

REFORMA PARA UNA ADMINISTRACIÓN DE DATOS*

Rubén Martínez Gutiérrez**

Resumen

Desde el año 2019 se ha producido una proliferación de normas en la Unión Europea (UE) dirigidas a regular los datos y la reutilización de la información del sector público, las cuales han creado un marco normativo fragmentado y de difícil comprensión que implicará reformas estructurales en nuestro modelo de administración. Esta circunstancia exigirá iniciar la reforma para una Administración de datos, y para ello será necesario contar con unas bases conceptuales sólidas que permitan acometer los cambios necesarios para potenciar los principios y derechos en la tramitación de los procedimientos gracias al hecho de situar los datos en el centro de la gestión burocrática. Este trabajo pretende aportar algunas claves para abordar dicho proceso de reforma.

Palabras clave: datos; datos abiertos; reutilización de la información; gobernanza de datos; Administración de datos; concepto; principios y derechos.

REFORM FOR DATA PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract

Since 2019, there has been a proliferation of European Union (EU) regulations aimed at regulating data and the reuse of information by the public sector. This has created a fragmented and complicated regulatory framework, suggesting there is a need for structural reforms to the Spanish government model. Such circumstances make reforms for data public Administration a necessity and this will require strong conceptual foundations to bring about the changes needed to strengthen principles and rights for conducting procedures, having placed data at the heart of bureaucratic management. This study aims to provide some of the keys to approaching this reform process.

Keywords: data; open data; information reuse; data governance; data public Administration; concept; principles and rights.

* Este artículo se ha realizado en el marco del Proyecto Retos del Ministerio PID-2019-105736GB-I00DER: “Datos abiertos y reutilización de la información del sector público en el contexto de su transformación digital: la adaptación al nuevo marco normativo de la Unión Europea”, del que el autor de este trabajo es uno de los investigadores principales.

** Rubén Martínez Gutiérrez, profesor titular de derecho administrativo de la Universidad de Alicante. ruben.martinez@ua.es. [@ruben_ua](https://www.instagram.com/ruben_ua). [0000-0001-6667-1120](https://orcid.org/0000-0001-6667-1120).

Recepción del artículo: 27.07.2023. Evaluaciones ciegas: 01.09.20223 y 17.09.2023. Aceptación de la versión final: 09.10.2023.

Citación recomendada: Martínez Gutiérrez, Rubén. (2023). Reforma para una Administración de datos. *Revista Catalana de Dret Públic*, 67, 67-81. <https://doi.org/10.58992/rcdp.i67.2023.4094>

Sumario

- 1 Introducción: la Administración en la era de los datos
- 2 La Estrategia Europea de Datos
- 3 La Administración de datos: concepto y caracteres
- 4 El marco normativo europeo y español de datos
 - 4.1 La normativa europea y española de datos abiertos y la reutilización de la información del sector público
 - 4.2 El Reglamento UE 2022/868, relativo a la gobernanza europea de datos (Reglamento de Gobernanza de Datos)
 - 4.3 La propuesta de Reglamento UE conocido como *ley de datos*
 - 4.4 La regulación de *soft law* relativa a los espacios de datos
- 5 La Administración de datos como mecanismo de efectividad de principios y derechos
 - 5.1 Transparencia y protección de datos
 - 5.2 Proactividad
 - 5.3 Privacidad desde el diseño y minimización de datos
 - 5.4 Acceso al dato mínimo necesario para la tramitación de procedimientos y principio de “solo una vez”
- 6 Conclusiones sobre la reforma para una Administración de datos
- 7 Referencias

1 Introducción: la Administración en la era de los datos

El punto de partida en Europa para la configuración de una Administración de datos surge, a mi juicio, con la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público, que, dada su laxitud en muchos Estados miembros, no tuvo un gran impacto (Monsiváis Cerda, 2020, p. 176), problema del que también adolecerán otras normas posteriores. En España esta normativa fue objeto de transposición mediante la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. La importancia de la normativa europea de 2003 y de la ley española de 2007 como génesis del marco normativo actual de los datos en el sector público fue puesta de manifiesto inicialmente en la obra colectiva coordinada por Alfredo Galán Galán y Agustí Cerrillo i Martínez (2006) titulada *La reutilización de la información del sector público*, que es sin duda la obra de referencia en el estudio de la Directiva de 2003, y años más tarde en la monografía coordinada por Julián Valero Torrijos y Manuel Fernández Salmerón (2014) bajo el título *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del derecho de acceso a la reutilización de la información*.

Después de esta norma pionera y adelantada a su época, especialmente a partir de 2019, la UE va a generar un marco normativo de datos que implicará que las Administraciones públicas deban acometer unas reformas estructurales para transformarse en auténticas Administraciones de datos. En este trabajo trataremos de analizar y conceptualizar qué es la Administración de datos como punto de partida para un análisis de todo el acervo normativo de la UE en materia de datos abiertos, reutilización y gobernanza, que deberá ser objeto de transposición al ordenamiento jurídico español, cuestión ciertamente complicada, como se verá en este trabajo de investigación. No obstante, ahora es el momento preciso para abordar las reformas necesarias que nos lleven a configurar una Administración de datos que tenga interiorizados todos los elementos normativos que nos están llegando de Europa, y que sirva a la vez para aumentar la eficacia y la eficiencia de la actividad administrativa, gracias a un mejor cumplimiento de los principios y derechos esenciales para el desarrollo de procedimientos administrativos en la era de la transformación digital del sector público, en la era de los datos.

2 La Estrategia Europea de Datos

La Estrategia Europea de Datos se aprobó en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, que se promulgó en el documento COM(2020) 66 final, de fecha 19 de febrero de 2020. Este documento comienza señalando que los datos están en el centro de la transformación digital de la sociedad y que “la innovación basada en los datos reportará enormes beneficios a los ciudadanos”, para realizar una consideración fundamental al entender que “la UE puede convertirse en un modelo de referencia de una sociedad empoderada por los datos para tomar mejores decisiones, tanto en el ámbito empresarial como en el sector público” (Comisión Europea, 2020, p. 1). Es evidente que en el contexto actual los datos revisten una gran importancia para la economía y la sociedad (Monsiváis Cerda, 2020, p. 115), siendo un reto para la UE tener un adecuado posicionamiento en esta materia. Precisamente por ello, la Comunicación se centra en la construcción teórica de los espacios de datos, que es el eje central del documento. Tanto es así que en reiteradas ocasiones el documento señala la necesidad de regular los espacios de datos a través de normas comunes europeas (Comisión Europea, 2020, p. 6).

Lo cierto y verdad es que, por el momento, las pretensiones de la Comunicación respecto a la regulación de los espacios de datos no se han cumplido, ya que no disponemos de normativa al respecto, a excepción del Reglamento de Ejecución (UE) 2023/138 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2022, que aprueba la lista de los conjuntos de datos específicos de alto valor y las modalidades de publicación y reutilización, también citado como propuesta en la Estrategia y que, aunque podría considerarse como un punto de partida de los espacios de datos, no es una regulación de estos espacios propiamente hablando. No obstante, la Comunicación también se refiere en su página 14 y siguientes al marco legislativo amplio de la economía del dato, en el que incluye la propuesta de ley de datos (todavía pendiente de aprobación a pesar de que se pretendía su aprobación en 2021), junto con otras propuestas, como la regulación de los espacios de datos a finales de 2020, respecto a la cual no se dispone ni de propuesta normativa.

Entre los problemas más importantes para generar un contexto tecnológico adecuado en esta materia, está también la disponibilidad de los datos y su calidad (Valero Torrijos, 2022, p. 85), y en este sentido la

propia Comisión señalaba en el documento que “el valor de los datos reside en su uso y reutilización. En la actualidad, no hay suficientes datos disponibles para una reutilización innovadora, en particular en el caso del desarrollo de la inteligencia artificial” (Comisión Europea, 2020, p.7). Con ello se presentan elementos jurídicamente complejos, como la propiedad de los datos cuando se obtienen de fuentes públicas o privadas, el régimen jurídico del intercambio de datos entre empresas, Administraciones u otras instituciones, etc., con referencia expresa al “principio de ‘solo una vez’”, respecto al cual se han desarrollado excelentes trabajos de investigación, entre los que destacan los de Delgado Báidez (2023a y 2023b). También se apuntan otros problemas relativos a la configuración de los espacios de datos que no vamos a entrar a analizar por tener un componente menos jurídico y más tecnológico, como la ciberseguridad, el diseño técnico de las infraestructuras o la cualificación y alfabetización en materia de datos necesarias a la luz de la “escasez de expertos en datos” (Valero Torrijos, 2022, p. 12).

La Estrategia Europea de Datos, como ya se ha comentado, configura el esquema inicial de los espacios comunes europeos de datos y constituye el grueso del documento. Así, se marcan un total de 9 espacios de datos: industria (fabricación), Pacto Verde Europeo, movilidad, salud, datos financieros, energía, sector agrario, Administraciones públicas y cualificaciones (educación y formación). Se desarrollan ampliamente en la página 25 y siguientes del documento y también en el apéndice de la Comunicación (pp. 30 a 39), con una explicación detallada de los objetivos, las claves y las potencialidades de cada uno de los espacios de datos, cuestiones a las que no podemos entrar por razones de extensión, por lo que remitimos al documento de la Estrategia.

Finalmente, aunque la Estrategia Europea de Datos se ha considerado como el inicio o elemento aglutinador del régimen jurídico comunitario en esta materia, ciertamente no es así. Se ha podido comprobar que contiene propuestas regulatorias concretas, algunas ya ejecutadas, otras en propuesta y, paradójicamente, las relativas a los espacios de datos sin disponer siquiera de un texto para el debate. Esta circunstancia genera una cierta incertidumbre respecto al marco de gobernanza normativo de los datos en la Unión Europea, que corre el riesgo de nacer ya con una excesiva fragmentación.

3 La Administración de datos: concepto y caracteres

El concepto de Administración de datos no se ha planteado por el momento ni en los documentos de *soft law* de la Unión Europea ni tampoco en la normativa, que será analizada en el siguiente apartado. De esta manera, se podría afirmar que nos encontramos con un concepto novedoso que todavía no se encuentra en fase de construcción, ni normativa ni tampoco entre la doctrina administrativista, dado que no se ha hallado ningún trabajo previo que haya abordado esta cuestión. Precisamente por esta razón, la aportación de una aproximación al concepto jurídico de Administración de datos en este artículo puede constituir una base de utilidad sobre la que cimentar los cambios estructurales que se derivan de su futura implantación, que sin duda es una exigencia indirecta de la normativa comunitaria de datos. Lógicamente, existen una serie de presupuestos imprescindibles para poder hablar de Administración de datos. El principal es que nos encontremos ante una organización administrativa plenamente adecuada al modelo de e-Administración (en el sentido manifestado por Martínez Gutiérrez, 2007, p. 96), que es el único posible con el marco normativo actual derivado de la Ley 39/2015 y la Ley 40/2015.

Con este planteamiento, tras realizar un análisis reflexivo del marco normativo y del momento de transformación digital del sector público en el que nos encontramos, podemos definir la Administración de datos como aquella en la que los datos se sitúan en el centro del obrar administrativo, para lo cual será necesario diseñar adecuadamente el archivo único de cada Administración pública basándose en una gestión documental plenamente interoperable, que permita conseguir una mejor garantía en los derechos de las personas gracias a técnicas avanzadas y automatizadas que tengan como eje el dato, tales como el acceso al dato mínimo necesario para la tramitación de los procedimientos administrativos.

De la anterior definición podemos extraer las siguientes características:

1. Los datos en el centro del obrar administrativo. En el momento actual, el desarrollo de la actividad administrativa debería tener como base la utilización de datos. Las Administraciones públicas disponen de una enorme cantidad de datos que, si están bien procesados, pueden servir para realizar una actividad mucho

más ágil, mejorando considerablemente la eficacia y la eficiencia administrativa, y potenciando un mejor cumplimiento de los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones. La Unión Europea es plenamente consciente de ello y por esta razón está desarrollando una frenética actividad normativa en este ámbito. La clave será aprovechar la oportunidad de la incorporación de estas normas a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros para obtener un marco normativo que fomente la utilización de los datos en las Administraciones públicas a fin de potenciar el mejor cumplimiento de los principios y derechos del procedimiento administrativo.

2. Diseño adecuado del archivo. Tanto la Ley 39/2015 como la Ley 40/2015 regulan en sus artículos 17 y 46, respectivamente, el archivo electrónico de documentos, con una idea de gestión que tiene el eje en los datos con la máxima centralización posible, el archivo único, para intentar obtener el máximo rendimiento de ellos. La legislación administrativa tiene clara la necesidad de que el archivo de cada Administración cumpla “con medidas de seguridad, de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Seguridad, que garanticen la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos almacenados”, además de asegurar “la identificación de los usuarios y el control de accesos” y “el cumplimiento de las garantías previstas en la legislación de protección de datos”, garantizando “en todo caso la posibilidad de trasladar los datos a otros formatos y soportes que garanticen el acceso desde diferentes aplicaciones” (artículos citados *supra*). De esta manera, el diseño del archivo, cumpliendo los parámetros del Esquema Nacional de Seguridad, pero también los del Esquema Nacional de Interoperabilidad y principios como el de protección de datos desde el diseño, es necesario para configurar adecuadamente la Administración de datos.

3. Gestión documental plenamente interoperable. La interoperabilidad en la gestión documental es absolutamente imprescindible para aprovechar todo el potencial de los datos en la gestión administrativa. Se trata de un principio jurídico instrumental básico del nuevo modelo de e-Administración (Martínez Gutiérrez, 2009, pp. 262 y ss.) y también de la Administración de datos. Para cumplir con el derecho a no aportar datos y documentos “no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas”, consagrado en el artículo 53.1.d) de la Ley 39/2015 y desarrollado en su artículo 28, es necesario garantizar una gestión documental basada en metadatos y plenamente interoperable que potencie el cumplimiento de los derechos esenciales en las Administraciones del siglo xxi basados en el principio de “solo una vez” (Delgado Báidez, 2023a y 2023b).

4. Mejor garantía en los derechos a las personas. Una Administración de datos diseñada de forma adecuada será clave para potenciar el ejercicio de los derechos de las personas ante las Administraciones públicas y en el procedimiento administrativo (artículos 13 y 53 de la Ley 39/2015). También será fundamental para garantizar el cumplimiento del derecho fundamental a la protección de datos, siempre que los sistemas de archivo, tal y como hemos mantenido aquí, cumplan con las exigencias de los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y Seguridad, y también con principios básicos en materia de protección de datos, como la privacidad desde el diseño.

5. Utilización de técnicas avanzadas y automatizadas de gestión electrónica que tengan como eje el dato. Finalmente, tener en el centro de la gestión administrativa los datos permitirá la utilización de técnicas avanzadas y automatizadas de procesamiento de información y de tramitación de procedimientos que permitan un cumplimiento exponencial de todas las potencialidades del modelo de e-Administración combinado también con la inteligencia artificial (Martínez Gutiérrez, 2022, p. 118 y ss.). Las técnicas que permitan garantizar el acceso al dato mínimo necesario para la tramitación de los procedimientos o la proactividad en la actividad administrativa, a los que nos referiremos más adelante en este mismo trabajo, deberán ser habituales en el funcionamiento de una Administración de datos para potenciar todas las ventajas de la gestión avanzada basada en los datos.

4 El marco normativo europeo y español de datos

La Unión Europea ha ido aprobando una serie de normas en materia de datos desde 2019 a un ritmo casi frenético, tanto que en ocasiones es difícil identificar el objeto, los sujetos y la finalidad concreta de cada una de ellas, por no decir que también se plantean problemas en cuanto al adecuado encaje de cada una de las normas en el marco legislativo de la UE, además de que en unas ocasiones se utiliza la Directiva y en otras

el Reglamento, con las diferencias que la elección de una u otra norma conlleva en cuanto a la obligatoriedad y ejecutividad de sus previsiones. En este apartado vamos a intentar clarificar los elementos esenciales que permitan sistematizar todas las normas que se refieren a datos y que se encuentran vigentes o que en breve podrían aprobarse, con el objetivo de exponer un marco normativo explicable.

4.1 La normativa europea y española de datos abiertos y la reutilización de la información del sector público

La Directiva (UE) 2019/1024, sucesora de la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la reutilización de la información del sector público, es una norma relativamente sencilla, de tan solo 21 artículos agrupados en 6 capítulos y 3 anexos, que inició el proceso de evolución normativa para la creación de la Administración de datos. Es una norma ampliamente analizada en la obra colectiva *Datos abiertos y reutilización de la información del sector público*, dirigida por Valero Torrijos y Martínez Gutiérrez (2022). El capítulo I, artículos 1 a 3, regula las disposiciones generales. Es especialmente interesante su artículo 1, relativo al objeto y ámbito de aplicación, donde se determinan los datos, la información y la documentación del sector público que debe ser objeto de reutilización, y también aquella otra que no será objeto, por cierto, bastante más amplia que la que sí lo será. Precisamente por ello, no es de extrañar que Fernández Salmerón (2022, p. 18) haya señalado con acierto que “la timidez con la que la DRISP afronta la imperatividad de sus prescripciones en orden a la constitución y fortalecimiento de un sólido mercado de la reutilización de la información del sector público en Europa, no se compadece, precisamente, con los objetivos que dicha norma pretende satisfacer”. Como se puede observar en la lectura del propio artículo 1 de la Directiva, los condicionantes y las limitaciones respecto al objeto de la Directiva de 2019 son considerables. El artículo 2 contiene las definiciones y el 3 se refiere al principio general de reutilización de la información del sector público por los Estados miembros, utilizando la fórmula de “velarán”, una muestra de la timidez que acabamos de comentar.

El capítulo II se compone de un único artículo, el 4, que regula el tratamiento de las solicitudes de reutilización, es decir, lo que sería el procedimiento administrativo de tramitación de solicitudes para la reutilización, mediante el que la Directiva “trata de establecer un marco general que sea después adaptado al Derecho interno de los Estados miembros para tratar de armonizar las legislaciones con el fin de conseguir una reutilización transfronteriza” (Cerdá Meseguer, 2022, p. 272). De este precepto destaca la obligación para los organismos del sector público de tramitar por medios electrónicos el procedimiento, aunque matiza que será así “cuando resulte posible y oportuno”. También determina este precepto el plazo para la entrega de la información, los datos o los documentos para su reutilización, fijando, por norma de la UE, un plazo de “20 días hábiles” a partir del momento de la recepción de la solicitud, plazo que podrá ser ampliado en 20 días hábiles adicionales “para solicitudes extensas o complejas”, notificándose tal circunstancia al interesado. Lógicamente, este precepto prevé que, en caso de adoptarse una decisión negativa, los organismos del sector público comunicarán al solicitante los motivos de la denegación, incluyendo una referencia a las vías de recurso a que pueda acogerse en su caso el solicitante.

El capítulo III de la Directiva, relativo a las condiciones de reutilización y formado por los artículos 5 a 10, es sin duda uno de los que dispone de un componente técnico más acusado. El artículo 5 contiene la regulación de los formatos disponibles y señala que “los organismos del sector público y las empresas públicas facilitarán sus documentos en cualquier formato o lengua en que existan previamente y, siempre que sea posible y apropiado, por medios electrónicos, en formas o formatos que sean abiertos, legibles por máquina, accesibles, fáciles de localizar y reutilizables, conjuntamente con sus metadatos. Tanto el formato como los metadatos cumplirán, cuando sea posible, normas formales abiertas” (apartado 1). Ahora bien, el texto de este artículo contiene una serie de formulaciones, “siempre que sea posible”, “cuando sea posible”, que, sumadas a las contenidas en otros apartados de este precepto, tales como “animarán” (artículo 5.2), y a las previsiones establecidas en el apartado 3 del artículo 5, según el cual “el apartado 1 no supone que los organismos del sector público estén obligados”, y en el apartado 4, que indica que “con arreglo a la presente Directiva, no podrá exigirse...”, demuestran que el grado de constricción de la norma hacia los Estados resulta manifiestamente insuficiente (Fernández Salmerón, 2022, p. 9). Por su parte, el artículo 6 se refiere al siempre problemático asunto de los principios de tarificación, y también lo hace el artículo 7, a pesar de que se titule “Transparencia”. Estos preceptos parten de la regla general de que la reutilización de la información del sector

público será gratuita, aunque con relevantes excepciones (que ha puesto de manifiesto Sánchez García, 2022). El artículo 8 se refiere a la regulación de las licencias tipo y la obligación de fomentar las licencias abiertas, sobre la base de lo cual se podría considerar necesaria la creación de una licencia gubernamental abierta en el ordenamiento jurídico español (López-Tarruella Martínez, 2022). El artículo 9 aborda el régimen jurídico de los desconocidos dispositivos prácticos, que se entienden como “sistemas, portales web, plataformas de intercambio, herramientas, programas o aplicaciones informáticas diseñados de conformidad a los estándares de interoperabilidad (técnicos, semánticos u organizativos) destinados a la reutilización de información, documentos y datos, para ser utilizados preferentemente en línea y permitiendo también el tratamiento automatizado o por máquina de la información del sector público” (Martínez Gutiérrez, 2022b, pp. 110-111). El último artículo de este capítulo es el 10 y regula los datos de investigación, una materia de cierta complejidad y especialidad, pero que tiene importancia en el ámbito de la reutilización de la información del sector público (García Saura, 2022).

El capítulo IV, artículos 11 y 12, se ocupa de la no discriminación y las prácticas comerciales justas. En estos preceptos, la Directiva pretende que la reutilización de la información del sector público no genere situaciones de discriminación (artículo 11), llegado al extremo de considerar que, “si un organismo del sector público reutiliza los documentos como parte de sus actividades comerciales ajenas a su misión de servicio público, deberán aplicarse a la entrega de documentos para dichas actividades las mismas tarifas y condiciones que se apliquen a los demás usuarios”. Asimismo, con el objetivo del fomento de la economía del dato, el artículo 12 regula los acuerdos exclusivos con el objetivo de no generar desigualdades en el mercado y fomentar una competencia justa entre los operadores económicos, de forma que, como regla general, no se otorgarán derechos exclusivos en materia de datos abiertos y reutilización de la información del sector público (Gómez Manresa, 2022).

Por su parte, el capítulo V, artículos 13 y 14, contiene la regulación de los conjuntos de datos de alto valor. Se trata de una regulación de crucial importancia que se ha desarrollado a través del Reglamento de Ejecución 2023/138 de la Comisión, que aprueba la lista de los conjuntos de datos específicos de alto valor y las modalidades de publicación y reutilización. Se trata de una norma que, a diferencia de la Directiva, sí se caracteriza por su carácter imperativo y por la determinación de unas obligaciones claras. Esta norma consta solo de seis artículos y un anexo, que es la parte más potente del Reglamento y en el que se detallan los aspectos y las características de los datos y la información que se va a publicar para la reutilización de los seis conjuntos de datos de alto valor: 1. Geoespacial, 2. Observación de la Tierra y medio ambiente, 3. Meteorología, 4. Estadística, 5. Sociedades y propiedad de sociedades, 6. Movilidad; fijados por el anexo i de la Directiva de 2019. Como ha afirmado Valero Torrijos (2022, pp. 85-86), “los datos de alto valor podrían suponer un instrumento para generar dinámicas que faciliten la reutilización”, además de tratarse de unos conjuntos de datos de gran valor que, por ello, el legislador comunitario ha querido proteger de forma reforzada en cuanto a garantizar su reutilización a través del mecanismo del Reglamento de Ejecución. La Directiva culmina con el capítulo VI, que contiene las disposiciones finales en los artículos 15 a 21, y con tres anexos.

La transposición de la Directiva de 2019 al ordenamiento jurídico español se ha producido mediante la reforma de la Ley 37/2007, de reutilización de la información del sector público, operada por el Real Decreto-Ley 24/2021, de 2 de noviembre, norma “escoba” que modificó entre otras esta Ley. Como se habrá advertido, la Ley 37/2007 surgió como respuesta a la necesidad de transposición de la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público, aunque ahora se ha decidido mantener la misma para incorporar en ella la transposición de la Directiva de 2019. La estructura básica de la Ley 37/2007 tras la incorporación en ella de la Directiva de 2019 es prácticamente la misma que en 2007. Ahora bien, el Real Decreto-Ley 24/2021 sí procedió a incorporar modificaciones en prácticamente todos los artículos de la Ley original, además de incorporar tres nuevos artículos para transponer elementos novedosos de la nueva Directiva: artículos 3.bis, sobre datos de investigación; 3.ter, relativo a los conjuntos de datos de alto valor, y 10.bis, sobre la unidad responsable de información. Los artículos 3.bis y 3.ter, tal y como hemos visto en el apartado anterior, tienen anclaje directo en la Directiva de 2019, y el 10.bis es una aportación propia del legislador español. La Ley 37/2007 se divide en 3 títulos, el i instituye las disposiciones generales clásicas, como son el objeto, el ámbito subjetivo y el objetivo (artículos 1, 2 y 3), además de los ya citados artículos 3.bis y 3.ter. El objeto de la Ley es bien conocido, la reutilización de la información del sector público, y “se hará sin perjuicio del régimen aplicable al derecho

de acceso a los documentos y a las especialidades previstas en su normativa reguladora” (artículo 1.2). En cuanto al ámbito objetivo de aplicación, procede reiterar lo ya señalado en la Directiva de 2019, al establecerse considerables limitaciones a la aplicación de la Ley a determinados datos y documentos.

4.2 El Reglamento UE 2022/868, relativo a la gobernanza europea de datos (Reglamento de Gobernanza de Datos)

El Reglamento de Gobernanza de Datos es una norma complementaria a la Directiva de 2019 que incorpora “destacadas innovaciones jurídicas” “con el buen propósito de crear confianza, así como aportar mayor seguridad jurídica” (Dopazo Fraguío, 2022b, p. 159). Los considerandos del Reglamento nos aportan un conocimiento valioso para comprender los objetivos regulatorios de la norma, aunque, ciertamente, su encaje en el ecosistema normativo de datos abiertos de la UE es complejo y genera ciertas incertidumbres, en particular respecto al tipo de datos a los que se aplica esta norma, que no son los que se encuentran en el ámbito de aplicación de la ya analizada Directiva de 2019. Respecto a esta cuestión, se puede afirmar que el Reglamento dispone de límites importantes, tal y como señala su artículo 1.2 al establecer que “el presente Reglamento no obliga a los organismos del sector público a permitir la reutilización de datos ni los exime de sus obligaciones en materia de confidencialidad que les imponga el Derecho de la Unión o el nacional”. Esta norma se aplica especialmente, según su artículo 3, a aquellos datos que obren en poder de organismos del sector público que estén protegidos por motivos de: a) confidencialidad comercial, incluidos los secretos comerciales, profesionales o empresariales; b) confidencialidad estadística; c) protección de los derechos de propiedad intelectual de terceros, o d) protección de los datos personales, en la medida en que tales datos queden excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva (UE) 2019/1024.

Así, el objeto respecto a los datos, la información y los documentos se centrará en los cuatro elementos señalados, que constituyen en este sentido un complemento de lo establecido en la Directiva de 2019 (Cerrillo i Martínez, 2023, p. 484). En la regulación de estas “categorías de datos protegidos que obren en poder de organismos del sector público”, se observarán las normas dispuestas en el capítulo II del Reglamento, artículos 3 a 9. En este punto, el Reglamento procede a detallar la regulación aplicable para la reutilización de estas categorías de datos de forma ciertamente paralela, en cuanto a los aspectos precisos de la regulación, a la determinada en la Directiva de 2019 con carácter general, aunque con una diferencia notable en lo relativo al carácter preceptivo de sus previsiones por tratarse de un Reglamento. Del análisis del artículo 3.2 en conexión con el considerando 12, se desprende que las categorías de datos a las que se aplica el Reglamento en referencia a la reutilización de estos serán “los datos cuyo suministro forme parte de la misión de servicio público de los organismos del sector público”.

Por otra parte, tal y como destacan reiteradamente los considerandos, entre los objetivos fundamentales del Reglamento se encuentra la regulación de los intercambios de datos y de los servicios de intermediación de datos, a los que se refiere el artículo 1.1 de la norma, junto con otros aspectos como el registro de inscripción voluntaria de entidades que recojan y traten datos cedidos con fines altruistas, y también otros, en mi opinión de menor calado, respecto a la efectividad del régimen jurídico del dato en la UE, como la creación del Comité Europeo de Innovación en materia de Datos. En cuanto al intercambio de datos y su importancia como objetivo del Reglamento, es interesante resaltar lo que determina el primer inciso del considerando 3, que señala que “resulta necesario mejorar las condiciones para el intercambio de datos en el mercado interior, mediante la creación de un marco armonizado para los intercambios de datos y el establecimiento de ciertos requisitos básicos para la gobernanza de datos, prestando especial atención a facilitar la cooperación entre los Estados miembros”, y ello debe complementarse necesariamente con lo fijado en los considerandos 5 y 32 de la norma.

El Reglamento destina el capítulo III, artículos 10 a 15, a la regulación de los requisitos aplicables a los servicios de intermediación de datos, con el objetivo de garantizar el adecuado desarrollo de estos servicios, que se definen en el artículo 2.11 de la norma. Adicionalmente, el capítulo IV, artículos 16 a 25, contiene la regulación de la cesión altruista de datos, respecto al que remito a los trabajos de Cerrillo i Martínez (2023, pp. 492-493) y de Dopazo Fraguío (2022, pp. 156-157); el capítulo V regula las autoridades competentes y establece las disposiciones procedimentales; el capítulo V regula el Comité Europeo de Innovación en materia de Datos; el capítulo VII regula el acceso y las transferencias internacionales; el capítulo VIII regula

la delegación y los actos delegados, así como el procedimiento del comité, y el capítulo IX establece las disposiciones finales y transitorias.

Finalmente, existe una cuestión no precisada en el binomio Directiva de 2019 y Reglamento de Gobernanza de Datos de 2022. Del análisis de la norma sí parece quedar claro que ambas son complementarias en cuanto al objeto de los datos que se van a reutilizar. En este sentido, la Directiva es la que determina el marco general y el Reglamento es el que fija el régimen específico para determinadas categorías de datos protegidos a los que se aplica el régimen del capítulo II. Lo que no queda tan claro es si el régimen jurídico de los capítulos III y siguientes y, en especial, toda la regulación relativa a la intermediación de datos y la prestación de los servicios al respecto (incluida la cesión altruista de datos), así como el respeto de cuestiones relativas a autoridades, procedimientos o el Comité Europeo, entre otras cuestiones, se aplican con carácter general a todo el ecosistema del dato de la UE. Lo lógico sería considerar que, a excepción del capítulo II del Reglamento, cuya complementariedad con la Directiva de 2019 se centra en la tipología de datos como objeto de la regulación, el resto de los capítulos y artículos del Reglamento sí deben tener aplicación general dentro del marco regulatorio de los datos en la Unión Europea.

4.3 La propuesta de Reglamento UE conocido como *ley de datos*

Por si el marco normativo para una Administración de datos en la Unión Europea no fuera lo suficientemente enrevesado hasta el momento, la Estrategia Europea también contempló la aprobación de un nuevo reglamento, la conocida como *ley de datos*, que todavía se encuentra en fase de propuesta (Documento COM 2022, 68 final, de 23 de febrero) y que es uno de los ejes normativos fundamentales junto con el Reglamento que acabamos de analizar. Como ha señalado Moro Cordero (2023, p. 670), “se trata pues de dos normas complementarias que tienen como objetivo crear un mercado único que facilite la libre circulación de datos dentro de la UE y entre sectores en beneficio de las empresas, investigadores, Administraciones públicas y sociedad en general, siempre de acuerdo con los principios y valores de la UE”, y a estas dos normas habría que añadir también, como se ha señalado, la Directiva de 2019. La propuesta de ley de datos tiene un ámbito de aplicación más general que la Directiva de 2019 y que el Reglamento de 2022, ya que no se circunscribe específicamente al sector público, sino que tiene una carga importante de regulación del sector privado y de las relaciones de intercambio de datos que se pueden producir en este ámbito, que no es exclusivamente el propio del derecho administrativo, lo que puede comprobarse de la lectura del artículo 1.1 del Reglamento. Tanto en este precepto como en el 1.2, se aprecia que la afectación a los organismos del sector público y las instituciones, los organismos o los órganos de la Unión se limitará a los supuestos en “que soliciten a los titulares de datos que pongan a disposición datos cuando exista una necesidad excepcional de esos datos para el cumplimiento de un cometido realizado en interés público y de los titulares de datos que faciliten esos datos en respuesta a dicha solicitud”. Así pues, tal y como demuestra el contenido propuesto del Reglamento, este regulará cuestiones ajenas al ámbito público con carácter general: el intercambio de datos de empresa a consumidor y de empresa a empresa (capítulo II), las obligaciones de los titulares de datos legalmente obligados a poner los datos a disposición (capítulo III), las cláusulas abusivas entre empresas en relación con el acceso a los datos y su utilización (capítulo IV), el cambio de proveedor de servicios de tratamiento de datos (capítulo VI), la protección de los datos no personales en contextos internacionales (capítulo VII) y la interoperabilidad (capítulo VIII), que específicamente se destinan a los sujetos que se encuentran en el ámbito de aplicación de la norma, aunque lógicamente tendrán también los mismos estándares y condiciones que los que se utilicen en el ecosistema de reutilización de datos del sector público. La parte que tiene mayor aplicación al ámbito público, junto con las cuestiones relativas a la interoperabilidad por la observación que acabamos de realizar, es la contenida en el capítulo V, relativo a la puesta de los datos a disposición de los organismos del sector público por razón de una necesidad excepcional, aunque ciertamente el carácter de la obligatoriedad también se dirige a sujetos privados. Para un examen más amplio de las cuestiones reguladas en esta propuesta, remitimos a Cerrillo i Martínez (2023, pp. 494-498).

4.4 La regulación de *soft law* relativa a los espacios de datos

El mismo día de la publicación del documento de la UE que contiene la propuesta de reglamento de ley de datos que acabamos de analizar, la Comisión Europea publicó un documento de trabajo sobre espacios de datos comunes en la UE (*Commission Staff Working Document on Common European Data Spaces*, documento

SWD, 2022, 45 final de 23 de febrero de 2022). Mediante este documento (p. 2) se definen los espacios de datos europeos como lugares que “reúnen las infraestructuras de datos pertinentes y los marcos de gobernanza para facilitar la puesta en común y el intercambio de datos”, una especie de “ágoras virtuales” a las que se ha referido Canals Ametller (2019, p. 10).

La idea de la UE es configurar espacios de datos comunes e interoperables a escala de la UE en sectores estratégicos, y proceder a su articulación ordenada una vez que los nueve espacios de datos han sido apuntados en la Estrategia Europea de Datos: industria (fabricación), Pacto Verde Europeo, movilidad, salud, datos financieros, energía, sector agrario, Administraciones públicas y cualificaciones (educación y formación). Desde que se dictó la Estrategia en 2020 hasta la publicación en 2022 del documento de trabajo sobre espacios de datos, se ha producido una intensa evolución del marco regulatorio de los datos en la UE y, aunque los espacios de datos definidos en su momento siguen siendo los mismos, sí hemos comprobado que existen ámbitos en los que se está trabajando en paralelo, como, por ejemplo, el espacio de datos de salud de la UE (European Health Data Space), que dispone de una propuesta específica de reglamento (Documento COM 2022, 197 final, de 3 de mayo), o, en el caso de España, el espacio de datos de turismo. No nos debe sorprender esta ampliación de lo que sería en origen el espacio de datos europeo de Administraciones públicas, puesto que, además de los de sanidad y turismo ya citados, la UE en su documento de trabajo que ahora analizamos ha desglosado este espacio de datos en tres más: legal, contratación pública, y seguridad e innovación. Incluso, en el caso de la contratación pública, se ha publicado una comunicación de la Comisión titulada *Contratación pública: Un espacio de datos para mejorar el gasto público, impulsar la elaboración de políticas basadas en datos y mejorar el acceso de las pymes a las licitaciones (2023/C 98 I/01)*, documento analizado por Fernández Acevedo (2023). Asimismo, el documento de trabajo de 2022 también añadió otros tres espacios de datos: *open science cloud*, audiovisual y *media*, y patrimonio cultural. En el documento de trabajo se definen los principales objetivos y acciones que se deben desarrollar en cada uno de los espacios de datos.

Finalmente, a tenor de lo establecido en el documento de trabajo, la UE pretende instituir un modelo de compartición de datos interoperable no solo en cada uno de los espacios de datos por separado, sino integrando y combinando los datos de todos los espacios comunes. En este sentido, en las conclusiones del documento (p. 40) se señala que “los espacios de datos permitirán que los datos de toda la UE estén disponibles y se compartan de forma fiable y segura”, lo que “potenciará el desarrollo de nuevos productos y servicios basados en datos en la UE”. También queda claro en este documento que el marco normativo que hemos analizado en este artículo pretende regular los espacios de datos articulando herramientas de implementación que consigan la interoperabilidad, además de dotar de seguridad jurídica este ámbito. A pesar de estas afirmaciones, la normativa que hemos analizado no contiene referencias directas a la regulación de los espacios de datos. La única norma que podría considerarse como germen de estos es el Reglamento de Ejecución de 2023, que determina los conjuntos de datos de alto valor. Por tanto, en defecto de referencias normativas directas a los espacios de datos, parece que estos se van a configurar jurídicamente a través de herramientas de *soft law*, lo que no hace más que generar una mayor incertidumbre en el marco normativo de los datos.

5 La Administración de datos como mecanismo de efectividad de principios y derechos

Una vez analizado el marco normativo europeo y español de datos que afectará a nuestras Administraciones públicas, procede señalar algunos principios o derechos que podrían verse beneficiados y potenciados si se articulase adecuadamente una Administración de datos. La transposición de la normativa europea al ordenamiento jurídico español es la oportunidad perfecta para comenzar a aplicar las reformas estructurales que nos lleven a una Administración de datos, pero, para ello, necesariamente se deberá proceder a retocar muchas normas que inciden en esta materia y cuya modificación es necesaria para contar con un marco normativo coherente. De esta manera, se deberán considerar no solo los aspectos relativos directamente a los datos, sino también las normas que regulan la transparencia, la protección de datos, la interoperabilidad y la seguridad, o el régimen jurídico del sector público y del procedimiento administrativo, entre otras cuestiones. En este apartado, vamos a destacar algunos de los principios y derechos que podrán verse fortalecidos en la Administración de datos siempre y cuando se acometan las reformas organizativas y legales que permitan encajar en su conjunto y de manera coherente todo el acervo normativo en materia de datos que nos ha llegado de la Unión Europea.

5.1 Transparencia y protección de datos

En primer lugar, la transparencia es un principio que se podría ver fortalecido si se contase con sistemas de procesamiento de datos en las Administraciones que permitieran la publicidad activa automática de la información a la que obligan las normas de transparencia, con el lógico respeto de las garantías conexas y, en particular, de las relativas a la protección de datos. En este sentido, resulta interesante asegurar, como ha señalado Martínez Martínez (2019, pp. 74-75), “el cumplimiento normativo desde el diseño” teniendo presente el “marco jurídico de la protección de datos como modelo inspirador”. De esta manera, también resultaría eficaz para el principio de transparencia el establecimiento de sistemas que permitiesen un mejor cumplimiento del derecho subjetivo de acceso a la información, gracias a plataformas que permitan garantizar de forma automatizada y segura el acceso a documentos anonimizados o con acceso parcial si fuera pertinente.

Ya desde la aprobación del Reglamento General de Protección de Datos de la UE en 2016, no nos debería sorprender la necesidad de considerar la transparencia y la protección de datos como materias necesariamente conexas y complementarias. Una Administración de datos que cuente con un sistema de archivo diseñado conforme a las exigencias normativas actuales servirá tanto para la mejor garantía del derecho de protección de datos de las personas, en primer lugar, como para asegurar técnicamente la satisfacción adecuada del derecho de transparencia, en segundo lugar, cuando se tenga que cumplir con el derecho de acceso a la información pública o la publicidad activa sin menoscabar el derecho fundamental. En este sentido, sería esencial contar con sistemas automatizados que permitan garantizar el cumplimiento de los artículos 15, de protección de datos personales, y 16, de acceso parcial, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. El incumplimiento de estos artículos por no disponer de soluciones técnicas adecuadas es lo que ha provocado situaciones de vulneración de derechos, como en el caso de la difusión completa y con todos los datos de la sentencia del caso conocido como “la manada”, situación que no se habría producido con la implantación adecuada de los sistemas de la Administración de datos, que garantizan el mejor cumplimiento de los derechos de transparencia y protección de datos conjuntamente.

5.2 Proactividad

El principio de proactividad se encuentra actualmente regulado en el artículo 2.f) del Real Decreto 203/2021, de modo que la Administración Pública, “partiendo del conocimiento adquirido del usuario final del servicio, proporcione servicios precumplimentados y se anticipe a las posibles necesidades de los mismos”, para lo cual será necesaria la configuración de sistemas y bases de datos de calidad desarrolladas con tecnologías de inteligencia artificial que permitan, por ejemplo, como ha afirmado Martínez Gutiérrez (2023, p. 239), “anticiparse a las necesidades de los potenciales solicitantes [...] y ofrecerles servicios precumplimentados de la documentación, además de las lógicas alertas personalizadas”.

La Administración de datos puede permitir que transitemos de la sociedad de la información (en la que la característica es la entrega de información a las personas) a la sociedad del conocimiento (en la que se prestan servicios avanzados que aportan conocimiento como valor añadido), gracias al principio de proactividad y personalización, y al uso de técnicas de IA, que permitirían generar un conocimiento avanzado y automatizado en materia de actuaciones y procedimientos administrativos en favor de las personas interesadas, prestando así un auténtico servicio público a la altura de un sector público moderno. La conexión entre la normativa de datos abiertos, procedimiento administrativo y régimen jurídico del sector público, y la futura regulación de la inteligencia artificial, es un reto que por el momento el legislador no está acometiendo, pero que tarde o temprano se tendrá que plantear para garantizar una regulación cohesionada y lo más coordinada posible.

5.3 Privacidad desde el diseño y minimización de datos

Los principios de privacidad desde el diseño y de minimización pueden verse potenciados gracias a la Administración de datos, ya que en el diseño de sus sistemas de tratamiento de datos y archivo se garantizará que los datos en ellos almacenados puedan anonimizarse o pseudonimizarse, según las posibilidades, desde el mismo momento de su archivo. El artículo 5.1.c) del Reglamento General de protección de Datos de la UE regula el principio de que los datos personales sean “adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados (‘minimización de datos’)”, cuyo desarrollo se produce en el artículo 25 de la misma norma al señalar que “el responsable del tratamiento aplicará las medidas técnicas y

organizativas apropiadas con miras a garantizar que, por defecto, solo sean objeto de tratamiento los datos personales que sean necesarios para cada uno de los fines específicos del tratamiento” (apartado 2). Estas medidas, entre las que ejemplifica la pseudonimización, deben ser “concebidas para aplicar de forma efectiva los principios de protección de datos, como la minimización de datos, e integrar las garantías necesarias en el tratamiento, a fin de cumplir los requisitos” del RGPD y proteger los derechos de los interesados.

De esta manera, los datos estarían listos para poder abrirse y ser reutilizados en cualquier momento, cumpliendo también con el principio de minimización (Valero Torrijos, 2023, p. 376), de forma que los datos de carácter personal queden automáticamente separados del resto de la información y los datos reutilizables, y que sean potencialmente abiertos para su difusión pública en conjuntos de datos o a través de los espacios de datos.

5.4 Acceso al dato mínimo necesario para la tramitación de procedimientos y principio de “solo una vez”

En cuarto y último lugar, una Administración de datos será clave para garantizar un cumplimiento adecuado de los principios de acceso al dato mínimo necesario para la tramitación de procedimientos y de “solo una vez”. En el contexto tecnológico actual, el acceso a la información y los datos que se requieran para tramitar los procedimientos administrativos tendría que producirse respetando el principio de acceso al dato mínimo necesario, es decir, el acceso automatizado solo al dato imprescindible para la tramitación que se vaya a realizar (Martínez Gutiérrez, 2017, p. 2921). Gracias a ello, la transmisión electrónica de datos será mucho más garantista con la protección de datos de la persona interesada y con el principio de transparencia en la gestión de los procedimientos. Lógicamente, esta posibilidad que permite el contexto tecnológico actual se debe conectar con el principio de “solo una vez”, que encuentra acomodo en el artículo 53.1.d) de la Ley 39/2015, al garantizar el derecho “a no presentar datos y documentos [...] que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas”, que ha sido desarrollado por el artículo 28 de la citada Ley.

En una Administración de datos configurada tecnológicamente aprovechando todas las potencialidades del marco normativo comunitario de datos y reutilización que hemos analizado en el presente artículo, se podría conseguir una mayor efectividad en el cumplimiento de los principios y derechos que hemos indicado en este apartado y que resultan la clave de bóveda del sistema de Administración electrónica, que es el único posible en el contexto normativo español vigente y en el momento de transformación digital del sector público en el que vivimos actualmente.

6 Conclusiones sobre la reforma para una Administración de datos

El marco regulatorio de los datos en la UE se caracteriza por el momento por tener una enorme fragmentación normativa. Confluye en él la Directiva de 2019, que vendría a ser el marco europeo general de mínimos en materia de datos abiertos y reutilización de la información del sector público, pero que necesita de la transposición a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros de la UE de sus previsiones y, por ello, será difícil disponer de un marco comunitario homogéneo debido a la escasa fuerza vinculante y debilidad regulatoria de sus preceptos. Nos encontramos aquí, sin duda, con el primer problema que ya sufrimos en la UE con otras directivas, como, por ejemplo, la de protección de datos, que terminaron por ser derogadas mediante normas que revisten la forma de reglamento para evitar que la transposición de las previsiones en las leyes nacionales terminara por configurar tantas peculiaridades que en la práctica generaban marcos normativos bien diferentes en cada uno de los Estados miembros. Por otra parte, nos encontramos con el Reglamento de 2022, conocido como *ley de gobernanza de datos*, una norma complementaria a la Directiva de 2019 en cuanto a su objeto (categorías de datos protegidos) y, también, en buena medida, complementaria al establecer una regulación vía reglamento de la intermediación de datos y la prestación de estos servicios, la cesión altruista de datos, el respeto de aspectos relativos a autoridades, los procedimientos o del Comité Europeo de Innovación en materia de Datos, que deben entenderse aplicables con carácter general a todo el contexto normativo de regulación de los datos en la UE. A su vez, esta norma también se entenderá complementaria a la futura ley de datos, ahora en fase de propuesta, que tiene un ámbito objetivo y subjetivo que se centra más en aspectos mercantiles y civiles, aunque con algunas previsiones importantes, como la regulación de la interoperabilidad, para que los sujetos obligados puedan generar también un ecosistema de datos compatible

que fomente la economía del dato. Además, contamos con documentos que establecen la importancia de los espacios de datos en la UE, todavía carentes de regulación normativa directa y a los que por el momento solo se refieren documentos de trabajo o comunicaciones de la Comisión, aunque en algunos ámbitos, como el del espacio de datos de salud, cuenten con una propuesta de futuro reglamento comunitario.

Con este contexto normativo europeo, el legislador español debería acometer en nuestro país una transposición y adaptación ordenada y coherente de la legislación comunitaria, que a buen seguro afectará también a normas relacionadas como las de procedimiento, régimen jurídico, protección de datos o transparencia, entre otras. Por esta razón, además de las modificaciones legales necesarias de otras normas conexas, se debería intentar integrar en una sola norma todas las cuestiones relativas a los datos abiertos y su reutilización, generando así una mayor seguridad jurídica. Nos encontramos ante unas interrelaciones normativas difíciles de comprender y de descifrar, que todavía se agudizan más cuando se interrelacionan con otros ámbitos, como la protección de datos de carácter personal o la inteligencia artificial (Valero Torrijos, 2023). Precisamente por estas razones, la articulación de una nueva ley española de datos y reutilización de la información se antoja necesaria para arrojar luz y dotar de coherencia en España al marco normativo de la UE, quizá para que sea promulgada con posterioridad a la ley de datos. Incluso, como se ha sostenido previamente, podría ser recomendable que se regulasen conjuntamente los datos abiertos, su reutilización y las cuestiones relativas a la inteligencia artificial en el sector público (Martínez Gutiérrez, 2022a, p. 123) una vez aprobado el reglamento de la UE sobre inteligencia artificial, todavía pendiente de aprobación definitiva y que incluso cuenta con una propuesta de real decreto del Gobierno de España para constituir “un entorno controlado de pruebas para el ensayo del cumplimiento de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial”.

En el presente trabajo se ha planteado una primera aproximación conceptual a la denominada *Administración de datos*. Además, se han pretendido explicar y exponer de una manera didáctica, coherente e interrelacionada las diferentes normas vigentes y futuras en la UE que van a tener una incidencia importante en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros en los próximos años, y que van a implicar una revolución y reforma del sector público que nos lleve a una Administración de datos. Es importante dotar de seguridad jurídica a la Administración de datos con una ley española lo más uniforme y sistemática posible, que permita acometer las reformas organizacionales y estructurales necesarias en nuestro modelo de Administración, y que consiga a la vez una mayor efectividad de principios y derechos gracias al establecimiento de unas obligaciones normativas directas a las entidades de nuestro sector público, lo que podría suponer una auténtica revolución en la tramitación de los procedimientos administrativos con el eje en los datos en la era de la transformación digital, consiguiendo así una verdadera reforma que culmine con una avanzada Administración de datos. Ya que parece que el marco normativo de la UE se dirige a la fragmentación, en España tenemos la oportunidad de configurar un marco normativo integrado que no deberíamos desaprovechar, pero para ello es preciso asimilar las normas europeas con unas bases teóricas y conceptuales claras que garanticen una adecuada reforma para una Administración de datos.

7 Referencias

- Canals Ametller, Dolors. (2019). El proceso normativo ante el avance tecnológico y la transformación digital (inteligencia artificial, redes sociales y datos masivos). *Revista General de Derecho Administrativo*, 50, 1-26.
- Cerdá Meseguer, Juan Ignacio. (2022). El procedimiento para las solicitudes de reutilización de la información del sector público. En Julián Valero Torrijos y Rubén Martínez Gutiérrez (dirs.), *Datos abiertos y reutilización de la información del Sector Público* (pp. 253-277). Comares.
- Cerrillo i Martínez, Agustí. (2023). Reutilización de la información del sector público e inteligencia artificial. En Eduardo Gamero Casado (dir.), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios* (pp. 466-501). Tirant Lo Blanch.

- Comisión Europea. (2020). [*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Una Estrategia Europea de Datos*](#). COM(2020) 66 final.
- Delgado Báidez, José María. (2023a). [*El derecho a no aportar información al procedimiento administrativo en el contexto de la transformación digital*](#). Comares.
- Delgado Báidez, José María. (2023b). [*La pasarela digital única de la UE y el sistema técnico para el intercambio automatizado transfronterizo de información. Herramientas para la aplicación del principio de “solo una vez” a escala europea*](#). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 60, 160-187.
- Dopazo Fraguío, María Pilar. (2022a). La reutilización de la información disponible en el sector público: sujetos facilitadores y aportaciones para optimizar su práctica. En Julián Valero Torrijos y Rubén Martínez Gutiérrez (dirs.), *Datos abiertos y reutilización de la información del Sector Público* (pp. 21-56). Comares.
- Dopazo Fraguío, María Pilar. (2022b). El nuevo reglamento europeo para la gobernanza del dato: ¿liberalización segura de información y neutralidad de su tratamiento? *Revista Española de Derecho Europeo*, 82, 115-165.
- Fernández Acevedo, Rafael. (2023). [*Hacia un Espacio Europeo de Datos sobre contratación pública*](#). *Observatorio de Contratación Pública*.
- Fernández Salmerón, Manuel. (2022). Acceso a la información pública y datos abiertos: a vueltas con el ámbito objetivo de la disciplina sobre reutilización y su armonización con la normativa sobre transparencia. En Julián Valero Torrijos y Rubén Martínez Gutiérrez (dirs.), *Datos abiertos y reutilización de la información del Sector Público* (pp. 1-19). Comares.
- Galán Galán, Alfredo, y Cerrillo i Martínez, Agustí. (2006). *La reutilización de la información del sector público*. Comares.
- García Saura, Pilar Juana. (2022). Los datos de investigación. Del *Data Sharing* a su reutilización en la ciencia. En Julián Valero Torrijos y Rubén Martínez Gutiérrez (dirs.), *Datos abiertos y reutilización de la información del Sector Público* (pp. 57-79). Comares.
- Gómez Manresa, María Fuensanta. (2022). Acuerdos exclusivos y reutilización de la información del sector público. En Julián Valero Torrijos y Rubén Martínez Gutiérrez (dirs.), *Datos abiertos y reutilización de la información del Sector Público* (pp. 187-213). Comares.
- López-Tarruella Martínez, Aurelio. (2022). La necesidad de una licencia gubernamental abierta en el ordenamiento español para favorecer el acceso a los datos. En Julián Valero Torrijos y Rubén Martínez Gutiérrez (dirs.), *Datos abiertos y reutilización de la información del Sector Público* (pp. 127-158). Comares.
- Martínez Gutiérrez, Rubén. (2007). Administración electrónica: origen, definición institucional y contexto actual. *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, 14, 79-100.
- Martínez Gutiérrez, Rubén. (2009). *Administración pública electrónica*. Civitas y Thomson Reuters.
- Martínez Gutiérrez, Rubén. (2017). Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad. En Eduardo Gamero Casado (dir.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico básico del sector público* (pp. 2891-2932). Tirant Lo Blanch.
- Martínez Gutiérrez, Rubén. (2022). [*Los dispositivos prácticos como base de la Inteligencia Artificial: exigencias y necesidades para su regulación en España*](#). En Julián Valero Torrijos y Rubén Martínez Gutiérrez (dirs.), *Datos abiertos y reutilización de la información del Sector Público* (pp. 103-125). Comares.

- Martínez Gutiérrez, Rubén. (2023). Datos abiertos, IA y subvenciones: proactividad y control. En Concepción Barrero Rodríguez y Eduardo Gamero Casado (dirs.), *20 años de la Ley General de Subvenciones* (pp. 233-242). INAP.
- Martínez Martínez, Ricard. (2019). Inteligencia Artificial desde el diseño. Retos y estrategias para el cumplimiento normativo. *Revista Catalana de Dret Públic*, 58, 64-81. <https://dx.doi.org/10.2436/rcdp.i58.2019.3317>
- Monsiváis Cerda, Jesús. (2020). [*Reutilización de la información del sector público*](#). Universidad Carlos III de Madrid.
- Moro Cordero, Ascensión. (2023). Organización y gobernanza de la Inteligencia Artificial en las entidades locales. En Eduardo Gamero Casado (dir.), *Inteligencia Artificial y Sector Público. Retos, límites y medios* (pp. 652-682). Tirant Lo Blanch.
- Sánchez García, Alfonso. (2022). El valor económico de la información pública y la regulación del precio de su reutilización. En Julián Valero Torrijos y Rubén Martínez Gutiérrez (dirs.), *Datos abiertos y reutilización de la información del Sector Público* (pp. 215-252). Comares.
- Valero Torrijos, Julián. (2022). [*El régimen jurídico de los datos de alto valor: dificultades y retos para su aplicación práctica*](#). En Julián Valero Torrijos y Rubén Martínez Gutiérrez (dirs.), *Datos abiertos y reutilización de la información del Sector Público* (pp. 81-102). Comares.
- Valero Torrijos, Julián. (2023). Las singularidades del tratamiento de datos de carácter personal en entornos de inteligencia artificial en el sector público. En Eduardo Gamero Casado (dir.), *Inteligencia Artificial y Sector Público. Retos, límites y medios* (pp. 354-396). Tirant Lo Blanch.
- Valero Torrijos, Julián, y Fernández Salmerón, Manuel (coords.). (2014). *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información*. Thomson Reuters y Aranzadi.
- Valero Torrijos, Julián, y Martínez Gutiérrez, Rubén. (dirs.). (2022). *Datos abiertos y reutilización de la información del Sector Público*. Comares.