



SEMINARIO SOBRE DATOS ABIERTOS EN EL SECTOR DEL AGUA: PRINCIPALES CONCLUSIONES Y PRÓXIMOS PASOS¹

Lucia De Stefano, Fundación Botín y Universidad Complutense de Madrid
Nuria Hernández-Mora, Consultoría e investigación
Violeta Cabello, Universidad Autónoma de Barcelona

Diciembre 2016

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, España ha afirmado su compromiso con la construcción de un gobierno más transparente y abierto mediante la aprobación de la Ley de Transparencia (2013), la creación de un portal específico sobre datos abiertos (datos.gob.es) y la participación de la Administración pública española en la Alianza para un Gobierno Abierto, una iniciativa conjunta de gobiernos y sociedad civil lanzada en 2011 y que actualmente se está desarrollando en 64 países. El objetivo de estas iniciativas es aumentar la transparencia de la Administración pública, incrementar la participación ciudadana y posibilitar la generación de actividad económica.

En el sector público del agua se observan avances significativos en esta materia, con el incremento exponencial de la información disponible sobre planificación y gestión del agua en las páginas web de los organismos de cuenca. Asimismo, desde el Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente (MAPAMA) durante los últimos años se han desarrollado diversas iniciativas destinadas a facilitar el acceso del público y las partes interesadas a la información sobre el agua, tales como el Sistema Integrado de Información del Agua (SIA)² que se puso en marcha en 2007 (y que en la actualidad se ha abandonado), o el Censo Nacional de Vertidos³ cuyo origen se remonta a 2003 y que aspira a convertirse en una herramienta de gestión y acceso público de datos sobre emisiones y vertidos. También han surgido diversas iniciativas de colaboración entre el sector público, la universidad y la ciudadanía, con el objetivo de facilitar la distribución y visualización de la información sobre el agua. Ejemplos significativos son el proyecto *Conoce tus Fuentes: Manantiales y fuentes de Andalucía*⁴, desarrollado por el Instituto del Agua de la Universidad de Granada, con contribuciones de ciudadanos y la colaboración de diversas instituciones públicas; o el proyecto Riu.net, de evaluación y mapeo colaborativo de la

¹ Este documento ha sido elaborado por el equipo coordinador del seminario. Su contenido se ha apoyado en las contribuciones de los participantes en el Seminario que se mencionan al final del informe, y que a su vez han tenido la oportunidad de revisar su contenido.

² <http://www.mapama.gob.es/es/agua/temas/planificacion-hidrologica/sia/>

³ <http://www.mapama.gob.es/es/agua/temas/concesiones-y-autorizaciones/vertidos-de-aguas-residuales/censo-vertidos/>

⁴ <http://www.conocetusfuentes.com/home.php>

calidad del agua en los ríos a través de un app de teléfono móvil desarrollado por el grupo de Ecología Acuática de la Universidad Autónoma de Barcelona⁵.

A pesar de los indudables avances conseguidos, diversos estudios han mostrado que en España todavía hay un largo camino por recorrer para lograr una Administración del Agua plenamente abierta y transparente. Los resultados de las cuatro ediciones del Índice de Transparencia en la Gestión del Agua⁶ (INTRAG, 2010, 2011, 2013, 2015), que se han visto confirmados por otros estudios (ver p.ej., Hernández-Mora et al., 2015), indican que en algunos ámbitos de la gestión pública a la escala de la demarcación hidrográfica hay grandes lagunas en la información disponible al público, como por ejemplo los registros de derechos de agua, usos del agua y reasignación de esos derechos, los ingresos de los organismos de cuenca, la utilización de los fondos para financiar la gestión del agua y la construcción de las infraestructuras hidráulicas, y las relaciones con proveedores y contratistas. Por otro lado, existe una falta importante de transparencia en el ámbito de los principales usos del agua (usos agrarios, hidroeléctricos o urbanos), tanto por parte de las administraciones competentes en la prestación o regulación de estos servicios como por parte de los diversos actores privados (empresas hidroeléctricas, comunidades y colectivos de riego, operadores de servicios de abastecimiento y saneamiento) que participan en los mismos (ver p.ej., Hernández-Mora y De Stefano, 2011; Cabello et al., 2016).

El acceso a la información relacionada con la gestión del agua es condición necesaria para garantizar un gobierno abierto y transparente y para que los ciudadanos puedan participar activamente en las decisiones relacionadas con los recursos hídricos. Sin embargo, para informar de manera eficaz no es suficiente poner a disposición del público información y datos en las páginas web de los organismos de cuenca o de los responsables de los principales usos del agua. También hace falta que esa información sea de calidad, relevante, adaptada a las necesidades del público objetivo, actualizada y disponible en formatos que la hagan reutilizable y manejable para otras administraciones públicas, investigadores y ciudadanos.

En este contexto, el Observatorio del Agua de la Fundación Botín celebró en diciembre de 2016 un *Seminario Sobre Datos Abiertos en el Sector del Agua*, que reunió a diversos expertos para abrir el diálogo sobre el estado de la cuestión, los retos y oportunidades existentes, y las propuestas para seguir avanzando en la mejora de la transparencia y hacia una política de datos y gobierno abiertos en el sector del agua. Este breve documento resume algunas de las principales conclusiones alcanzadas en el Seminario, así como propuestas de avance para impulsar una política de datos abiertos en el sector del agua en España. El seminario representa un primer paso dentro de un proyecto más amplio que el Observatorio del Agua de la Fundación Botín aspira a desarrollar durante 2017 y 2018.

ESTADO DE LA CUESTIÓN

1. Es importante distinguir entre transparencia - calidad de un gobierno, empresa, organización o persona de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones⁷; datos abiertos - datos que pueden ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona o institución⁸; y gobierno abierto - modo de

⁵ <http://www.ub.edu/fem/index.php/es/riunet/inici-es>

⁶ <http://transparencia.org.es/indice-de-la-gestion-del-agua-intrag/>

⁷ <http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>

⁸ <http://opendatahandbook.org/guide/es/what-is-open-data/>

interacción sociopolítica, basado en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración, que instaura una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados⁹.

2. Los regímenes jurídicos asociados a cada concepto son distintos, aunque pueden ser complementarios, y tienen distinto grado de garantía:

- Los datos abiertos se definen fundamentalmente por la posibilidad de su reusabilidad. La finalidad de su régimen jurídico - Ley 37/2007 de reutilización de información del sector público que desarrolla la Directiva 2003/98/CE - es facilitar la creación de productos y servicios de información a partir de documentos del sector público por parte de ciudadanos y empresas privadas, así como el desarrollo del derecho al conocimiento. La apertura de datos por sí misma no mejora la gobernanza. Es lo que la gente hace con esos datos lo que permite esa mejora al facilitar el seguimiento y control de la gestión pública. Las políticas de datos abiertos están limitadas a su vez por el régimen jurídico de propiedad intelectual y protección de datos.
- El régimen jurídico de transparencia se recoge en la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y tiene como finalidad mejorar la gobernanza.
- En el ámbito del medio ambiente, el régimen jurídico del Convenio de Aarhus, desarrollado en dos Directivas de la UE, se recoge en España Ley 27/2006 de acceso a la información ambiental. Es el más específico y aplicable al ámbito del agua. Va más allá de la transparencia al centrarse en el acceso a la información medio ambiental como derecho de los ciudadanos.

En el ámbito autonómico (por ejemplo en el País Vasco y Comunidad Valenciana) existen diversas iniciativas sobre datos abiertos que están permitiendo avanzar en la integración de estos conceptos y en la implementación práctica de los principios asociados.

3. Se pueden distinguir tres niveles de información que debe ponerse a disposición del público, dependiendo de los fines y del público objetivo:

- Resúmenes divulgativos de la información relevante para el público general, con un objetivo de transparencia, concienciación y educación.
- Informes de detalle para las partes interesadas y los actores que participan en el proceso de toma de decisiones.
- Datos abiertos para: 1) las partes interesadas con mayor capacidad de análisis que demandan la información que sustenta los informes de detalle y la toma de decisiones; 2) generar nueva información y conocimiento (p.ej. proyectos de investigación); 3) permitir nuevos usos a partir de los datos brutos que puedan generar valor añadido y actividad económica.

4. En el ámbito del agua ha mejorado la transparencia de la información disponible pero se ha avanzado poco en la apertura de datos. La mayor parte de la información puesta a disposición del público por las administraciones competentes se encuentra en formatos pdf o en otros formatos que no facilitan el análisis, discriminación o reutilización de los datos.

5. La apertura de datos debe enmarcarse en una estrategia institucional de datos abiertos para asegurar su eficacia y sostenibilidad en el tiempo. Esta estrategia debería tener en cuenta:

⁹ <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto>

- La priorización del proceso de apertura de datos (con los recursos presupuestarios y técnicos disponibles) según el nivel de digitalización de procedimientos y servicios, el volumen de datos, el nivel de interés ciudadano en la materia, y la viabilidad técnica de su apertura (ver por ejemplo, el plan operativo de apertura de datos abiertos del Gobierno Vasco de 2014).
 - La automatización del ciclo de recogida, almacenamiento, actualización y gestión de los datos para reducir los costes y garantizar su viabilidad y continuidad a largo plazo.
 - El desarrollo y mantenimiento de equipos humanos estables que sean expertos tanto en aspectos técnicos relacionados con el agua como en tecnologías de la información.
 - La participación del público objetivo en la identificación de necesidades, prioridades y limitaciones. La comunidad reutilizadora puede, además, contribuir al ciclo de gestión de los datos, y por tanto reducir el peso económico para la Administración.
 - El seguimiento y visibilización del impacto social y económico de la utilización de los datos de manera que se fortalezca el apoyo institucional y político a la estrategia de datos abiertos.
6. Cuando una organización se plantea abrir sus datos, es esencial un diagnóstico previo del público objetivo y de los usos potenciales de esos datos. Esto permite identificar los datos más relevantes y las tecnologías más idóneas, informar a los potenciales usuarios de la apertura de esos datos y dar seguimiento a la iniciativa para ver si los datos están siendo reutilizados y son por tanto útiles. Las personas tienen que estar en el centro de cualquier estrategia de datos abiertos.
 7. Los principales usuarios de los datos abiertos son las propias administraciones, los “reutilizadores” profesionales (por ej. empresas), los “reutilizadores” sociales (p.ej. movimientos sociales) y los investigadores y académicos.
 8. La Administración pública es la principal beneficiaria de una política de datos abiertos, ya que ésta promueve la eficiencia en la estructuración y clasificación de los datos, el avance en la digitalización de la información, y su documentación a través de metadatos. Por otro lado, el establecimiento de estándares de interoperabilidad facilita su reutilización entre distintas administraciones y la creación de servicios para la ciudadanía que utilicen datos de diferentes administraciones. Un ejemplo es el *Inventario y Caracterización de los Regadíos de Andalucía*¹⁰ realizado por la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, cuya última versión de 2008 alimentó los análisis de usos del agua de los planes de la Demarcación Hidrográfica de las Cuencas Mediterráneas Andaluzas. Ante la falta de actualización del Inventario, el nuevo plan hidrológico para el horizonte 2016-2021 se ha seguido apoyando en datos de 2008.
 9. La falta de calidad de los datos o la incertidumbre asociada a los mismos no debe servir como excusa para no avanzar en la transparencia y la apertura de datos. De hecho, la apertura de los datos puede ayudar a mejorar su calidad mediante su reutilización y verificación pública. Por otro lado, si son suficientemente buenos para informar la gestión, deben compartirse con el público, aunque haciendo explícitas las incertidumbres asociadas. Asimismo las

¹⁰http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/rediam/menuitem.04dc44281e5d53cf8ca78ca731525ea0/%3Fvgnextoid=7920217d21f310VgnVCM1000001325e50aRCRD%26vgnextchannel=8ca090a63670f210VgnVCM200000624e50aRCRD%26vgnextfmt=rediam%26lr=lang_es

restricciones presupuestarias tampoco deben impedir avanzar en este ámbito. Las inversiones en infraestructuras hidráulicas, por ejemplo, manejan presupuestos que exceden en varios órdenes de magnitud el coste de implementación de una estrategia sostenida de datos abiertos. Las limitaciones reales en este ámbito responden más a una falta de cultura de transparencia en la Administración y a una falta de voluntad política que apoye estas iniciativas.

10. En el ámbito de los principales usos del agua (regadío, usos hidroeléctricos y usos urbanos) la opacidad es prácticamente total. No existen requisitos legales de transparencia y apertura de datos para operadores del ciclo urbano del agua, usuarios de riego o empresas hidroeléctricas; se producen resistencias corporativas y resistencias de intereses privados. En este sentido, con frecuencia son las demandas de colectivos sociales (grupos ambientales, "mareas" ciudadanas y otros movimientos sociales) los que han logrado, en cierta medida, que la demanda de mayor transparencia y apertura de datos aparezca en la agenda política.
11. En el ámbito del ciclo urbano del agua hay abierto un debate sobre la necesidad de regulación del servicio, aunque existen discrepancias sobre los niveles competenciales y contenidos de la misma. En cualquier caso, la eventual regulación debería incluir obligaciones y compromisos en relación con la transparencia y participación social en la gestión de este servicio que es, además, un derecho humano.
12. En el ámbito del regadío, existen iniciativas innovadoras de apoyo a la actividad del regante, como la app del Sistema de Información Agroclimática para el Regadío y estudios que cartografían regadíos existentes y sus necesidades hídricas a partir de datos de teledetección (p.ej. ESYRCE y SPIDER-SIAR), lo que sin duda es positivo. Los datos generados, sin embargo, están disponibles de manera poco desagregada espacialmente y no se pueden descargar en formatos que permitan su reutilización para realizar una caracterización socioeconómica de los usos del agua en el regadío en España.

PRÓXIMOS PASOS

Las reflexiones e ideas recogidas en este documento a partir de los debates del Seminario están sirviendo de base para avanzar en el Proyecto de Datos Abiertos en el Sector del Agua emprendido por el Observatorio del Agua de la Fundación Botín y liderado por el equipo coordinador de este trabajo, con el propósito de contribuir a mejorar la gobernanza del agua. Las principales líneas de trabajo propuestas son:

1. Evaluar los portales de datos de la Administración del Agua con el fin de valorar si los datos puestos a disposición del público cumplen con los requisitos para considerarse "abiertos".
2. Realizar un mapeo de los principales productores y usuarios (actuales y potenciales) de datos abiertos en el sector del agua y apoyar el diseño de estrategias de apertura de datos por parte de la Administración del Agua y de los principales usuarios de este bien público.
3. Analizar los regímenes jurídicos que sustentan la transparencia y la apertura de datos en el sector del agua, para identificar posibles lagunas legales y ámbitos de mejora en la normativa existente.
4. Dar a conocer las iniciativas de datos abiertos en el sector del agua (provenientes tanto del sector público, privado, de colectivos sociales, centros de investigación, etc.) con el fin de ilustrar el potencial de reutilización de los datos.

5. Avanzar en la definición de metodologías de medición del impacto de la apertura de datos, tanto desde el punto de vista económico, como de mejora de la gobernanza y de la calidad de vida de los ciudadanos.
6. Avanzar en la generación de protocolos de interoperabilidad de las distintas administraciones para facilitar el intercambio y la homogeneización de datos.

REFERENCIAS

- Cabello, V., Flores Baquero, O., Lara, A., del Moral, L., Vargas Molina, J., Paneque, P., de la Lastra Valor, Indalecio. 2016. ¿Qué firman cuando dicen Pacto Social por el Agua Pública? Implicaciones conceptuales para el seguimiento a su implantación. Comunicación presentada al IX Congreso Ibérico de Gestión y Planificación del Agua. Valencia, España
- Hernández-Mora, N. y L. De Stefano (eds.) (2011) *Transparencia en la Gestión del Agua en España*. Papeles de Seguridad Hídrica y Alimentaria y Cuidado de la Naturaleza Número 4. Fundación Marcelino Botín, 2011. ISBN (versión digital): 978-84-96655-97-3, ISBN (versión impresa): 974-84-15469-09-4. Disponible en: http://www.fundacionbotin.org/monografias_observatorio-del-agua_publicaciones.htm
- Hernández-Mora, N., Cabello, V., De Stefano, L. and L. Del Moral (2015) Networked water citizen organizations in Spain: Potential for transformation of existing power structures for water management. *Water Alternatives* 8(2): 99-124.

PARTICIPANTES EN EL SEMINARIO

- Alberto Abella, Open Knowledge Foundation-España
- Eneko Albizuri, Responsable de Comunicación, Agencia Vasca del Agua-URA
- Daniel Amoedo, Transparencia Internacional-España
- Alicia Arenzana Gil de Muro, Vizzuality
- Raquel Bravo, Subdirección General de Regadíos y Economía del Agua, MAPAMA
- Violeta Cabello, Universidad Autónoma de Barcelona
- José Cuevas, Subdirector General de Producción y Consolidación TIC Corporativas, Generalitat Valenciana
- Lucía De Stefano, Fundación Botín y Universidad Complutense de Madrid
- Sergio Estella, Fundador y Diseñador Jefe, Vizzuality
- Teodoro Estrela, Jefe Oficina de Planificación, Confederación Hidrográfica del Júcar
- Javier Fernández, Jefe de Área de Planificación, OPH, CH Duero
- Alberto Garrido, Fundación Botín y Universidad Politécnica de Madrid
- Nuria Hernández-Mora, Consultoría e investigación
- Abel La Calle, Universidad de Almería y Presidente, Fundación Nueva Cultura del Agua
- Luis Martínez Cortina, Dirección General del Agua, MAPAMA
- Leandro del Moral, Universidad de Sevilla
- Fernando Morcillo, Presidente, Asociación Española de Abastecimientos de Agua y Saneamiento
- Jaime Morell, Presidente, Asociación Española de Operadores Públicos de Abastecimiento y Saneamiento
- Félix Pedrera, Open Knowledge Foundation-España
- Celsa Peiteado, WWF-España
- Miguel Perea, Director, Departamento de Gestión de Clientes, FCCaqualia
- Juan Romero, OpenKratio
- José Ángel Rodríguez Cabellos, Jefe Oficina de Planificación, CH Guadiana
- Javier Ruza Rodríguez, MAPAMA
- Julia Urquijo, Universidad Complutense de Madrid
- Jesús Vargas, Universidad Pablo de Olavide