

# FUNDAMENTOS ORGANIZATIVOS Y LEGALES DE LA INFRAESTRUCTURA DE DATOS ESPACIALES DE ESPAÑA

S. Mas<sup>1</sup>, A. F. Rodríguez<sup>1</sup>, P. Abad<sup>1</sup>, J.A. Alonso<sup>1</sup>  
<sup>1</sup>*Instituto Geográfico Nacional, Madrid, España*

La Infraestructura de Datos Espaciales de España, ampliamente conocida por su acrónimo IDEE, desde sus comienzos en 2002, es una iniciativa colaborativa, basada en la cooperación de todos los proveedores de información y servicios geográficos de España, así como de los usuarios de los mismos, tanto del sector público, de los tres niveles de gobierno y del ámbito académico, como del sector privado.

La IDEE aplica y desarrolla los principios de la iniciativa INSPIRE y sigue fielmente las normas de la familia ISO 19100 y las especificaciones del *Open Geospatial Consortium* (OGC).

Aún cuando supone un desarrollo tecnológico impresionante, destaca especialmente porque su despliegue está basado en la colaboración entre los distintos agentes implicados. El desarrollo de la IDEE se realiza, desde el principio, de abajo a arriba (*bottom-up*), con la participación de todos los implicados y el trabajo en paralelo. Esta forma de trabajar introduce, en el inicio, un cierto grado de confusión y desorden, pero cuando se concreta en soluciones estables, y se consolida un marco de normas, especificaciones, protocolos y figuras legales acordadas por un amplio conjunto de actores, éstas son asumidas y aplicadas más rápidamente y con mayor convicción. Una prueba de esto es que actualmente la madurez del proyecto se demuestra por el hecho de que en la IDEE existen más de 50 nodos IDE, que ofrecen más de 350 servicios de visualización de mapas (WMS), con más de 2400 capas de información disponibles; este abanico de información y servicios proviene de servidores de 7 Ministerios, 15 Comunidades Autónomas y más de 300 Entidades Locales. Como indicación del nivel tecnológico del proyecto, se puede destacar que a día de hoy en el Geoportal IDEE se han implementado 9 especificaciones diferentes de servicios web OGC (WMS, Gaz, CSW, WFS, WCS, WMC, SLD, WCTS y WPS).

Aún cuando en sus primeros años de desarrollo y vida se haya podido acusar a la iniciativa IDEE de falta de asentamiento legal, no ha podido, ni puede, ser criticada por la forma de organización. Para definir y desarrollar la IDEE, considerando la necesidad de colaboración y coordinación de todos los productores y grandes usuarios de información geográfica en España, se consideró que era necesario establecer un órgano, del máximo nivel administrativo, en que estuvieran en plano de igualdad todos los órganos y organismos de la Administraciones Públicas españolas implicados en la iniciativa de establecer infraestructuras de datos espaciales. La suerte para España ha sido que ese órgano ya existía, aunque su misión se concretaba sólo en la coordinación de la producción cartográfica en España; este órgano era el Consejo Superior Geográfico. Su existencia es anterior a la aprobación de la Ley 7/1986, de ordenación de la Cartografía, y es en ella, y en el Real Decreto de 1999, donde se le asignan las funciones de coordinación que han fundamentado, hasta el año 2007, el desarrollo de la IDEE. Mediante la reorganización que ha introducido en el Consejo Superior Geográfico el Real Decreto 1545/2007 de 23 de noviembre (BOE de 30.11.2007),

actualmente el Consejo Superior Geográfico constituye el órgano de dirección del Sistema Cartográfico Nacional y es el responsable de la Infraestructura Nacional de Información Geográfica. Conforme establece este Real Decreto, tiene carácter colegiado, depende del Ministerio de Fomento y ejerce la función consultiva y de planificación de la producción de información geográfica y cartografía oficial, y lo constituyen:

- Presidente: Subsecretario del Ministerio de Fomento.
- Vicepresidente: Director General del Instituto Geográfico Nacional.
- Vicepresidente: Director del Instituto Hidrográfico de la Marina.
- Vicepresidente: Director General del Catastro.
- Representantes de 14 Ministerios.
- Un representante de cada uno de los Gobiernos de las 17 Comunidades Autónomas.
- 6 Representantes de las Entidades Locales, designados por la Federación Española de Municipios y Provincias.

El IGN da el soporte de gestión y económico al funcionamiento del Consejo Superior Geográfico, constituyendo su Secretaría Técnica.

En Abril de 2002 el Consejo Superior Geográfico creó, en su seno, una nueva Comisión Técnica denominada Comisión de Geomática (denominación transformada en Comisión Especializada de Infraestructuras de Datos Espaciales por el Real Decreto 1545/2007), a la que le asignó el cometido de definir, establecer y operar la Infraestructura de Datos Espaciales de España.

En Noviembre 2002 la Comisión de Geomática estableció un Grupo de Trabajo para el desarrollo de la Infraestructura de Datos Espaciales de España (GT IDEE), integrado por técnicos especializados de los órganos y organismos relacionados con la información geográfica de los miembros del Consejo Superior Geográfico, junto con otros actores activos en el desarrollo y aplicación de las infraestructuras de datos espaciales tanto del ámbito académico, como de los sectores empresariales público y privado. Actualmente el GT IDEE constituye un grupo de intercambio de información y experiencias y de promoción de soluciones tecnológicas y metodológicas, orientado a la aplicación práctica de las mismas en los nodos y portales que se desarrollan en España, que esta constituido por más de 230 personas.

La Infraestructura de Datos Espaciales de España, desde su comienzo en 2002, es una iniciativa basada en la cooperación de todos los interesados, mediante actuaciones individuales de instituciones y administraciones, pero sobre todo mediante la colaboración entre dichas instituciones y administraciones en forma voluntaria y autorreglamentada. Ahora bien, como se ha indicado anteriormente, el comienzo de la iniciativa IDEE se fundamentó en lo dispuesto por la Ley 7/86, de ordenación de la Cartografía, que entre otras cosas asignaba la tarea de coordinar la producción cartográfica oficial, y paralelamente de la información geográfica, al Consejo Superior Geográfico. Por esta razón, se decidió desarrollar la iniciativa IDEE en el seno del Consejo, y esperar a fundamentar la iniciativa en figuras legales y reglamentarias a que

la experiencia de la puesta en marcha de IDEE mediante una amplia diversidad de actores asegurase que lo que a nivel práctico se había comprobado como factible, pudiera persistir cuando fuese establecido por mandato de la Ley.

De esta forma la primera regulación efectiva de la IDEE no se concreta hasta la publicación del Real Decreto 1545/2007, de 23 de noviembre, por el que se regula el Sistema Cartográfico Nacional, cuyo Capítulo V define y regula la Infraestructura Nacional de Información Geográfica. Lo establecido por este Real Decreto obliga a los órganos, organismos y entes públicos de la Administración General del Estado, pero no a las Administraciones Autonómicas o Locales, salvo que ellos, de manera voluntaria, soliciten integrarse en el Sistema. Ahora bien, el Decreto ha sido acordado conjuntamente con todos los interesados, no sólo órganos y organismos de la Administración General del Estado, también de las Administraciones Autonómicas y Locales, habiéndose alcanzado el más amplio consenso.

Además de la Infraestructura Nacional de Información Geográfica, el Real Decreto define y regula:

- El Equipamiento Geográfico de Referencia Nacional, compuesto por:
  - El Sistema Geodésico de Referencia
  - El Sistema Oficial de Coordenadas (ETRS89 + Sistema de proyección UTM)
  - El Nomenclátor Geográfico Básico
  - La división administrativa reflejada en el Registro Central de Cartografía
  - La localización geográfica de las Entidades Locales recogidas en el Registro de Entidades Locales.
  
- El Plan Cartográfico Nacional, como figura de coordinación de la producción cartográfica en España.
  
- El Registro Central de Cartografía, en el deberá quedar registrado la cartografía oficial que se produzca.

Paralelamente, algunas Comunidades Autónomas han aprobado leyes de definen y reglamentan el desarrollo y uso de sus propias Infraestructuras de Datos Espaciales, en consonancia con las iniciativas nacional (IDEE) y europea (INSPIRE).

Por otra parte, la entrada en vigor de la Directiva 2007/2/CE INSPIRE aprobada el 14 de abril de 2007, y en vigor desde el 15 de mayo del 2007, ha movido al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a designar, el 11 de julio de 2007, un Comité de Transposición de la Directiva, como equipo de redacción del borrador del texto legal que deberá ser remitido al Gobierno de España para que éste, una vez analizado e introducidas las modificaciones que estime convenientes, lo remita al Parlamento para su consideración.

El Comité fue constituido el 1 de abril de 2008, con representantes de los Ministerios de:

- Fomento
- Medio Ambiente

- Economía y Hacienda
- Agricultura, Pesca y Alimentación
- Industria, Turismo y Comercio
- Sanidad y Consumo

El proceso de preparación de la propuesta de Ley al Parlamento está en marcha, y la tramitación de la misma debe culminar durante 2009; a ser posible, antes del 15 de mayo de dicho año.

Pero la iniciativa IDEE, además de requerir una base legislativa específica está aconsejando, a los productores de información geográfica en España, introducir modificaciones en las regulaciones de la política de datos y en sus modelos de negocio. Los condicionantes que impulsan este rápido cambio son:

- La Directiva europea PSI sobre la reutilización de la información del Sector Público, y su transposición a la legislación española, la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, abren el acceso a los datos del sector público conforme a condiciones claras y no restrictivas.
- La Directiva europea INSPIRE obliga por ley a los Estados Miembros a establecer geoportales que faciliten al acceso a los datos y servicios geográficos, obligando a que la localización y la visualización de la información sea gratuita.
- Las iniciativas INSPIRE e IDEE en España han promovido el desarrollo de varios proyectos de dimensión nacional, de coproducción de información geográfica entre un gran número de órganos y organismos de las distintas Administraciones Públicas, como forma de extender la disponibilidad y actualidad de los productos geográficos, y para conseguir contar con información armonizada. La gestión de los derechos de copropiedad de los datos y servicios se convierte en un problema difícil de resolver, que aconseja simplificar las condiciones de uso al máximo.
- Muchos de los órganos y organismos dependientes de las distintas Administraciones Públicas implicadas en los procesos de coproducción, basan su política de distribución de datos en unas condiciones muy poco restrictivas sobre el acceso y el uso, con la finalidad de incrementar significativamente el volumen del negocio en torno a los datos y servicios geográficos, lo cual se espera que redundará en beneficio de las sociedades y gobiernos en que se aplica esa política.

El IGN ha empezado a predicar con el ejemplo, cambiando su política de distribución de datos mediante la Orden del Ministerio de Fomento 956/2008, de 8 de abril, que abre el acceso a la información geográfica producida por él y a sus servicios proporcionados directamente a través de la web.

Por un lado, ha liberado una parte de la información que produce, la que forma parte del Equipamiento Geográfico de Referencia Nacional; y por otro, ha establecido condiciones uso muy abiertas para el uso no comercial del resto de su producción cartográfica, tanto en lo que se refiere a conjuntos de datos, como a servicios.