura y pesca (401) | Política social (16) | | |
| Legislación y justicia (31) | Transporte y tráfico (249) | Derecho (242) | Empleo y profesión (14) | | |
| Comercio (29) | Medio ambiente y clima (190) | Alimentación (145) | Educación y formación (13) | | |
| Sociedad y bienestar (29) | Protección al consumidor (37) | Política (142) | Ciencia, tecnología e innovación (11) | | |
| Industria (27) | Economía y empleo (548) | Producción, tecnología e investigación (129) | Alimentación (3) | | |
| Demografía (22) | | Industria (123) | Hogar(3) | | |
| Energía (22) | | | | | |
| Turismo (20) | | | | | |
| Urbanismo e infraestructuras (20) | | | | | |
| Salud (18) | | | | | |
| Seguridad (14) | | | | | |
| Vivienda (2) | | | | | |

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 1. Número de resultados en recuperación de la información mediante vocabulario libre.

| Estado | URL | Vocablo: Biblioteca | Vocablo: Cine | Vocablo: Geografía |
|---------------|---|--------------------------------|--------------------------|-------------------------------|
| España | http://datos.gob.es/ | 84 | 6 | 1 |
| Alemania | https://www.govdata.de/ | 2139 | 6 | 3 |
| Francia | http://www.data.gouv.fr | 56 | 66 | 292178 |
| Italia | http://www.dati.gov.it/ | 9 | 1 | 0 |
| Reino Unido | http://data.gov.uk/ | 263 | 1 | 1086 |
| Holanda | https://data.overheid.nl | 6 | 1 | 4250 |
| Total | | 2557 | 81 | 297518 |

Fuente: Elaboración propia.