El Frankenstein español del Open Data

POR **MARC GARRIGA PORTOLÀ**

A pesar de carecer de una ley que regule el derecho fundamental de acceso a la información pública, España es un referente internacional en relación a la apertura de datos. En el siguiente artículo se explica el fenómeno *Open Data* y se describen los principales servicios de apertura de datos públicos del país.

En 1818 Mary Wollstonecraft Shelley escribió el libro *Frankenstein o el moderno Prometeo*, una obra ampliamente conocida que originalmente era una crítica feroz al desarrollo científico, una crítica a la audacia de la humanidad para asemejarse a Dios (por dar vida a lo inerte)[1].

Esta obra se ha llevado al cine (y a la televisión) en numerosísimas ocasiones[2]. En algunas se ha respetado la idea gótica, oscura, moralista, del original. En cambio, en otras ocasiones se le ha dado una visión con más humor, incluso también una visión positiva, 'constructiva'. Es en esta visión positiva de la obra Frankenstein donde se enmarca este artículo.

¿Frankenstein?

Este artículo muestra la visión actual del movimiento de datos abiertos (*Open Data*) en España. Se explica cómo, a pesar de la ausencia de tradición legal en el derecho de acceso a la información, España es un referente internacional en relación a la apertura de datos.

En la segunda parte del artículo se explica el Frankenstein español del *Open Data*, o lo que es lo mismo, aquel servicio *Open Data* (obviamente ficticio) fruto de la selección de las mejores características de los principales servicios *Open Data* de Administraciones Públicas españolas.

España: a pesar de todo, un referente en la apertura de datos

España es el único país de la Unión Europea de más de un millón de habitantes[3] que aún no

Fundación Telefónica
Telefónica

dispone de una ley que regule el derecho fundamental de acceso a la información pública.

Según el *RTI Ranking*, que analiza todas las leyes vigentes que regulan el derecho de acceso a la información pública (*Global Right to Information Rating*), países con aparentemente menos tradición democrática que España, como es el caso de Liberia, o incluso países que hace relativamente pocos años estuvieron en guerra -como por ejemplo Serbia- tienen unas leyes de acceso a la información pública francamente buenas. Otros, como es el caso de Suecia, llevan 'disfrutando' de una ley de acceso a la información desde hace más de ¡250 años! (*Government Offices of Sweden*). Ello provoca que para un ciudadano sueco sea inconcebible que una Administración oculte información a sus ciudadanos. En el fondo se trata de esto; de tener gobiernos que incorporen en su ADN la transparencia; solo así se conseguirá un derecho 'real' al acceso a la información pública.

En España actualmente se está tramitando una ley de acceso a la información pública. Sin embargo, aunque se legisle este derecho, lo cierto es que aún tendrán que pasar varios años hasta que el concepto de transparencia gubernamental cale lo suficiente en la sociedad española. Un ejemplo reciente es el fallo del Tribunal Supremo español en el que desestima el recurso de la ONG Access Info Europe que en 2007 llevó a los tribunales al gobierno español dado que este se negó a informar acerca de qué medidas estaba adoptando para luchar contra la corrupción. El Tribunal Supremo ha argumentado que «no se puede pretender que el derecho fundamental a recibir información veraz por cualquier medio de comunicación incluya un deber general de la Administración de informar sobre cualquier materia» (Consejo General del Poder Judicial).De hecho, desde 2006 la ONG Access Info Europe ha realizado estudios y análisis del nivel de acceso a la información en España. La conclusión es que el nivel de silencio administrativo en las solicitudes de acceso a la información a instituciones españolas es, de media, de un 50 por ciento[4]. Por lo tanto, se deduce que una de cada dos peticiones de información pública no obtienen ninguna respuesta. Queda así claro que la situación de la transparencia gubernamental en España dista mucho de ser la ideal. Sin embargo, en el ámbito de la apertura de datos (*Open Data*), España goza de un buen nivel.

Llegados a este punto, conviene aclarar que no es lo mismo la transparencia informativa, el derecho de acceso a la información pública, que la apertura de datos. En el primer caso nos estamos refiriendo básicamente a la gestión que hacen los gobiernos, a la rendición de cuentas (en un sentido amplio, no solo económico). En cambio, en el segundo caso, nos centramos en los datos de los que dispone la Administración Pública para poder realizar sus servicios públicos.

No obstante, ambos conceptos están íntimamente relacionados, hasta el punto de que el gobierno federal americano ha sido el gran promotor de la apertura de datos, en buena parte para poder reducir el coste de responder a todas las solicitudes de información que recibe (en virtud de su propia ley de acceso a la información pública) (Ortiz, 2011; Johnson).

¿Qué se entiende exactamente por *Open Data*?

Se puede definir, quizás desde un punto de vista un poco simplista pero fácil de entender, que un servicio de apertura de datos públicos es aquel que proporciona datos en formatos digitales,

Fundación Telefónica
Telefónica

estándares y abiertos para ser reutilizados de forma automática. Cualquiera -sea persona física o jurídica- puede usarlos (reutilizarlos) gratuitamente cuando quiera y para lo que quiera, incluido el fin comercial (Garriga, 2012). Es muy importante destacar el concepto de la reutilización automática de datos; sin este concepto, probablemente una página web con información ya cumpliría con la definición.

España entró en el ámbito del *Open Data* el miércoles 7 de abril de 2010, cuando empezó a dar servicio el portal *Open Data* del Gobierno Vasco (Ortiz, 2010), fruto de un acuerdo previo del Consejo de Gobierno Vasco del 29 de diciembre de 2009. Dicho portal, creado a raíz de la estrategia de gobierno abierto del Gobierno Vasco, significó el primer servicio *Open Data* de ámbito no anglosajón.

Actualmente, según la Fundación CTIC, en España existen 16 iniciativas *Open Data*, lo que implica que España es uno de los países con más iniciativas en este ámbito a nivel mundial. Algunos de los factores que justifican este alto número de Administraciones que han abierto datos provienen de la administración electrónica. Gracias a la Ley 11/2007[5] España goza de una fuerte implantación de la administración electrónica. En muchos casos, ello conllevó una remodelación interna de las Administraciones Públicas para modernizar desde el punto de vista de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) sus procesos internos y sus infraestructuras tecnológicas. Otro de los factores es la disposición de información pública por parte de algunas Administraciones Públicas españolas desde hace décadas. Aunque en algunos casos se proporcionaban datos incluso antes de la popularización de la tecnología web, es evidente que con la irrupción de dicha tecnología ofrecer información al ciudadano fue mucho más fácil. Por ejemplo, este fue el caso del Ayuntamiento de Barcelona, que ya en 1996 ofrecía en su joven web información cartográfica del municipio. Y otro importante factor han sido las personas, en su mayoría trabajadores públicos, que han ‘intraemprendido’ en sus Administraciones Públicas promoviendo que estas abrieran sus datos; estas personas han sido -y siguen siendo- un elemento clave en el panorama *Open Data* español.

Lo mejor de cada servicio de datos abiertos: el Frankenstein español del *Open Data*

La variedad de portales *Open Data* disponibles en el territorio español responde a diferentes casuísticas -económicas, sociales, políticas- que han modelado diversas experiencias, cada una con sus debilidades pero también con sus puntos fuertes.

Si nos centramos en las características destacadas de cada iniciativa, podemos emular a Víctor Frankenstein y crear ‘nuestra criatura’ con lo mejor de cada iniciativa española de apertura de datos.

Portales *Open Data* de las Administraciones Públicas

La principal referencia española en apertura de datos, el servicio *Open Data* del Gobierno Vasco[6] ofrece muchos puntos fuertes: liderazgo nacional en el ámbito de la apertura de datos; repercusión internacional; apoyo claro, sin fisuras, del Gobierno en esta iniciativa; apertura de datos como parte de una propuesta superior: el Gobierno abierto del País Vasco (Irekia[7]); gran volumen de *datasets* disponibles (más de 2.100); apertura de datos

Fundación Telefónica
Telefónica

políticamente sensibles, como por ejemplo el detalle de los presupuestos; es el servicio *Open Data* español con más reutilización, etc.

Otra importante referencia es el servicio *Open Data* de la ciudad de Zaragoza[8]. Su gestión interna de los datos es (casi) ideal; los datos están gestionados siempre siguiendo los estándares y buenas prácticas de organizaciones internacionales como el W3C, lo cual permite poder ofrecer al ciudadano datos de calidad. No es por casualidad que este servicio obtenga la máxima distinción en la clasificación de estrellas de Tim Berners-Lee. Un caso similar es el servicio Datos de Asturias[9], también con una excelente gestión interna de los datos que facilita obtener la máxima puntuación posible (en todo el mundo actualmente solo hay 13 iniciativas *Open Data* con la máxima distinción).

Del caso de Navarra[10] destaca que, como en el País Vasco, el servicio de datos abiertos forma parte de una iniciativa de Gobierno abierto y en este caso, apoyada por una Ley Foral de Transparencia y Gobierno Abierto[11]. Navarra es el único lugar de España que tiene en vigor una ley que regula el derecho de acceso a la información pública.

La iniciativa de carácter nacional *–datos.gob.es–* que organiza y gestiona el *Catálogo de Información Pública de la Administración General del Estado* también está respaldada por una Ley (Ley 37/2007)[12] y un Real Decreto (R.D. 1495/2011)[13], que le garantizan una base jurídica a la apertura de datos. Por ejemplo, el mencionado Real Decreto obliga a los departamentos e instituciones relacionadas con la Administración General del Estado a abrir datos y a ofrecer vías de comunicación -y responsables- de cada servicio de datos abiertos, lo que favorece la reutilización de los datos. Si este Real Decreto estuviera en vigor para todas las Administraciones Públicas, incluidas las locales, no habría sucedido el caso de la ciudad de Córdoba. Con el cambio de gobierno, el nuevo equipo en la alcaldía decidió cerrar su servicio de datos abiertos.

Otro interesante servicio *Open Data* es el de la ciudad de Barcelona[14]; que, como es lógico, ofrece datos abiertos de ámbito local, por ejemplo información relacionada con el movimiento de personas en el padrón municipal. Además, ofrece un tipo de datos muy demandado por los reutilizadores, el tráfico en las principales calles de la ciudad. Por otra parte, tal como se ha comentado con anterioridad, Barcelona ha ofrecido siempre información cartográfica de la ciudad en modalidad datos abiertos (genérica) o en modalidad más profesional con servicios como el CartoBCN[15].Y se estima que en poco tiempo Barcelona podrá ofrecer nuevos datos dinámicos fruto de la sensorización de la ciudad (en el marco de las políticas *smart city*, que actualmente está desarrollando su ayuntamiento). Ello proporcionará un gran volumen de datos que permitirá conocer en tiempo real muchas variables de la ciudad: temperatura, contaminación, ruido, etc.

El servicio *Dades Obertes* de la Generalitat de Catalunya[16] fue uno de los primeros en aparecer; es un excelente servicio que proporciona no solo datos alfanuméricos, sino también imágenes para ser reutilizadas. También ofrece una integración de los datos abiertos con los servicios de comunicación con el ciudadano vía redes sociales. En cuanto a los servicios de datos abiertos de las comunidades de Castilla y León[17] e Illes Balears[18] y el de la ciudad de Gijón[19] podríamos definirlos como de ‘poco ruido pero con muchas nueces’. Son buenos

Fundación Telefónica
Telefónica

servicios *Open Data* que a menudo pasan desapercibidos pero cuyas propuestas, sin embargo, son notables.

Otros portales *Open Data*

No solo se ofrecen datos para ser reutilizados en los portales *Open Data* de Administraciones Públicas. Por ejemplo, uno de los servicios de reutilización de datos más empleado es el proporcionado por el catastro español[20]. Este servicio permite operar y reutilizar directamente consultando cualquier dato, sea de ámbito urbano o de ámbito rural.

También otras instituciones ofrecen datos para ser reutilizados; este es el caso de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT)[21]. En este caso lo novedoso es que quien abre datos es una institución sectorial -en este caso del ámbito de las telecomunicaciones- y no una de ámbito genérico, como son las Administraciones local, autonómica y estatal.

Otras instituciones sectoriales también han presentado interesantes iniciativas de apertura de datos. Por ejemplo, el Institut d'Estadística de Catalunya (IDESCAT) fue una de las primeras instituciones internacionales que decidió aportar datos al servicio *Google Public Data Explorer* como una vía para abrir (y visualizar) dichos datos a toda la sociedad[22]. Por su parte, uno de los puntos fuertes del Instituto Canario de Estadística (ISTAC) es el trabajo en modelos de metainformación que permitan clasificar mejor los datos[23].

Antes de cerrar esta parte relacionada con la oferta de datos abiertos, hay que destacar una organización responsable en buena medida de la apertura de datos en España. Se trata de la Fundación CTIC[24]. Gracias a su carácter innovador y emprendedor, la Fundación CTIC es uno de los referentes internacionales en la apertura de datos y uno de los que más experiencia tecnológica puede aportar; de hecho, lidera la iniciativa mundial sobre *e-Government* del W3C, donde, entre otras cuestiones, se discuten los caminos a seguir en el ámbito de la apertura de datos.

Con todos estos puntos fuertes se elaboraría un servicio ideal de datos abiertos; probablemente la única necesidad sería abrir aún más conjuntos de datos. Este es quizás el punto débil de todos los portales *Open Data* de España, exceptuando el caso del País Vasco.

Iniciativas ciudadanas

En contraposición, la parte de la demanda de datos abiertos sí que requiere un mayor desarrollo. Todas las Administraciones que han abierto datos han realizado, y siguen realizando, esfuerzos para divulgar los beneficios de abrir y reutilizar datos públicos.

También desde el ámbito civil surgieron interesantes iniciativas, como AbreDatos (Radio Televisión Española, 2011), el principal concurso de creación de aplicaciones basadas en datos abiertos organizado por el colectivo Pro Bono Público[25], una de las primeras agrupaciones civiles que promovió la apertura de datos en España.

Fundación Telefónica
Telefónica

Desgraciadamente, ambas iniciativas actualmente no existen. Sin embargo existen otros colectivos de ciudadanos que difunden y exigen la apertura de datos; este es el caso del colectivo Open Data Sevilla[26], organizadora del congreso homónimo, o de los catalanes *Xarxa d'Innovació Pública*[27], en este caso con el objetivo de modernizar e innovar en las Administraciones Públicas; la apertura de datos es solo uno de los aspectos que trabajan.

A pesar de estas organizaciones y de agrupaciones empresariales como la Asociación Multisectorial de la Información (ASEDIE)[28], la realidad es que el gran problema en España de la reutilización de datos públicos abiertos es que esta se produce en cantidades muy bajas. El uso masivo de los datos abiertos es todavía más un deseo que una realidad factible.

Resumiendo, actualmente ya podemos crear un perfecto Frankenstein español de los datos abiertos, seleccionando lo mejor de cada servicio; sin embargo, este ser carecerá de alma, le faltará la reutilización de volumen que dé sentido a su existencia. La historia se repite…

Bibliografía

Access Info Europe. *3.000 euros contra la transparencia* [en línea]. Disponible en: *http://www.access-info.org/es/coalicion-pro-acceso/296-tribunal-supremo*

Consejo General del Poder Judicial. *Recurso 6622/2009 al Tribunal Supremo* [en línea]. Disponible en: *http://www.poderjudicial.es/search/documento/TS/6407262/proteccion%20de%20datos%20de%20caracter%20personal/20120618*

Fundación CTIC. *Public Dataset Catalogs Faceted Browser* [en línea]. Disponible en: *http://datos.fundacionctic.org/sandbox/catalog/faceted/*

Garriga, M. (2012). #OpenData en The Project Showcase (#MeetTHP). *Caldo Casero* [en línea]. Disponible en: *http://www.caldocasero.es/2012/07/opendata-en-project-showcase-meetthp.html*

Global Right to Information Rating. *RTI Rating* [en línea]. Disponible en: *http://www.rti-rating.org/country_rating.php*

Government Offices of Sweden. The Principle of Public Access [en línea]. Disponible en: *http://www.government.se/sb/d/2184/a/15521*

Johnson, C. The Costs of FOIA. *The Information Diet* [en línea]. Disponible en: *http://www.informationdiet.com/blog/read/the-costs-of-foia*

Ortiz de Zárate, A. (2010). Open Data Euskadi ya es una realidad. *Administraciones en Red* [en línea]. Disponible en: *http://eadminblog.net/2010/04/09/open-data-euskadi-ya-es-realidad/*

– (2011). El ROI de las políticas OpenData en Europa. *Administraciones en Red* [en línea].

Fundación Telefónica

Disponible en: *http://eadminblog.net/2011/04/11/el-roi-de-las-politicas-de-open-data-en-europa/*

Radio Televisión Española (2001). Abredatos 2011, cómo poner información pública al servicio del ciudadano [en línea]. Disponible en: *http://www.rtve.es/noticias/20110511/abredatos-2011-como-poner-datos-publicos-servicio-del-ciudadano/431358.shtml*

Tim Berners-Lee. *5 «Open Data»* [en línea]. Disponible en: *http://5stardata.info/*

Agradecimientos

A Júlia López Ventura, por proporcionarme la idea de este artículo.

Notas

[1] Frankenstein o el moderno Prometeo. Véase: *http://es.wikipedia.org/wiki/Frankenstein_o_el_moderno_Prometeo*

[2] Frankenstein en el cine y en la televisión. Véase: *http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Pel%C3%ADculas_de_Frankenstein*

[3] Los otros dos países de la UE que tampoco disponen de una ley de estas características son Luxemburgo y Malta.

[4] Access Info Europe. 3.000 euros contra la transparencia. Véase: *http://www.access-info.org/es/coalicion-pro-acceso/296-tribunal-supremo*

[5] Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Disponible en: *http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-12352*

[6] Véase: *http://opendata.euskadi.net/*

[7] Véase: *http://irekia.euskadi.net/*

[8] Servicio de Datos Abiertos de Zaragoza. Véase: *http://www.zaragoza.es/ciudad/risp/*

[9] Véase: *http://risp.asturias.es/*

[10] Open Data Navarra. Véase: *http://www.navarra.es/home_es/Open-Data/*

[11]Proyecto de Ley Foral de la Transparencia y del Gobierno Abierto. *Boletín Oficial del Parlamento de Navarra*, No. 54, de 31 de mayo de 2012 [en línea]. Disponible en: *http://www.parlamentodenavarra.es/UserFiles/File/BOP/B2012054.pdf*

[12] Ley 37/2007, de 16 de novembre, sobre reutilización de la información del sector público.

Fundación Telefónica
Telefónica

BOE [en línea]. Disponible en: *http://www.boe.es/boe/dias/2007/11/17/pdfs/A47160-47165.pdf*

[13] Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrollo la Ley 37/2007, de 16 de novembre, sobre reutilización de la información del sector público, para el ámbito del sector público estatal. *BOE* [en línea]. Disponible en: *http://www.boe.es/boe/dias/2011/11/08/pdfs/BOE-A-2011-17560.pdf*

[14] Servicio Open Data BCN. Véase: *http://www.bcn.cat/opendata/*

[15] Servicio Carto BCN. Véase: *http://www.bcn.cat/cartobcn/*

[16] Véase: *http://dadesobertes.gencat.cat/*

[17] Portal de Datos Abiertos de la Junta de Castilla y León. Véase: *http://www.datosabiertos.jcyl.es/*

[18] Dades Obertes de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. Véase: *http://www.caib.es/caibdatafront/*

[19] Portal de datos abiertos de la ciudad de Gijón. Véase: *http://datos.gijon.es/*

[20] Sede electrónica de la Dirección General de Catastro del Gobierno de España. Véase: *http://www.sedecatastro.gob.es/*

[21] Servicio CMTData de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT). Véase: *http://cmtdata.cmt.es/*

[22] IDESCAT en Google Public Data Explorer. Véase: *http://www.idescat.cat/emex/gpde/?lang=es*

[23] Instituto Canario de Estadística. Gobierno de Canarias. Véase: *http://www.gobiernodecanarias.org/istac/*

[24] *Open Data* @ CTIC. Fundación CTIC. Véase: *http://datos.fundacionctic.org/*

[25] Véase: *http://blog.probp.org/*

[26] Congreso/Grupo Open Data Sevilla. Véase: *http://opendatasevilla.org/*

[27] Véase: *http://www.xarxaip.cat/*

[28] Véase: *http://www.asedie.es/*

Fundación Telefónica

Telefónica

Fundación Telefónica
Telefónica