

La producción informativa y documental del Estado: hacia un inventario de los recursos públicos

Luis Fernando Ramos Simón*, Concepción Mendo Carmona*,
Rosario Arquero Avilés*

Resumen: Internet supone un nuevo escenario en la configuración de los mensajes que el Estado dirige a sus ciudadanos, así como en la generación de nuevas relaciones con los mismos. Desde ese enfoque, nos centraremos en cómo la producción de información del Estado debe ser organizada para que los ciudadanos reciban un conjunto de servicios informativos. Una adecuada creación y manejo de la información del sector público es crucial tanto por su valor en sí misma como por los activos económicos que representa. Además, en este contexto del acceso y la reutilización de la información pública se plantea la necesidad de contar con una terminología específica. Se establecen los principios de aplicación general que ha de regir el tratamiento de la información generada por el sector público y, en relación con el principio de inventario, se resumen los principales resultados obtenidos en el marco del Grupo de investigación sobre la identificación y descripción de los activos de información y documentación del sector público, en particular de la Administración General del Estado. El tema es de gran interés para los profesionales e investigadores en Biblioteconomía y Documentación, ya que esta perspectiva pone en valor los recursos de información documental y propicia un gran impulso a la creación de un mercado de servicios de información pública.

Palabras clave: administración pública, reutilización de la información pública, planificación y diseño de sistemas de información y documentación pública, activos de información pública, políticas de información y documentación.

The production of State information and documentation: towards an inventory of public resources

Abstract: The internet offers a new way of shaping the messages that the State transmits to its citizens and provides a means of generating new relationships with them. With this in mind, this paper focuses on how State-produced information should be organized to provide a useful information service. The proper generation and management of public sector information is essential, not just for its own inherent value but because of the economic assets with which it deals. In this context of the access to and the re-use of public information there is also a need for the use of specific terminology. This paper sets out the general principles governing the management of information

* Grupo de investigación Publidoc-UCM, Facultad de Ciencias de la Documentación, Universidad Complutense de Madrid. Correo-e: ramos@ccdoc.ucm.es.

Recibido: 13-2-07; 2.^a versión: 9-5-08; 3.^a versión: 31-10-08.

generated by the public sector and, with respect to the inventory principle, summarizes the main results obtained within the framework of our research group on the identification and description of public sector information and documentation assets, particularly those of State authorities. This subject is of great interest to practitioners and researchers in Library and Information Science, since it puts into perspective the value of documentary information resources and provides great impetus for the creation of a public information services market.

Keywords: public administration, re-use of public information, planning and design of public information and documentation systems, public information assets, information and documentation policies.

1. Introducción

Si pensamos que antes de reservar el restaurante en el que cenaremos esta noche podemos consultar los informes de las últimas inspecciones que han realizado en él las autoridades de consumo, o en que en el momento de someter a nuestro hijo a una operación de menisco tenemos a nuestro alcance una tabla comparativa con el tiempo medio de recuperación de esa intervención en cada uno de los hospitales de la región, nos damos cuenta de que nada impide que esas informaciones estén a nuestro alcance en tiempo real. Desde hace unos años, Internet ha abierto una gran ventana de información a todos los ciudadanos. Esa metáfora de la «ventana» a la que se refería Max Weber hace un siglo cuando hablaba del acceso de la prensa a la información parlamentaria, se ha ampliado generosamente: el diputado que habla desde la tribuna parlamentaria, además de a sus colegas se asoma a los medios de comunicación; pero ahora también se puede poner al alcance de cada ciudadano que tenga un ordenador conectado a Internet toda una panoplia de información de gran utilidad para su vida cotidiana. Por lo tanto, los medios de comunicación (prensa, libros, medios audiovisuales...) o las publicaciones oficiales han dejado de ser ya el único canal mediador entre los gobernantes y los gobernados e Internet supone una nueva configuración en los mensajes que dirige el Estado a sus ciudadanos.

Con esta perspectiva, es decir, conscientes de que la información que genera el sector público ha de estar a disposición de los ciudadanos, se abordan en este artículo los aspectos ligados a la identificación y descripción de los recursos de información del sector público. Dado el gran número de éstos, en nuestros trabajos anteriores hemos optado por analizar las publicaciones oficiales y las bases de datos de la Administración General del Estado, lo que nos ha servido para trazar la metodología a seguir en el estudio de los restantes activos de información. Se parte de la hipótesis de que la construcción de un modelo en base a ese método hará viable la formulación de unos estándares que faciliten la identificación y descripción de los recursos públicos, tanto nacionales como de toda la Unión Europea, ya que ese es el propósito de la Directiva 2003/98/CE, cuyo

objetivo es armonizar la información del sector público con vistas a su reutilización.

El objetivo general del trabajo es destacar la necesidad de crear un inventario de los activos de información del sector público como paso previo a su reutilización; objetivo que se concreta en los siguientes:

1. Llamar la atención sobre las situaciones de partida de algunos estados de la Unión Europea, en relación con el acceso y uso de la información, ante la aplicación de la Directiva.
2. Poner de relieve cómo las nuevas tecnologías inciden en la difusión de la información y su reutilización con fines privados.
3. Establecer los principios que rigen la gestión de la información del sector público.
4. Resaltar las dificultades que presenta la elaboración del inventario de recursos y el acceso a los mismos, a tenor de los resultados obtenidos en investigaciones anteriores.

2. La información de origen público es una nueva demanda de los ciudadanos

En la era de Internet la información pública es un activo en el sentido de que constituye un haber imprescindible para los ciudadanos en general y determinados grupos de la sociedad en particular. Si poseer información en formato impreso resultaba necesario para la toma de decisiones o el control de la gestión, ahora, en el entorno digital, gracias a su velocidad y capacidad para ser transmitida, procesada, combinada y/o desglosada de otras informaciones es ineludible tanto para los negocios o la política como para la vida cotidiana. Además, en el contexto de los poderes públicos toda la información generada, recibida o acumulada por ellos debe ser difundida a los ciudadanos, como medio de transparencia de sus actos, para permitir la participación de la ciudadanía en la vida pública y potenciar la confianza de la sociedad en las instituciones públicas que la sirven. De ahí que toda esa información sea de gran interés para los mismos ciudadanos, las empresas y las administraciones públicas, puesto que el conocimiento del comportamiento de los ciudadanos y la asignación de esos recursos constituye una ventaja competitiva primordial. Por todo ello, resulta evidente que un adecuado manejo de la información supone una clara mejora organizacional aunque no estén bien definidas ni las causas ni la amplitud de esa mejoría (Stenson, J., 2005)¹. Por lo tanto, una adecuada creación y manejo de la información del sector público son decisivos tanto por su valor en sí misma como por los activos económicos que representa.

¹ Esta es la principal conclusión de su tesis doctoral, ver reseña bibliográfica final.

De una forma esquemática podemos señalar las características que ha de tener la información ofrecida a los ciudadanos:

- Información completa: sistematizada, protegida de accesos no deseados.
- Información objetiva, fiable, es decir, no sesgada presentada en función de su finalidad.
- Información accesible, en distintos formatos y al alcance de sus destinatarios potenciales.
- Difusión proactiva, además de permitir el acceso, la Administración Pública debe dar publicidad a los documentos facilitando su conocimiento y localización.
- Acceso individual, la creación de canales individuales de comunicación, como Internet, propicia que la Administración favorezca el consumo individual de información.
- Información de calidad, que cumpla estándares técnicos. Los requisitos técnicos de calidad, se incorporan como una exigencia de la accesibilidad de la información; si ésta no cumple con unas características técnicas formales es como si no existiera.
- Relevante, plantea la necesidad de que la información esté sometida a un tratamiento, técnico y de contenido, de manera que los ciudadanos la encuentren fácilmente.
- Fácil de encontrar, integrada, organizada.
- Fácil de usar: la información es un derecho y un bien económico que goza de la característica de bien público, de tal manera que el uso por unos, no excluye a los demás.

En estos enunciados aparecen ya algunos de los aspectos más controvertidos de los nuevos problemas generados por la información creada y gestionada por los poderes públicos: protección de los datos personales y de la intimidad, organización de la información en función de la finalidad de su utilización, costes en su recogida y tratamiento, como modo de impedir que el Estado se convierta en un gran Leviatán.

La información que maneja el sector público es mucha y variada: social, económica, geográfica, meteorológica...; y muy diversa también la utilidad que la sociedad puede encontrar en ella. De ahí que, desde las nuevas concepciones de la Administración Pública, se plantee si hay un ámbito que pueda ser operado por empresas particulares. No menos interesante es la posibilidad que el nuevo panorama ofrece para crear un mercado de servicios de información del que los operadores públicos pueden ser grandes impulsores, puesto que ellos manejan una gran parte de la información que hoy se ha convertido en esencial en los sectores más pujantes de la economía: turismo, transporte, consultoría... Desde esta perspectiva, presenta mayor interés la información estadística, geográfica, meteorológica y la relacionada con el sector de las publicaciones.

Se comprende así la necesidad de formular de nuevo la manera en que se organiza la publicación y difusión de la información desde el Estado hacia los ciudadanos. Nos referimos en particular a la política de publicaciones oficiales, el suministro de información pública a medida, la organización de las bases de datos públicas, páginas Web, etc.

El principio de publicidad de la actuación administrativa es un logro reciente de los gobiernos democráticos para garantizar la transparencia de la Administración en su relación con los ciudadanos. Esta garantía de funcionamiento claro por parte del poder público sólo puede conseguirse si los ciudadanos pueden conocer las actuaciones y resoluciones —hechos, actos e información— producidas por aquél. Por ello, el derecho de los ciudadanos a la información es un derecho nuclear, del que su alcance es el asunto más discutido. En expresión de Fernández Ramos (1997) un «derecho de libertad, la libertad de informarse en las fuentes de información del Estado, que puede y debe subsumirse en el derecho a recibir información del artículo 20.1.d) de la Constitución» (CE).

Precisamente, en el contexto de la Era Digital, las tecnologías de la información y las comunicaciones electrónicas permiten la creación y explotación de un ciclo de gestión de la información más disponible y eficaz, de manera que ésta puede ser creada, organizada, difundida, conservada y puesta a disposición de los ciudadanos. De tal modo que confluyen factores jurídicos, políticos, económicos, tecnológicos y de organización de la información en el proyecto de poner a disposición de los ciudadanos dicha información. Esta evidencia de que la información pública se ha convertido en un gran recurso económico es paralela al desarrollo de la Sociedad de la Información, aunque algunos encuentran antecedentes más lejanos (Burket, H., 2004). En efecto, en Estados Unidos es donde con más pujanza se ha desarrollado una industria de la información al amparo de la ley de libertad de información (FOIA) promulgada en 1966 y más tarde, en 1996, reformada para adaptarla al entorno electrónico. Hoy día la legislación complementaria a la FOIA² ha incentivado que en Estados Unidos el sector privado comercialice la información del sector público. La Unión Europea ha tomado conciencia de la importancia que la información tiene para el mercado interior y la libre circulación de servicios y personas, y ha promovido diversas iniciativas que culminaron a finales de 2003 con la aprobación de la directiva 2003/98/CE (DOUE, 31-12-2003) que obliga a todos los países miembros a adoptar una serie de medidas que permitan impulsar la creación de un mercado de la información tal como ha conseguido Estados Unidos.

² Nos referimos a la ley de reducción de los trámites burocráticos y a la ley de transparencia del Gobierno.

3. Situación en varios países

Hay que tener en cuenta que la situación de partida es muy diferente en los distintos estados de la Unión Europea. Las leyes que regulan el acceso a la información son diferentes de unos países a otros, por lo que el esfuerzo por situar a Europa a la altura del mercado de la información americano resulta complicado.

Los países que han tenido un esquema legal abierto a la libertad de información son los que disponen de una estructura más clara sobre el uso de la información, sea orientada a promover el libre acceso a la información y el impulso de las libertades públicas como era el objetivo inicial de la ley, sea con fines de instrumentalizar la información para hacerla accesible para otros fines orientados al bienestar de la ciudadanía o al impulso de una naciente industria de la información. De entre todos esos países destaca, como se ha mencionado, el esquema legal de Estados Unidos, fácilmente comprensible y que se orienta a asegurar a los ciudadanos un amplio acceso a la información, a la exención de derechos de propiedad intelectual por el uso de la información gubernamental, a la eliminación de restricciones en la explotación y reutilización de la información y cuando se cobre por la información sólo se repercutan los costes de reproducción.

En cambio, en la Unión Europea en donde se ha aprobado la citada directiva para impulsar la reutilización de información y un verdadero mercado de contenidos informativos, se parte de unos esquemas y mentalidades nacionales muy diferentes sobre el valor, la titularidad y el uso de la información pública. No vamos a analizar la legislación de cada uno de los 25 estados de la Unión³ pero sí señalamos a modo de ejemplo el caso de algunos países cercanos al nuestro. En Francia, de larga tradición democrática, el derecho de acceso a los documentos depositados en los archivos es contemplado desde la ley 7 de mesidor del año II (1789); es decir, el derecho de acceder a información de carácter histórico, así como a determinados documentos de la administración local. Sin embargo, el acceso a la información administrativa no se produce hasta 1978 en el marco de las iniciativas que el gobierno quería introducir para mejorar las relaciones con los ciudadanos (Fernández Ramos, 1997)⁴. Posteriormente esa ley en lo que se refiere al acceso a la información sería modificada en 1979 y 1988 y ya más recientemente en 2005 para incorporar la directiva europea de reutilización (Décret en Conseil d'Etat 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n.º 78-753 du 17 juillet 1978). Italia reguló el acceso a los archivos por la ley 340 de 13 de abril, pero la información reciente no podía considerarse de dominio público. En 1990, la ley 241 de 7 de

³ Puede consultarse a este respecto COM (1998) 585. Anexo 1.

⁴ En su ejemplar estudio de legislación comparada analiza las leyes de acceso en dos países europeos. Remitimos al análisis de Francia (pp. 65-147) e Italia (pp. 149-215).

agosto, promulga el derecho general de acceso aunque en muchos casos se exige un interés personal y concreto.

Por lo que respecta a España, a diferencia de los países mencionados, nuestra Constitución contempla de modo explícito el acceso a los documentos administrativos. El art. 105.b) establece que la ley regulará el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. En 1992, con motivo de la renovación de la ley de procedimiento administrativo, se regula el derecho de acceso de que hablaba el artículo constitucional, con una interpretación bastante restrictiva del derecho de acceso. Además, en materia de medioambiente contamos con la ley 38/1995 de 12 de diciembre, que reproduce los preceptos de la Directiva comunitaria 90/313, posteriormente modificadas por la ley 27/2006, de 18 de julio, que a su vez transpone las directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE y que da una nueva regulación a los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

El análisis comparativo de estas legislaciones pone de manifiesto que algunos términos y conceptos tienen significados muy precisos en el contexto de la ley en la que se enmarca el acceso. Por ello, planteamos en este trabajo la necesidad de consolidar un lenguaje que facilite el fortalecimiento de una cultura de la información en el ámbito público.

4. La aplicación de las nuevas tecnologías de la información a los servicios públicos propicia su uso con fines privados

La información aportada por los organismos del sector público tiene cada vez más valor como fuente de conocimiento y riqueza. En el Reino Unido el organismo público Office of Fair Trading ([http://www.cabinetoffice.gov.uk/publications/reports/power information/power information.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/publications/reports/power%20information/power%20information.pdf)) (Office of Fair Trading: 2006, 19) estima en más de 100.000 el número de unidades del sector público productoras de información, en un censo que va desde los hospitales y colegios, hasta oficinas y dependencias locales, regionales y estatales. En el mismo informe se estima que si se hiciera una gestión eficiente de la información los ingresos serían el doble. Datos menos precisos indican que hay más de medio millón de organismos públicos en toda la Unión Europea en los que trabajan unos cincuenta millones de empleados.

La creciente eficiencia de la información del sector público es debida a que una adecuada aplicación de las tecnologías de la información mejora su capacidad para ser utilizada con fines privados para las empresas y los ciudadanos. A qué obedece esta importancia de la información pública, podemos enumerar las siguientes causas que afectan a su contexto de producción:

- En general, está bien recopilada, con series temporales muy amplias que resultan de gran utilidad en los análisis.

- Ha sido recolectada por guardianes neutrales y los criterios de recogida de esa información son públicos.
- Goza de la presunción de fiabilidad, en muchos casos esa confianza está reforzada porque los propios suministradores son los principales interesados en ello (obtención de un status).
- Mantiene continuidad, la ruptura de la serie se puede convertir en un asunto de controversia pública (por ejemplo, estadística de paro).
- La digitalización potencia las posibilidades de su explotación y hace más visibles las diferencias entre instituciones.

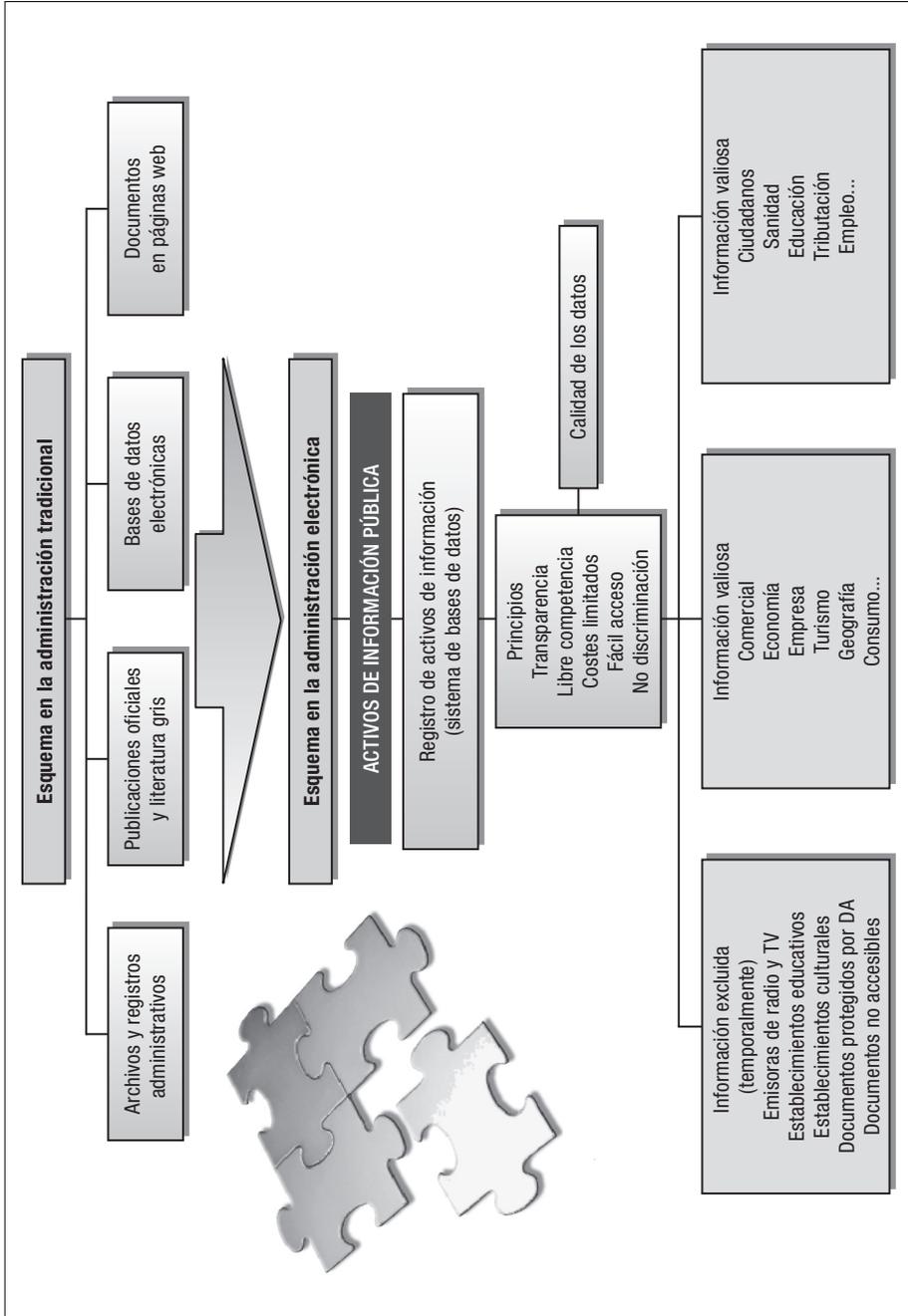
Además de estas características «naturales» de la información pública, como hemos señalado, Internet revoluciona las modalidades de distribución de información. En el ámbito de la Administración Pública dicha revolución afecta a la forma en que se difunde la información entre las unidades administrativas, así como entre y hacia los ciudadanos y las empresas e instituciones (véase figura 1). Las nuevas tecnologías e Internet mejoran la difusión en los siguientes aspectos:

- Facilitan el acceso de los ciudadanos a la información proporcionada por el sector público
- Favorecen el intercambio de información entre instituciones.
- Propician un uso de la información con fines privados, incluida su explotación comercial.
- El acceso y la gestión de esa información por medios electrónicos fuera del contexto espacio-temporal plantea a las autoridades públicas desafíos jurídicos, económicos, técnicos... (¿qué es, cuánto cuesta, tienen que tener todos los ciudadanos acceso a las nuevas tecnologías informativas, es necesario mantener también las formas de acceso tradicionales?).

En coherencia con esas ideas e inquietudes, la directiva europea mencionada se orienta a regular los siguientes aspectos:

- Regular los procedimientos de solicitud de reutilización de información.
- Adecuar los documentos para ser reutilizados en las lenguas y formatos que se demanden, preferentemente habrán de estar disponibles en formato electrónico.
- Establecer un sistema de precios máximos, en el sentido de que no puedan establecerse unos costes superiores al ciclo de gestión incrementados con un margen razonable, además los organismos han de hacer público el mecanismo de cálculo de precios.
- Hacer transparentes las condiciones aplicables a la reutilización, tanto el precio como el uso y un sistema de quejas en caso de dificultades.
- Prohibir la aplicación de condiciones discriminatorias en los mismos usos de la información.

FIGURA 1
Activos de información pública



- Impedir la aplicación de subsidios entre organismos públicos cuando alguno de éstos intervenga en el mercado informativo.
- Prohibir acuerdos exclusivos, salvo que se basen en criterios de interés público.
- Disponer de estándares para el intercambio de información y un sistema de licencias en línea que en ningún caso restrinja las posibilidades de reutilización.
- Crear herramientas que faciliten la búsqueda de información para elaborar listados de recursos de información o portales Web.

5. Las grandes reglas para la gestión de la información del sector público

Desde los sectores especializados y de los estudiosos de la información pública (Burkert, H. y Weiss, P. N., 2005; OCDE, 2006) se formulan un conjunto de principios de aplicación general que han de regir el tratamiento de la información generada por el sector público. Son los siguientes:

- El principio de inventario: las instituciones del sector público deben inventariar sus activos de información y mantener ese inventario actualizado con regularidad y hacerlo fácilmente accesible.
- El principio de acceso: las instituciones del sector público deben estar sujetas a un régimen de publicidad de la información. El principio ha de basarse en que cualquier persona tiene derecho a recibir información libremente y en condiciones de igualdad y el Estado tiene obligación de regular por ley el procedimiento de acceso a los documentos protegidos. Las excepciones a este principio deben estar establecidas previamente y su aplicación debe estar sujeta a la revisión de una autoridad independiente. Tales limitaciones y excepciones a ese principio general deben estar regladas por ley, así se limita el acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas, así como a los de carácter nominativo. También se impide acceder a los que contengan información sobre las actuaciones de los gobiernos no sujetas a procedimiento administrativo, los que puedan poner en peligro la investigación de los delitos, la información relacionada con el secreto comercial e industrial y la política monetaria.(LRJPAC, art. 37.1-5)⁵.
- El principio de calidad: la información pública debe ser suministrada con el mismo estándar de calidad que tiene en el sector privado.
- El principio de costes: los costes repercutidos a cualquier petición de información no deben exceder los costes marginales de distribución, con la

⁵ Además la ley remite a otras disposiciones específicas en relación con informaciones relativas a otros asuntos protegidos. Art. 37.6.

posibilidad de exención en los casos en que se demuestre un interés público concreto.

- El principio de elección: la información debe ser suministrada en el formato solicitado si está disponible o es sencillo convertirla a ese formato, aunque haya de cobrar los costes de transformación.
- El principio de propiedad intelectual y control de origen: la información pública debe estar exenta de derechos de propiedad intelectual, en particular de los derechos específicos que protegen las bases de datos.
- El principio de legítima mejora: las instituciones públicas están legitimadas para ampliar y mejorar la calidad de las informaciones que suministran.
- El principio de continuidad de las obligaciones: si las actividades de información son transferidas al sector privado esta información ha de estar sometida a los mismos principios.

6. Consideraciones generales sobre el acceso e inventario de la información pública

A nuestro entender, los dos primeros principios —inventario y acceso— son los más importantes para una buena sistematización de los recursos, así como de unas reglas claras y medios suficientes, depende que los ciudadanos y las organizaciones públicas y privadas puedan hacer un buen uso de los recursos. Al estudio y a la relación entre el principio de inventario y el principio de acceso dedicamos el resto del artículo. La primera dificultad para realizar un inventario de los recursos de información públicos radica en identificarlos, por tanto, se ha de contestar a las preguntas de qué activos de información son importantes y cuáles son los atributos más relevantes. En ambas cuestiones los autores del artículo hemos trabajado y es por ello que podemos ofrecer las siguientes consideraciones y resultados.

En síntesis, el inventario de los recursos de información depende de cuatro aspectos clave:

- qué información esta disponible,
- cómo puede ser obtenida,
- cuáles son las condiciones de reutilización y
- cómo y a quién quejarse, o lo que es lo mismo, qué garantías se contemplan.

Las dos primeras cuestiones son los elementos principales desde el punto de vista de la gestión de la información, y es el ámbito al que más esfuerzo han dedicado los autores del artículo. Un asunto dependiente, aunque no subordinado a éstos, es el de la calidad entendida como los requisitos que han de reunir los datos y la información para ser utilizados eficientemente por los usuarios. Sin embargo, resulta curioso que aunque la calidad es un aspecto esencial, diferen-

tes usos pueden requerir distintos criterios de calidad y no siempre se pueden prever dichos usos. Además en este ámbito, la calidad a veces puede tener un efecto particular ya que puede actuar en contra de los intereses privados, puesto que muchas de las empresas de información que actúan en el ámbito público se dedican a depurar dichos datos y a darles valor para otros operadores.

Al enfrentarnos a la pregunta de qué información está disponible, nos decidimos por estudiar el panorama de los recursos de información pública, desde un punto de vista documental, teniendo en cuenta la actividad informativa de los distintos organismos públicos, es decir, en función de su actividad qué contenidos informativos produce o recopila (económicos, sociales, educativos, empresariales, geográficos, culturales, etc.). Por otro lado, se ha estudiado el tratamiento informativo que se da a dicha documentación, así como los formatos de presentación, el origen y, en su caso, la propiedad de dicha información (si son datos fuentes, si se presenta como texto publicado, en base de datos, hoja de cálculo, etc.). En tercer lugar, abordamos los distintos medios de difusión de la información, atendiendo a una triple clasificación muy asentada ya en el ámbito de la gestión de información: servicios de información, servicios de comunicación y servicios de transacción; distinguiendo a su vez entre dos formas en las que pueden acceder los ciudadanos a la información que producen las administraciones públicas: *a)* el organismo difunde la información en ejecución de una política de comunicación o por imperativo legal, procedimiento al que denominamos difusión proactiva; *b)* el ciudadano solicita información o documentos a un organismo público, a lo que llamamos acceso a la información.

Una vez efectuado ese análisis global de los recursos de información⁶, falta por establecer un esquema de conjunto de estos recursos, de modo que podamos afrontar la tarea de inventariarlos. Hay que partir del análisis de los recursos que tienen los organismos públicos, es decir, determinar el caudal informativo que poseen las administraciones públicas para, una vez acotada esa realidad, establecer cuáles de ellos entran en el ámbito de nuestro estudio, —en función de la directiva europea y la legislación promulgada en virtud de ésta—, y cuáles habrían de quedar excluidos. A la luz de los resultados del trabajo anterior, se determinó que toda la información pública: informes, publicaciones oficiales, boletines, bases de datos, recursos Web, actas... podía inventariarse en cuatro grandes apartados. A todo este conjunto de información y documentos que poseen los organismos públicos los hemos llamado *activos de información*, entendiendo que dichos activos son el conjunto de elementos con valor informativo que son propiedad de una empresa, institución o individuo, y que reflejan su actividad. En

⁶ En los trabajos realizados por el Grupo Publidoc, o por algunos de sus miembros —artículos ya publicados que se recogen en la bibliografía— se exponen los resultados de las investigaciones desarrolladas hasta el momento y la metodología seguida para afrontarlos. Se ha analizado la producción editorial de los servicios de publicaciones oficiales de la Administración General del Estado (AGE); asimismo se han evaluado y caracterizado las publicaciones periódicas oficiales y las bases de datos de la AGE; esta última aportación se encuentra actualmente en prensa.

el caso concreto de nuestra investigación los denominamos «Activos de información pública» y se sistematizan en:

- Publicaciones oficiales (periódicas y unitarias).
- Bases de datos públicas (gratuitas y de pago).
- Repositorios digitales.
- Archivos y registros administrativos.

Dado que el resultado de este trabajo de identificación ha de llevar a un listado de activos de varios miles de unidades que, por su dimensión, está fuera del alcance de un grupo de investigación, se ha procedido a un plan de trabajo que permita analizar sus características y estudiar los problemas y oportunidades a los que se enfrentan las administraciones públicas en este terreno, desde la perspectiva de la gestión de calidad de la información pública. Para ello, y atendiendo a la diversidad de nuestras administraciones, se ha proyectado el trabajo en el siguiente orden: Administración General del Estado, Administraciones de las Comunidades Autónomas, Administración Local y Administración Institucional, de modo que se ajuste tanto a la estructura constitucional como al de la directiva comunitaria de reutilización de la información.

De acuerdo con este criterio, hasta el momento se ha llevado a cabo un trabajo de identificación y análisis de las publicaciones oficiales, tanto periódicas como unitarias, así como de las bases de datos públicas de la Administración General del Estado. Aunque ya se ha avanzado en la metodología, falta por hacer una aproximación al ámbito de lo que hemos llamado provisionalmente repositorios digitales (páginas Web, documentos electrónicos y todo tipo de información asistémica que no se presenta en forma de interrogación de una base de datos), así como el inmenso acervo documental que constituyen los archivos y registros administrativos, que custodia la información más protegida constitucionalmente.

Aunque ya se ha dado cuenta de los resultados detallados de estos trabajos en otros lugares (Ramos Simón, Mendo Carmona y Arquero Avilés: 2006a; Grupo Publidoc: 2007), parece importante destacar algunos de ellos ya que nos permiten hacer un diagnóstico *grosso modo* de la situación de los activos de información pública en España, aunque sólo se aluda a la Administración Central:

Publicaciones oficiales unitarias:

- Las competencias con más número de publicaciones en el periodo analizado (2000-2005) son Trabajo y Asuntos Sociales, Interior, Cultura y Defensa.
- La tipología documental más frecuente son los estudios e informes que representan más de un 40% del total y en casi la mitad de ellos se reconoce la autoría individual.
- En torno al 10% en cada apartado corresponde a folletos, guías, mapas y legislación.

Publicaciones oficiales periódicas:

- La periodicidad más frecuente es la anual, casi la mitad de las publicaciones censadas tienen esa periodicidad.
- En cuanto a las materias, las más tratadas son Economía, Defensa y Derecho.
- Las tipologías de publicaciones periódicas más frecuentes son Estadísticas, censos y datos presupuestarios» y «Noticias y reportajes», sumando el 50% de las publicaciones analizadas.
- El 55% de las publicaciones periódicas son gratuitas o cuestan entre 1 y 10 euros.
- Un reducido número de competencias ministeriales concentran un gran número de títulos de publicaciones oficiales.
- Editan más de cincuenta títulos de publicaciones periódicas sólo el 3% de las unidades editoras.

Las bases de datos:

La metodología de trabajo se ha basado en la creación de una herramienta que tiene en cuenta los campos de descripción que se indican a continuación, estructurados en los siguientes bloques:

- Datos formales de identificación de la base de datos: Título, Organismo responsable, Dirección web, Lugar de edición, Fecha de edición, Frecuencia de actualización, Organismo/s distribuidor/es, Direcciones web de acceso adicional.
- Características de la información que contiene: clase de información (de acuerdo con la siguiente tipología: censos, datos estadísticos, datos producidos por el organismo, imágenes, informes, mapas y planos, normas y jurisprudencia, noticias y actualidad, otros); formato de presentación (según las siguientes categorías: imagen, imagen/texto, texto, otros); origen de la información (en función de las siguientes variantes: sector público, ciudadanos, origen diverso, empresas, entidades sin ánimo de lucro, otros); cobertura temporal; tipo de información (con tres posibles categorías: referencial, a texto completo, enlace a contenidos).
- Características de la consulta: tipo de consulta (simple/avanzada); si es información pública o no; si interviene alguna unidad de información y documentación en su generación.
- Análisis del contenido de la base de datos: materia/s; resumen indicativo; en su caso, campos de la base de datos que se analiza; notas y observaciones.

El panorama general que se desprende de estas investigaciones es la carencia de una política de información por parte de la Administración General del Estado que ha de realizar una labor de reestructuración de sus páginas Web, de

acuerdo a parámetros homogéneos para todos los departamentos y construir verdaderos espacios digitales en los que toda la información que deba facilitarse al ciudadano esté fácilmente localizable.

En el entorno tradicional el acceso a la información se ha caracterizado por el mutismo cuando no por el ocultismo. El ciudadano se ve obligado a solicitar la información o los documentos necesarios, y la mayor parte de las veces se resigna con una negativa con o sin motivación, además de las dificultades espacio-temporales con la pérdida de tiempo que ello conlleva. En el entorno de Internet la única barrera a salvar por el ciudadano debe ser la posibilidad o no de conectarse a la red, una imposibilidad de acceso debida a razones económicas, técnicas o culturales. El acceso en este caso describe una situación de hecho, porque «el mero hecho de saber lo que hay en la red sin disponer de medios para acceder al contenido o de la tecnología para usarla no implica tener acceso» (Katz, J. y Rice, R. 2005). Las causas que impiden esa posibilidad material de acceso se conocen como brecha digital y es la principal responsabilidad que han adquirido las Estados en relación con el uso de Internet por los ciudadanos, dado que el acceso a Internet se considera beneficioso en los ámbitos educativo, cultural y político para el conjunto de los ciudadanos, al mismo tiempo que la falta de acceso a Internet es considerada un potencial factor de desigualdad entre los ciudadanos. De ahí que acceso a Internet se plantee como un servicio universal y que existan razones económicas y políticas para tratar de reducir la brecha digital, de hecho los estudios ponen de relieve que se acentúa la fractura democrática entre las comunidades con mejores y peores accesos. Asimismo, todos los estudios ponen de relieve que las zonas y regiones más ricas disponen de mejores medios, lo que a su vez no impide que en estas mismas regiones existan grandes diferencias entre los ciudadanos.

Las dificultades más importantes para acceder a los contenidos proceden del desconocimiento que los ciudadanos tienen de la existencia de estos recursos de información. Esta falta de cultura afecta tanto al ciudadano, usuario potencial de esa información, como a las administraciones públicas poseedoras de aquélla. Junto al problema de eliminar estas barreras de acceso, las Administraciones Públicas se enfrentan al reto de organizar la información de modo que atienda a las necesidades y a la vez respete los derechos de los ciudadanos. Es necesario que se opere un cambio importante en la cultura administrativa que conlleve innovaciones legislativas que garanticen la publicidad de la información de los poderes públicos sin detrimento de los derechos ciudadanos. En este sentido se ha aprobado recientemente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos; esta ley se enmarca en la iniciativa e-Europa y crea un marco jurídico que facilite la extensión y utilización de las tecnologías de la información y la comunicación. En su art. 4 se contienen once principios de los que interesa destacar los siguientes:

- accesibilidad a la información y a los servicios por medios electrónicos,
- legalidad de las garantías jurídicas de los ciudadanos,

- seguridad en la implantación y utilización de los medios electrónicos,
- transparencia y publicidad para garantizar la máxima difusión, publicidad y transparencia de las actuaciones administrativas.

Casi en paralelo con esta ley se ha debatido en Las Cortes el texto de la recién aprobada Ley de reutilización de la información del sector público (L37/2007 de 16 de noviembre, BOE 17-11-2007) que transpone la Directiva Europea del mismo nombre. En relación con estas dos normativas y dentro de este complejo ámbito, nos parece interesante destacar los siguientes aspectos que han sido puestos de relieve durante el trámite parlamentario:

- Falta de política y reglas claras:
 - La directiva europea es una ley de comercio, no de libertad de información porque no cambia las modalidades de acceso en vigor en cada país.
 - La directiva está orientada a la distribución de documentos electrónicos.
 - La directiva no se aplica a los archivos audiovisuales de las entidades públicas, tampoco a los documentos conservados en bibliotecas, archivos y centros de investigación. Algunas enmiendas al proyecto de ley no están de acuerdo con este planteamiento por considerar que toda la información pública pertenece a los ciudadanos y generarla forma parte de la actividad propia del sector público «más cuando se habla de medios de comunicación, docencia, conservación o investigación públicos, y el distribuirla bajo condiciones de *copyleft* constituye el modo más eficiente de hacerla llegar a todos los interesados al menor coste posible»⁷.
- Reglas de competencia poco claras:
 - La directiva evita abusos de poder de mercado.
 - Establece un principio de no discriminación entre usuarios.
- Licencias:
 - Prohibición de acuerdos exclusivos.
 - No restricción de la competencia.
 - Accesibles en formato electrónico.
 - Creación de licencia modelo.
- Falta de transparencia
 - Las tarifas y los criterios de aplicación deben ser públicos.
 - Las condiciones de utilización no deben ser discriminatorias.

⁷ Enmienda n.º 7. Firmante Don José Antonio Labordeta Subías (Grupo Parlamentario Mixto).

- Las normas deben ser objetivas, sin discriminación entre operadores públicos y privados.
- Propiedad intelectual:
 - La directiva no se aplica a los documentos del sector público afectados por derechos de propiedad intelectual de terceros.
- Protección de datos:
 - Se garantiza el mismo nivel de protección que el establecido en la directiva de protección de datos.
- Precios:
 - La directiva europea plantea el riesgo de altos costes, hay un precio máximo, pero no mínimo, el precio máximo debe tener en cuenta los costes, no impedir el acceso. En este sentido el proyecto de ley contempla que la cuantía estará orientada al coste y, en su caso, un margen de beneficio razonable. Esta cuestión también ha suscitado opiniones contrarias ya que «el sector público no debe buscar una vía de financiación en una medida que constituye una parte esencial de su propia razón de ser: informar de sus actuaciones a los ciudadanos»⁸.
 - Orientación a distinguir entre información esencial e información comercial.

7. Recapitulación

En este apartado no podemos señalar unas conclusiones definitivas puesto que se han tratado aspectos que todavía se están debatiendo, pero sí nos atrevemos a formular algunas afirmaciones que creemos conveniente poner de relieve:

- Es necesario cambiar la cultura informativa del sector público.
- El sector público es un importante mercado de contenidos.
- Las barreras de acceso impiden el crecimiento económico del sector de la información y el empleo.
- En la UE, la aplicación de la directiva creará un marco legal mínimo y fomentará la inversión.
- La aplicación de un régimen de reutilización de la información es un proceso muy largo y afecta a aspectos políticos muy diversos en los que hay muchos actores interesados en el proceso.

⁸ Enmienda n.º 5. Firmante Don José Antonio Labordeta Subías (Grupo Parlamentario Mixto).

Asimismo presentamos las siguientes recomendaciones:

- Establecer unos criterios escritos sobre la información en formato electrónico, en los que se fijen unos principios informadores, tales como adecuar los contenidos a los diferentes grupos de usuarios potenciales, promover la transparencia, simplificar el acceso a la información pública, ofrecer un servicio de acceso libre y gratuito (como principio) y colaborar con otras administraciones públicas.
- Dotar al sistema de un conjunto de herramientas de uso común, libro de estilo y política de dominios.
- Fijar un portal que permita un fácil acceso general a los recursos informativos públicos, así como armonizar y desarrollar páginas Web de forma planificada.
- Ofrecer servicios de referencia a esos recursos.
- Facilitar el acceso a esos recursos a través de formatos tangibles, tales como el CD-ROM.
- Fomentar la formación para el acceso a las nuevas tecnologías.

Agradecimientos

Este artículo constituye un resultado que se enmarca en el proyecto de investigación «Reutilización de la información y documentación del sector público en España. Adecuación al marco europeo de difusión de la información», financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia (número de proyecto SEJ2006-0635/SOCl).

Bibliografía

- Burkert, H. y Weiss, P. N. (2005): Towards a blueprint for a policy on public sector information. En Aichholzer, G. (Ed.) *Public Sector Information in the digital age*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp. 332 y ss.
- Cerrillo Martínez, A. (2005). E-información: hacia una nueva regulación del acceso a la información. *IDP: Revista de Internet, Derecho y Política*, (2). Disponible en: <http://www.uoc.edu/idp/1/dt/esp/cerrillo.pdf>. [Fecha de consulta: 20/11/07].
- Comisión Europea (1998): *La información del sector público: un recurso clave para europa. Libro verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información*. Disponible en: <http://foroconsumo.cepymev.es/archivos/libros%20verdes/gppublices.pdf>. [Fecha de consulta: 17/10/07].
- Comisión Europea (2004): *Exploiting the potential of Europe's Public Sector Information*. Luxemburgo: Directorate General for the Information Society, Unit Information market (E4). Disponible en: http://europa.eu.int/information_society/policy/psi/. [Fecha de consulta: 18/11/07].

- Commission d'Acces aux Documents Administratifs (CADA) (2006): *L'activité de la CADA en chiffres*. Paris: La Documentation Française.
- Davies, R. (2005): *State-of-the-art update on commercial exploitation of PSI*. Disponible en: www.epsigate.org. [Fecha de consulta: 13/11/07].
- Fernández Ramos, S. (1997) *El derecho de acceso a los documentos administrativos*. Madrid: Marcial Pons.
- Grupo Publidoc (2007): Directrices estratégicas de la investigación en gestión de la información y documentación en el sector público. En: *Actas de las X Jornadas Españolas de Documentación: Santiago de Compostela, 9-11 de mayo de 2007*. Madrid: FESABID, 159-166.
- Katz, J. y Rice, R. (2005). *Consecuencias sociales del uso de Internet*. Barcelona: UOC.
- Mayo, E. y Steinberg, T. (2007): *The power of Information: An independent review*. Disponible: http://www.cabinetoffice.gov.uk/publications/reports/power_information/power_information.pdf. [Fecha de consulta: 08/10/2007].
- OCDE (2006). DSTI/ICCP/IE(2005)2/FINAL. Working party on the Information Economy. Digital broadband content: Public sector information and content. Informe preparado por G. Vickery y S. Wunsch-Vincent, p. 45.
- Office of Fair Trading (2006): *The commercial use of public information (CUPI), OFT 861*. Disponible en: http://www.offt.gov.uk/shared_offt/reports/consumer_protection/ofit861.pdf. [Fecha de consulta: 18/10/2007].
- Office of Public Sector Information (2005): *The Re-use of Public Sector Information. A Guide to the Regulations for Central Government. Practical Guidance on applying the Re-use of Public Sector Information Regulations (SI2005/1515) which implement European Directive 2003/98/EC on the re-use of public sector information*. Disponible en: <http://www.opsi.gov.uk/advice/psi-regulations/advice-and-guidance/guide-to-psi-regulations-for-central-government.doc>. [Fecha de consulta: 19/11/2007].
- Ramos Simón, L. F., Mendo Carmona, C. y Arquero Avilés, R. (2006a): Publicaciones periódicas oficiales en España: evaluación y características de la producción. En: *Memoria del III Seminario Hispano-Mexicano de investigación en Biblioteconomía y Documentación: Tendencias de la investigación en bibliotecología y documentación en México y España, 29-31 de marzo de 2006*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 431-444.
- Ramos Simón, L. F., Mendo Carmona, C. y Arquero Avilés, R. (2006b): Producción editorial de los servicios de publicaciones oficiales: hacia un nuevo entorno. En: *Memoria del III Seminario Hispano-Mexicano de investigación en Biblioteconomía y Documentación: Tendencias de la investigación en bibliotecología y documentación en México y España, 29-31 de marzo de 2006*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 445-469.
- Stenson, J. (2006): *The attributes of information as an asset*. Loughborough University, 2005, tesis doctoral dirigida por C. Oppenheim. Sin publicar, consultada en sala.
- U.S. National Commission on Libraries and Information Science (NCLIS) (2000): *Public sector/private sector interaction in providing information services. Report to the NCLIS from the Public sector/private sector task force. A reprint with editorial changes and supplementary material of a report originally published in february 1982*. Washington: NCLIS.

- U.S. National Commission on Libraries and Information Science (NCLIS) (2001): *A comprehensive assessment of public Information dissemination. Final report, volume 1.* Washington: NCLIS.
- U.S. National Commission on Libraries and Information Science (NCLIS) (2001): *A comprehensive assessment of public Information dissemination. Final report, volume 2. Legislative and regulatory proposals (appendices 11 and 12).* Washington: NCLIS.