Traducció al català de:
Manual de Derecho administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 713-738
Madrid, 2026
Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales
DOI: 10.37417/ManDerAdm/L28
© Isaac Martín Delgado
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License.
Edició i traducció: Fundació Universitat Oberta de Catalunya (FUOC). Creative Commons CC BY SA

LLIÇÓ 28

INFORMACIÓ I DADES

Isaac Martín Delgado
Universitat de Castella–la Manxa (UCLM)

SUMARI: 1. INTRODUCCIÓ: DADES, INFORMACIÓ, CONEIXEMENT.—2. DIMENSIÓ INTERNA: EL VALOR ESTRUCTURAL DE LA INFORMACIÓ EN PODER DEL SECTOR PÚBLIC: 2.1. Introducció: la informació com a mitjà; 2.2. Gestió documental i governança de les dades; 2.3. Interoperabilitat.—3. DIMENSIÓ EXTERNA: EL VALOR INSTRUMENTAL DE LA INFORMACIÓ EN PODER DEL SECTOR PÚBLIC: 3.1. Els serveis d'informació administrativa; 3.2. Publicitat i accés a la informació pública; 3.3. Reutilització de la informació del sector públic i obertura de dades.—4. LA PROTECCIÓ DE LA INFORMACIÓ I LES DADES: 4.1. Seguretat; 4.2. Protecció de dades de caràcter personal.—5. BIBLIOGRAFIA: 5.1. Bibliografia citada; 5.2. Bibliografia complementària recomanada.

1. INTRODUCCIÓ: DADES, INFORMACIÓ, CONEIXEMENT

1. L'Administració pública és una organització social que té encomanada constitucionalment la missió de satisfer l'interès general (*supra* § 1.2). Com a organització (dotada, a més, de personalitat jurídica pròpia), **cada administració** —territorial o general o institucional; instrumental o especial (*supra* § 1.21)— **posseeix una sèrie de mitjans humans i materials** per dur a terme les funcions que li atribueix

l'ordenament jurídic: recursos econòmics, personal, edificis, sistemes i aplicacions informàtiques, etc. Un dels elements fonamentals dels quals se serveix per exercir les seves competències és la **informació** que hi ha en el seu poder o al seu abast. Aquesta informació es plasma en documents i en bases de dades, emmagatzemats en formats i suports diferents, que generen, alhora, noves dades i nova informació útil per desenvolupar les funcions administratives. Des d'aquesta perspectiva, **les dades** constitueixen un **recurs estratègic**, més encara en el context de la transformació digital de les nostres organitzacions públiques.

2. L'ús diligent de **la informació** disponible com a criteri determinant de l'actuació administrativa és una de les manifestacions del principi de bona administració (PONCE, 2001). Les **dades** són una **eina imprescindible** no tan sols per **prendre decisions administratives** amb caràcter general, sinó també per satisfer els principis generals que guien l'actuació de l'Administració pública —eficàcia, bona administració, objectivitat— i, fins i tot, en funció de les circumstàncies que es donin, per complir el principi de legalitat. Efectivament, la presa de decisions —quan pretén ser racional i perseguir la certesa— es basa en dades i, cada vegada amb més insistència, l'ordenament jurídic exigeix de l'Administració tasques de planificació i d'avaluació que requereixen una bona gestió de la informació que està en el seu poder o al seu abast.

3. A escala jurisprudencial, el Tribunal Suprem ha vinculat **les dades, el procediment i el dret de bona administració** en la Sentència de 14 d'abril de 2021, ECLI:ES:TS:2021:1387. Hi precisa: "el dret al procediment administratiu degut, que és corol·lari del deure de bona administració, garanteix que les decisions administratives (…) s'adoptin de forma motivada i congruent amb l'*iter* procedimental, sense incórrer en desviació del procediment, en la mesura que es requereix que no hi hagi discordances de caràcter substancial entre les dades fàctiques rellevants, la fonamentació jurídica que consta a l'expedient i el contingut de la decisió administrativa".

4. En l'àmbit governamental, l'Estratègia nacional d'intel·ligència artificial (2020) va preveure com un dels eixos estratègics desenvolupar plataformes de dades per donar suport a la intel·ligència artificial en l'àmbit del sector públic per implementar nous serveis als ciutadans; així mateix, va apostar per crear l'anomenada Oficina de la Dada, a fi d'impulsar l'ús de les **dades per millorar els procediments administratius**, entre les tasques de la qual s'inclouen les següents: establir les mesures necessàries per impulsar la compartició i l'ús de les dades públiques i privades, i crear entorns per compartir de manera segura les dades de l'Administració amb les empreses i d'aquestes empreses amb l'Administració, així com de les empreses entre si, de manera alineada i coordinada amb les institucions existents que elaboren estadístiques oficials. També s'encarrega del seguiment de les tendències en les estratègies europees de dades i del núvol (*cloud*), i d'invertir a generar "llacs de dades" sectorials i proposar mecanismes de governança. Vegeu l'Ordre ETD/803/2020, de 31 de juliol, per la qual es crea la Divisió Oficina de la Dada i la Divisió de Planificació i Execució de Programes a la Secretaria d'Estat de Digitalització i Intel·ligència Artificial. El maig de 2024 del Govern d'Espanya va aprovar una nova Estratègia d'intel·ligència artificial (2024), en la qual s'inclou com a iniciativa específica l'establiment d'un model de governança comuna de dades.

5. Al mateix temps, **la informació** en poder de les diferents administracions públiques posseeix **valor per a tercers** que hi són aliens i en alguns casos es vincula amb la satisfacció de drets i interessos reconeguts per l'ordenament jurídic. La difusió de la informació pública permet conèixer com fan les seves funcions, en què es gasten els fons públics, com s'estructura l'organització o per què s'adopten determinades decisions (amb qui licita un ajuntament o quants diners ha gastat Radiotelevisió Espanyola

en l'últim Festival d'Eurovisió); juntament amb això, l'accés a aquesta informació té un caràcter instrumental per exercir altres drets i interessos (elaborar una notícia sobre la compra de mascaretes o dur a terme una recerca acadèmica sobre l'incompliment del dret de la Unió Europea per part del Regne d'Espanya), algun dels quals està vinculat directament a la gestió oportuna d'aquesta informació —com és el cas del dret a no aportar dades i documents en poder de les administracions públiques. Encara més: el valor de la informació pot ser fins i tot econòmic, ja que resulta susceptible de reutilització amb la finalitat de generar nous productes o serveis oferts al mercat (aplicació per cercar casa que, juntament amb el preu i les característiques dels habitatges en venda o lloguer, proporciona informació sobre els col·legis pròxims, els últims informes d'inspecció educativa sobre aquests col·legis, l'índex de criminalitat del barri i l'edat mitjana dels habitants) o per adoptar decisions estratègiques (identificar necessitats de clients per augmentar la competitivitat).

6. Des de fa diversos anys la Unió Europea està impulsant estratègies i normativa per promoure l'**obertura i la compartició de dades** a nivell públic i privat. Destaquen particularment la coneguda com a Llei de governança de dades (Reglament (UE) 2022/868 del Parlament Europeu i del Consell, de 30 de maig de 2022, relatiu a la governança europea de dades), que pretén afavorir la innovació i la transformació digital basada en dades; i la Directiva de dades obertes (Directiva (UE) 2019/1024 del Parlament Europeu i del Consell, de 20 de juny de 2019, relativa a les dades obertes i la reutilització de la informació del sector públic), la finalitat del qual és explotar plenament el potencial de la informació del sector públic per a l'economia i la societat en l'àmbit europeu. A manera de marc conceptual de totes aquestes iniciatives, la Comissió Europea ha aprovat l'Estratègia europea de dades, per potenciar una economia de dades sobre la base de la millora en els mecanismes i instruments d'interoperabilitat, qualitat, governança i infraestructures, sense oblidar la ciberseguretat. I, com a primera aplicació pràctica, s'ha publicat el Reglament (UE) 2025/327 del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de febrer de 2025, relatiu a l'Espai Europeu de Dades de Salut, amb la finalitat de millorar l'accés per part de les persones físiques a les seves dades de salut electròniques personals i el seu control, en el context de l'assistència sanitària. Així mateix, té la finalitat d'assolir millor altres fins per als quals es necessita l'ús de dades de salut electròniques en el sector de l'assistència sanitària i en el sector assistencial que beneficiarien la societat, com, per exemple, la recerca, la innovació, la formulació de polítiques, la preparació i resposta davant les amenaces per a la salut, incloses la prevenció i resposta davant futures pandèmies, la seguretat dels pacients, la medicina personalitzada, les estadístiques oficials o les activitats de regulació.

7. Precisament per això, es pot afirmar que **la informació**, des d'aquesta perspectiva, **té dues dimensions** clares: **interna i externa**. La dimensió interna fa referència a la gestió de la informació en poder de l'Administració —a l'efecte d'arxivar i d'**adoptar decisions** en el marc del procediment administratiu— i a l'intercanvi d'informació entre administracions; la dimensió externa té relació amb l'**accés** a la informació pública per part dels ciutadans i empreses (interessats i tercers). Òbviament, totes dues dimensions estan connectades entre si: una bona gestió documental afavoreix fer-ne un ús instrumental per complir altres obligacions i satisfer altres drets reconeguts per l'ordenament jurídic.

8. N'és un clar exemple la incorporació de les obligacions de transparència previstes en la llei en el **cicle de vida dels documents** per satisfer el dret d'accés a la informació pública i promoure'n la reutilització des del disseny dels sistemes de gestió documental, fins i tot de manera automatitzada —transparència per disseny (CERRILLO i CASADESÚS, 2018).

9. Finalment, s'ha de tenir present que la informació, pel valor estratègic que posseeix —intern i extern—, necessita **garanties**; efectivament, ha d'estar protegida

enfront d'ingerències i intromissions contràries al dret o enfront d'usos il·legítims. La normativa de protecció de dades de caràcter personal i la normativa en matèria de seguretat i ciberseguretat, principalment, busquen garantir la integritat de la informació en poder de l'Administració i evitar usos fraudulents, i en tots dos casos cal tenir molt present el context tecnològic actual.

10. En definitiva, **les dades,** estructurades degudament, **generen informació**; i aquesta informació permet crear **coneixement i aporta valor**. La clau per comprendre la relació inseparable entre les tres manifestacions exposades abans —dimensió interna, dimensió externa i garanties— es troba en la mateixa definició de *dada*. Segons el diccionari de la Reial Acadèmia de la Llengua Espanyola, s'entén que una dada (en castellà, *dato*) és "antecedent necessari per arribar al coneixement exacte d'alguna cosa o per deduir les conseqüències legítimes d'un fet", i "informació disposada de manera adequada per al seu tractament per un ordinador". L'existència d'ingents quantitats de dades no equival per si mateixa a *informació*; la mera difusió pública d'aquestes dades no garanteix el coneixement. Només quan les dades en poder de les administracions públiques s'estructuren, es comparteixen i es prenen en consideració per adoptar decisions públiques podem parlar veritablement d'organitzacions centrades en les dades ("datacèntriques"); a més, únicament quan es posen a disposició dels ciutadans i les empreses perquè, de manera senzilla, les puguin conèixer i, si escau, reutilitzar, és possible parlar d'accés lliure a la informació. En un cas i l'altre, el tractament informàtic és la clau per aprofitar-ne al màxim el potencial i, al mateix temps, conèixer les vulnerabilitats o els riscos d'ús fraudulent resulta imprescindible per protegir degudament la informació.

2. DIMENSIÓ INTERNA: EL VALOR ESTRUCTURAL DE LA INFORMACIÓ EN PODER DEL SECTOR PÚBLIC

2.1. Introducció: la informació com a mitjà

11. La importància de les dades com a **element que estructura l'acció administrativa** està avui dia fora de dubte. La transformació digital de l'Administració pública ha conduït a ampliar les possibilitats de tractament documental i, en particular, a situar la dada com a eina fonamental per elaborar les polítiques públiques, exercir les potestats administratives i satisfer els drets dels ciutadans. Més encara, en un context com l'actual, d'incorporació creixent de tecnologies disruptives —en particular, la intel·ligència artificial—, que se suma al creixement en la quantitat de dades disponibles, a l'increment de la capacitat de computació i d'emmagatzematge, i al desenvolupament de noves tècniques d'explotació de les dades; tot això, a costos assequibles. En definitiva, les dades són considerades un actiu digital fonamental de caràcter estratègic.

12. Com assenyala molt gràficament el *Llibre blanc sobre la intel·ligència artificial* de la Comissió Europea, "sense dades, el desenvolupament de la IA i altres aplicacions digitals resulta impossible". El Pla Espanya Digital 2025 preveu com a eix estratègic el relatiu a l'economia de la dada com a eina fonamental per a

la transformació digital, també de les administracions públiques. Dins de l'eix de la transformació digital del sector públic s'inclouen mesures com la simplificació de les relacions amb la ciutadania, la digitalització dels serveis o la personalització dels serveis públics digitals, totes les quals necessiten la informació com a recurs previ. No debades el Pla de digitalització de les administracions públiques 2021-2025, que integra l'estratègia en matèria d'Administració digital i serveis públics digitals, recull com el primer eix estratègic la transformació digital de l'Administració General de l'Estat; dins aquest eix incorpora com a línia d'actuació l'impuls de la transparència i de polítiques basades en dades, amb diferents mesures per a la gestió i l'intercanvi transparent d'informació. En definitiva, es busca una administració "guiada per dades" per a un disseny més eficaç de polítiques públiques i una eficiència més elevada en la prestació de serveis públics. Com a actualització d'aquestes estratègies, el Pla Espanya Digital 2026 integra mesures addicionals, en el context dels importants fons europeus captats pel nostre país, per completar la transformació digital.

13. Les dades són premissa imprescindible per **elaborar, dissenyar i avaluar polítiques públiques**. Les diferents estratègies que defineixen les administracions públiques en múltiples àmbits sectorials per canalitzar la seva acció necessiten informació. La informació també resulta essencial en l'avaluació amb la finalitat de millorar l'acció de govern, tasca que duen a terme no pocs òrgans administratius de naturalesa molt variada en àmbits sectorials tan diferents com l'economicofinancer, l'ambiental o el fiscal.

14. La Llei 27/2022, de 20 de desembre, d'institucionalització de l'avaluació de polítiques públiques en l'Administració General de l'Estat, concep l'avaluació de polítiques públiques com una política pública en si mateixa i té per objecte estructurar el sistema públic d'avaluació de polítiques públiques a escala estatal amb la finalitat d'institucionalitzar l'avaluació com a eina d'aprenentatge col·lectiu i organitzatiu, de millora del servei públic, de rendició de comptes i de transparència, per contribuir a l'eficàcia i eficiència de l'acció pública. La norma defineix la dada en l'article 2 com "la representació d'una variable qualitativa o quantitativa, que permet el coneixement exacte d'un fet o serveix per deduir les conseqüències que en deriven", i estableix el deure de comptar des del disseny de les polítiques públiques amb indicadors —de realització, de resultats i d'impacte— que en facilitin el seguiment i l'avaluació, incloent-hi indicadors per a l'avaluació *ex ante*. La importància de les dades és tanta que l'article 21 fixa el deure de dissenyar un pla de recopilació de dades coherent amb la metodologia definida en el disseny de l'avaluació que ha de preveure, almenys, les fonts de dades, el mètode i l'instrument de recopilació i la mostra. Des de l'Institut per a l'Avaluació de les Polítiques Públiques s'han publicat diverses guies d'avaluació de polítiques públiques que tenen per objecte tant avaluar dissenys i resultats de polítiques públiques com elaborar directrius i criteris per fer aquestes avaluacions.

15. D'una banda, la informació **legitima l'exercici de les potestats administratives** i, en particular, de la potestat reglamentària (*supra* § 16.57). Els principis de bona regulació i la qualitat de les normes necessiten la informació —en l'àmbit intern i extern— per concretar-se en la pràctica. Al mateix temps, un bon ús de la informació que està en poder de l'Administració permet **simplificar les seves relacions amb els ciutadans** com a concreció dels principis de bon govern i bona administració.

16. Per posar-ne un exemple, l'article 66 de Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (d'ara endavant, LPAC), permet que els sistemes normalitzats de sol·licitud puguin incloure **comprovacions automàtiques** de la informació aportada respecte de dades emmagatzemades en sistemes propis o pertanyents a altres administracions o oferir el formulari emplenat, en tot o en part, a fi que l'interessat verifiqui la informació i, si escau, la modifiqui i completi.

17. Des d'aquesta doble perspectiva, destaca particularment la Llei aragonesa 1/2021, d'11 de febrer, de simplificació administrativa, l'objecte de la qual és establir mesures de **simplificació administrativa** per promoure la millora dels processos reguladors, de gestió i l'organització de l'Administració de la Comunitat Autònoma d'Aragó i el seu sector públic. Entre els criteris de simplificació de procediments,

agilitació de tràmits i reducció de càrregues incorpora la supressió o reducció de la documentació requerida als interessats i la reducció de dades exigibles per a l'exercici de drets; juntament amb això, crea la Plataforma de governança de dades, com a espai de gestió i compartició de les dades dels diferents òrgans que integren l'Administració autonòmica, interoperable amb la Plataforma d'intermediació estatal. En aquesta mateixa línia, altres comunitats autònomes promouen lleis de simplificació i d'agilització de l'activitat administrativa amb la finalitat de revisar i reduir les càrregues administratives i regular l'ús de la tecnologia (i, en particular, de la intel·ligència artificial) per prestar un millor servei als ciutadans. És el cas de la Comunitat Valenciana, amb la Llei 6/2024, de 5 de desembre, de simplificació administrativa; d'Andalusia, amb el Decret llei 3/2024, de 6 de febrer, pel qual s'adopten mesures de simplificació i racionalització administrativa per a la millora de les relacions dels ciutadans amb l'Administració de la Junta d'Andalusia i l'impuls de l'activitat econòmica a Andalusia, o, més recentment, de Castella-la Manxa, amb la Llei 4/2025, d'11 de juliol, de simplificació, agilització i digitalització administrativa.

18. Encara més: la informació és un recurs essencial per **satisfer proactivament els drets i les necessitats dels ciutadans**. Les tecnologies existents actualment i, en particular, la intel·ligència artificial permeten personalitzar entorns i productes per adaptar-se a les necessitats úniques del ciutadà; més en concret, atès que l'administració electrònica proactiva es basa en dades i és sensible al context per permetre una personalització profunda, anticipar necessitats i impulsar serveis immediats, aquests sistemes electrònics han de detectar quan o on un servei es torna rellevant i, a continuació, iniciar automàticament la seva prestació (VELASCO, 2020).

19. L'article 2 *f)* del Reial decret 203/2021, de 30 de març, pel qual s'aprova el Reglament d'actuació i funcionament del sector públic per mitjans electrònics (RAFME), inclou entre els principis que regeixen les actuacions i les relacions de les administracions públiques per mitjans electrònics el principi de **personalització i proactivitat**: és entès com la capacitat de les administracions públiques perquè, partint del coneixement adquirit de l'usuari final del servei, proporcioni serveis preformalitzats i s'anticipi a les seves possibles necessitats. En l'àmbit autonòmic, la Llei 2/2025, de 2 d'abril, per al desenvolupament i impuls de la intel·ligència artificial a Galícia, aposta per un disseny dels procediments que permeti oferir a la ciutadania prestacions i serveis de manera individualitzada, en atenció a les característiques personals, socials i econòmiques de cada persona, sempre que s'apliquin les mesures adequades per protegir els drets, llibertats i interessos legítims de les persones destinatàries.

20. Tot això ha de derivar en l'aposta per un **model de governança de les dades** basat a elaborar estratègies i polítiques de gestió documental i a crear estructures organitzatives, juntament amb la implantació de mesures de seguretat i, en particular, de protecció de les que tinguin la condició de dades de caràcter personal.

2.2. Gestió documental i governança de les dades

21. El **document administratiu** és un dels elements formals sobre els quals pivota l'eficàcia de l'actuació administrativa. Efectivament, la constància —materialització— d'aquesta actuació en un suport determinat i d'acord amb una sèrie de pautes formals i materials és clau per fer-ne valer el contingut; l'emmagatzematge i la conservació adequada resulten imprescindibles des de la perspectiva de la possibilitat d'ús i intercanvi d'informació per exercir les funcions públiques; finalment, és clar que l'accés a la informació pública i la reutilització d'aquesta informació, així com l'exercici de determinats drets dels ciutadans relacionats directament amb el procediment administratiu, tenen com a premissa una

política adequada de gestió documental. En definitiva, el **patrimoni documental** —històric i no històric— no tan sols té valor per si mateix, sinó que també posseeix un valor instrumental vinculat a l'exercici de les potestats administratives i a la satisfacció dels drets dels ciutadans.

22. D'acord amb el que preveu l'article 26 LPAC: "S'entén per **documents públics** administratius els vàlidament emesos pels òrgans de les administracions públiques"; això, amb independència de la forma —oral o escrita, automatitzada o no— i el suport —gràfic, audiovisual, paper, electrònic… El RAFME defineix **document electrònic** com a informació de qualsevol naturalesa en forma electrònica, arxivada en un suport electrònic segons un format determinat i susceptible d'identificació i tractament diferenciat. La Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTBG), defineix en l'article 13 **informació pública** com els continguts o documents, qualsevol que en sigui el format o suport, que estiguin en poder d'algun dels subjectes integrants del sector públic i que hagin estat elaborats o adquirits en l'exercici de les seves funcions. D'altra banda, l'article 49 de la Llei 16/1985, de 25 de juny, del patrimoni històric espanyol (LPH), entén per **document** tota expressió en llenguatge natural o convencional i qualsevol altra expressió gràfica, sonora o en imatge, recollida en qualsevol mena de suport material, fins i tot els suports informàtics. Des del punt de vista tècnic, la norma UNE–ISO 30300 el defineix com a informació creada o rebuda i mantinguda com a evidència i com a actiu per una organització, en compliment d'obligacions legals o en el curs de la seva activitat.

23. En definitiva, més enllà dels matisos conceptuals derivats de la finalitat a la qual serveix, és un **document públic administratiu** tot el document que elabora un òrgan integrant del sector públic en l'exercici de les seves funcions, que, amb independència del suport material, incorpora informació rellevant, i permet acreditar fets o dades i, amb això, proporciona evidències de les actuacions dutes a terme.

24. Malgrat la possibilitat d'integrar i conservar informació en diferents suports i de l'admissibilitat de la constància verbal d'actuacions administratives, els articles 26 i 36 LPAC donen **preferència a l'expressió escrita i al format electrònic** sobre tots els altres, en precisar, respectivament, que els documents i els actes administratius s'han de produir per escrit a través de mitjans electrònics, llevat que la seva naturalesa exigeixi una altra forma més adequada d'expressió i constància. La conseqüència de la producció preferent d'actes administratius i documents en format electrònic és doble: d'una banda, la necessitat que la gestió documental també es faci per mitjans electrònics; d'una altra, l'associació de la validesa dels mateixos documents al compliment d'una sèrie de requisits formals.

25. Efectivament, tal com estableix l'article 70 LPAC, l'expedient, com a conjunt ordenat de documents i actuacions que serveixen d'antecedent i fonament a la resolució administrativa, ha de tenir **format electrònic** i la seva formació i gestió han de ser igualment electròniques; això és garantia de transparència i legalitat i, al mateix temps, premissa de l'eficàcia administrativa, del dret d'audiència dels interessats i del control judicial. Juntament amb això, tot document administratiu electrònic ha de reunir una sèrie d'**elements per ser considerat vàlid**: contenir informació de qualsevol naturalesa arxivada en un suport electrònic segons un format determinat susceptible d'identificació i tractament diferenciat; disposar de les dades d'identificació que en permetin la individualització; integrar una referència temporal del moment en què han estat emesos; incorporar les metadades mínimes exigides —és a dir, informació referida al mateix document que li aporta context i valor, i permet els processos

de gestió de documents—; i incorporar les signatures electròniques que siguin necessàries.

26. La **Norma tècnica d'interoperabilitat del document electrònic**, aprovada per la Resolució de 19 de juliol de 2011, de la Secretaria d'Estat per a la funció pública, estableix els components del document electrònic, determina els criteris que ha de complir la seva gestió, concreta les metadades que ha d'integrar i fixa els elements que han de reunir per facilitar l'intercanvi. L'absència d'aquests elements no determina per si mateixa la invalidesa de l'acte administratiu al qual serveix de suport el document, però sí que pot implicar anul·labilitat quan derivi en indefensió o li impedeixi assolir el fi que n'és propi (BERNING, 2019).

27. Fins al moment, la jurisprudència no ha derivat conseqüències invalidants de l'incompliment del requisit de gestionar i formar l'**expedient administratiu per mitjans electrònics**. No obstant això, el Tribunal Suprem, en un cas en el qual l'expedient remès era un PDF amb milers de còpies escanejades de documents en paper —amb la qual cosa s'incomplia el que preveuen la LPAC i en l'article 48 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa—, ha tingut ocasió d'assenyalar que: "Tal situació no es compleix en l'expedient tramès, que mal es pot anomenar *electrònic*, en el qual, en lloc del mode presentació que facilita la consulta, s'ha confeccionat amb el mode amuntegament, és a dir, un simple escaneig dels fulls de paper de l'expedient administratiu original, de manera que s'impedeix la cerca àgil que és l'objectiu últim de l'Administració digital, i obliga, en canvi, a visualitzar tots i cadascun dels fulls a la pantalla de l'ordinador cada vegada que es consulta un document" (STS de 13 de maig de 2021, ECLI:ES:TS:2021:1818). En el mateix sentit, la STS de 16 d'octubre de 2023, ECLI:ES:TS:2023:4309, afirma: "una transformació de documents en format paper a un format digital no és simplement proporcionar una imatge escanejada, sinó que la imatge ha de poder identificar-se per a l'eficaç i ràpida consulta mitjançant el corresponent índex conforme a les exigències legals"; i hi afegeix, a tall d'advertiment: "és el jutge qui té l'última i definitiva paraula tant sobre el contingut i integració de l'expedient com sobre la seva ordenació i confecció". En relació amb els elements de validesa dels documents electrònics, el Tribunal Suprem ha assenyalat que l'incompliment dels requisits establerts en l'art. 26 LPAC "condueix a aplicar la doctrina general sobre els vicis de forma en el procediment administratiu: com a regla general, l'anul·labilitat, sempre que l'acte manqui dels requisits formals per assolir el seu fi o doni lloc a indefensió dels interessats" (STS d'11 de febrer de 2026, ECLI:ES:TS:2026:509).

28. Els documents administratius han de ser emmagatzemats igualment per mitjans electrònics, excepte quan no sigui possible fer-ho. La LPAC estableix en l'art. 17 el deure de cada administració de mantenir un **arxiu electrònic únic** dels documents electrònics que corresponguin a procediments finalitzats, amb la finalitat de preservar-los de tal manera que se'n garanteixi l'autenticitat, la integritat i la conservació, així com la consulta amb independència del temps transcorregut des que van ser emesos. D'altra banda, la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP), en l'article 46 afegeix a les exigències d'arxivament esmentades els deures de seguretat i protecció de dades.

29. En l'àmbit estatal hi ha diferents normes que regulen aquesta matèria, tant en general —com fa el Reial decret 1708/2011, de 18 de novembre, pel qual s'estableix el **Sistema espanyol d'arxius** i es regula el Sistema d'arxius de l'Administració General de l'Estat i dels seus organismes públics i el seu règim d'accés— com des de la perspectiva tecnològica —com fa el RAFME. Des de l'òptica de la conservació històrica de documents, la LPH estableix les condicions de protecció d'aquells que tinguin valor històric, així com els requisits d'intercanvi i accés.

30. El gran repte que plantegen les possibilitats de les tecnologies de la informació i les comunicacions és **passar de la gestió del document al govern de la dada**, entès com tot conjunt de caràcters o símbols als quals s'assigna o es podria assignar

un significat (norma UNE–ISO 30300). Tal com va quedar apuntat, les diferents administracions públiques posseeixen una ingent quantitat d'informació, que generen o obtenen en l'exercici de les seves funcions; no obstant això, es tracta d'una informació poc estructurada, que obra en diferents departaments i obtinguda amb finalitats diferents, amb no poques dificultats per gestionar-la de manera eficaç. La governança de dades té com a objectiu donar resposta a la pluralitat, complexitat i dispersió de les dades en poder dels organismes públics, tant en els processos de presa de decisions públiques com des de la perspectiva de la transparència, la rendició de comptes i la reutilització (CASADESÚS, 2022).

31. L'ampliació de les capacitats de la computació i l'increment exponencial de la quantitat de dades en poder de les administracions públiques comporten la possibilitat d'analitzar, explotar i gestionar aquestes dades —en definitiva, de tractar-les— de manera massiva. Això implica que la informació no es materialitza en un document, sinó que es manté en forma de dades que són tractades directament per sistemes informàtics que permeten gestionar-les. Aquest canvi cap a la governança de la dada resulta totalment necessari per aprofitar al màxim les possibilitats de generar informació i, amb això, de millorar els processos de presa de decisions, el compliment del principi de legalitat i de transparència, i la satisfacció dels drets dels ciutadans.

32. Un pas en aquesta direcció és el que va fer el Reial decret 806/2014, de 19 de setembre, sobre organització i instruments operatius de les tecnologies de la informació i les comunicacions en l'Administració General de l'Estat i els seus organismes públics, que té per objecte desenvolupar i executar un **model comú de governança de les TIC** a través de l'estructuració organitzativa, la planificació i l'estratègia i la contractació. Va ser substituït pel Reial decret 1125/2024, de 5 de novembre, pel qual es regulen l'organització i els instruments operatius per a l'Administració digital de l'Administració de l'Estat, que actualitza l'arquitectura organitzativa en aquest àmbit pel que fa a la transformació digital de l'Administració per a una prestació millor dels serveis públics. En l'àmbit autonòmic, destaca el Decret de la Generalitat de Catalunya 76/2020, de 4 d'agost, d'administració digital, una de les finalitats del qual és establir el marc del govern de les dades com a element estructural del funcionament de l'Administració digital amb l'objectiu d'afavorir i millorar la prestació dels serveis públics i potenciar la creació de nous serveis digitals, la qual cosa inclou normes, processos, funcions i responsabilitats; estableix, a més, els criteris per configurar un model de govern de dades que parteix de la consideració d'aquestes dades com a actiu digital i de la necessitat que els diferents òrgans integrants de l'Administració autonòmica col·laborin en la seva gestió.

2.3. Interoperabilitat

33. La **interoperabilitat**, entesa com a capacitat dels sistemes d'informació i dels procediments als quals aquests donen suport de compartir dades i possibilitar l'intercanvi d'informació i coneixement entre ells, és la **premissa** més important —i, al mateix temps, el principal **repte** tecnològic— de la transició digital, més encara en el context d'un estat descentralitzat com el nostre. No debades l'article 3.2 LRJSP exigeix que les administracions públiques es relacionin entre si i amb els seus òrgans, organismes públics i entitats vinculades o dependents a través de mitjans electrònics que assegurin la interoperabilitat dels sistemes i les solucions adoptats per cadascun; en definitiva, de manera nova, preveu la interoperabilitat com a principi general que

ha de guiar l'actuació de l'Administració, tal com reclamava la doctrina (MARTÍNEZ, 2009).

34. Això té projecció sobre els diferents instruments que integren el règim jurídic de l'Administració digital —registres, seu, signatura, arxivament, notificacions, documents i còpies, expedient…—, amb exigències de connectivitat normatives i tecnològiques, referides tant a l'interior de l'Administració com a les seves relacions amb tercers. N'hi ha prou amb una lectura dels continguts de la LPAC i de la LRJSP per comprovar que és així. Certament, la necessitat de **compartir dades entre administracions** —manifestació dels principis/deures de col·laboració i cooperació (*supra* § 13.53)— és palesa, no tan sols per fer possible l'exercici de les funcions que tenen encomanades, sinó també per satisfer els drets i interessos reconeguts als ciutadans.

35. Per posar-ne un exemple, el **dret a no aportar dades i documents** en poder de les administracions públiques (art. 53.1 *d*) LPAC) implica la compartició de dades entre administracions. És per això que l'article 155 LRJSP exigeix a totes les administracions facilitar l'accés per part de la resta a les dades que estiguin en el seu poder, deure que es canalitza a través de les plataformes d'intermediació de dades i els protocols corresponents (DELGADO, 2023). Amb aquesta mateixa lògica s'ha d'interpretar el contingut de la disposició addicional 2a. LPAC, en afavorir l'adhesió voluntària per part de les comunitats autònomes i dels ens locals a les plataformes estatals en matèria de registre electrònic d'apoderaments, registre electrònic, arxiu electrònic únic, plataforma d'intermediació de dades i punt d'accés general electrònic de l'Administració i, en el cas que vulguin optar per solucions pròpies, en exigir-los acreditar el compliment de l'Esquema nacional d'interoperabilitat i les seves normes tècniques de desplegament, de manera que se'n garanteixi la compatibilitat informàtica i la interconnexió, així com la transmissió telemàtica de les sol·licituds, els escrits i les comunicacions que es facin en els seus registres i plataformes corresponents. La Sentència del Tribunal Suprem de 12 de gener de 2023, ECLI:ES:TS:2023:118, com a concreció d'aquestes obligacions, ha declarat que, excepte oposició expressa de l'interessat, no se li pot requerir que aporti documents en els quals fonamenta la seva sol·licitud, quan ja es troben en poder de les administracions o els han estat elaborats les administracions, les quals tenen l'obligació de sol·licitar-los de l'Administració corresponent a través d'interconnexió telemàtica.

36. En aquest sentit, el **Tribunal Constitucional** es va pronunciar sobre la constitucionalitat de la disposició addicional 2a. LPAC en la Sentència 55/2018, i ha declarat que no és inconstitucional si s'interpreta com a imposició d'una obligació de la instància territorial de justificar en el mateix expedient el compliment dels mandats d'eficiència, estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, així com de comunicar aquesta justificació a l'Estat, i en cap cas com a habilitació per exercir un control administratiu. El màxim intèrpret constitucional considera la interoperabilitat com a objectiu i element indispensable en un estat descentralitzat políticament (FJ 8).

37. L'article 156 LRJSP situa com a element estructural garant de connectivitat i compatibilitat de les aplicacions i els sistemes informàtics del sector públic l'**Esquema nacional d'interoperabilitat**, que comprèn el conjunt de criteris i recomanacions en matèria de seguretat, conservació i normalització de la informació, dels formats i de les aplicacions que han de tenir en compte les administracions per prendre decisions tecnològiques que garanteixin la interoperabilitat. El RAFME, que també parteix del reconeixement del principi general d'interoperabilitat, s'encarrega de concretar aquestes exigències en relació amb els diferents aspectes de l'administració digital.

38. L'Esquema nacional d'interoperabilitat ha estat desplegat en el nostre ordenament jurídic pel Reial decret 4/2010, de 8 de gener, i, tècnicament, per mitjà de diferents normes tècniques d'interoperabilitat, revisades i potenciades pel RAFME —catàlegs d'estàndards, document electrònic, digitalització

de documents, expedient electrònic, signatura i certificació, intermediació de dades…, fins a un total de vint-i-tres. Aquestes normes preveuen tota una sèrie de requisits i obligacions que han de complir les diferents administracions públiques per materialitzar aquest principi a nivell organitzatiu (capacitat de col·laboració entre òrgans i entitats), semàntic (utilització i comprensió automatitzades de la informació) i tècnic (compatibilitat tecnològica entre aplicacions i sistemes), seguint un model obligatori, versàtil i adaptable (GAMERO CASADO, 2009).

39. La reforma del Reial decret 4/2010 que el RAFME introdueix va ser objecte d'impugnació davant el Tribunal Suprem per part de la Generalitat de Catalunya perquè entenia que algunes de les noves normes tècniques d'interoperabilitat vulneraven les **competències estatutàries** d'aquesta comunitat autònoma en fixar-ne els continguts de manera molt exhaustiva i detallada, amb la conseqüència d'esgotar la capacitat d'intervenció autonòmica en aquest àmbit. El Tribunal Suprem, en la Sentència de 30 de maig de 2022, ECLI:ES:TS:2022:2187, partint del fet que la regulació es limita simplement a enumerar les normes tècniques d'interoperabilitat que són de compliment obligat i a anunciar-ne el contingut, sense predeterminar-lo, va assenyalar que l'al·legat que hi ha vulneració de la potestat d'autoorganització de les comunitats autònomes és prematur, perquè es denuncia una vulneració competencial merament hipotètica, en fer el retret sense conèixer el contingut de les normes tècniques. Aquesta mateixa sentència va admetre la legalitat del deure de col·laboració que introdueix l'art. 44 del RAFME per facilitar l'accés a les notificacions electròniques a través de l'Adreça electrònica habilitada única de l'Administració General de l'Estat com a expressió del principi d'interoperabilitat.

3. DIMENSIÓ EXTERNA: EL VALOR INSTRUMENTAL DE LA INFORMACIÓ EN PODER DEL SECTOR PÚBLIC

40. Com s'ha apuntat en la introducció, la dimensió externa de la informació en poder de les administracions públiques té dues manifestacions fonamentals: la **transparència** de l'activitat administrativa i la **reutilització de la informació** del sector públic. Juntament amb aquestes dimensions, a manera de pont entre la dimensió interna i l'externa, es troben els comunament anomenats serveis d'informació administrativa, unitats especialitzades a oferir als ciutadans informació sobre la mateixa organització i a atendre'n en primera instància les peticions.

41. Amb això queda evidenciat el caràcter instrumental de la informació pública, que no tan sols resulta útil i necessària per a les mateixes organitzacions públiques, sinó també per als ciutadans. Amb la suma de l'una i l'altra s'aconsegueix un tercer nivell, del qual es parlarà més endavant: l'**accés lliure a la informació pública**. És per això que aquesta segona dimensió té relació directa amb el concepte de govern obert, que planteja una forma diferent de governar i administrar, en la qual els ciutadans assumeixen més protagonisme en la presa de decisions públiques.

42. El **dret a saber** —satisfet per la doble via de l'accés a la informació pública i de la difusió d'aquesta informació per exigència de l'ordenament jurídic— té el seu àmbit d'aplicació en l'esfera de la relació entre l'Administració i el ciutadà; d'aquesta manera, l'Administració continua mantenint cert control sobre la informació, en tant que li correspon valorar les sol·licituds d'accés i decidir sobre la forma de difusió, dins dels marges que li permet la normativa concreta aplicable. En canvi, el **dret a reutilitzar** permet trencar aquests límits i multiplicar els efectes disseminadors de la publicitat de la informació per la via de la generació d'aplicacions que converteixen dades públiques en

coneixement; en aquests supòsits, la informació ja escapa del control de l'Administració i afecta tota la societat, a la qual ofereix un valor afegit que, a més, pot retornar en benefici de la mateixa Administració (MARTÍN, 2014).

3.1. Els serveis d'informació administrativa

43. Les administracions públiques, en exercici de la seva potestat d'autoorganització (*supra* § 8.14), han estructurat de diferents formes els serveis d'informació als ciutadans en funció de les seves pròpies característiques, dimensions i competències. En l'àmbit **estatal**, la norma encarregada d'aquesta qüestió és el Reial decret 208/1996, de 9 de febrer, pel qual es regulen els **serveis d'informació administrativa i atenció al ciutadà**; al mateix temps, la LPAC ha optat per crear les anomenades **oficines d'assistència en matèria de registres**, unitats especialitzades en la tramitació en primer nivell de les sol·licituds que presenten els ciutadans. Per mitjà de totes dues vies, es canalitza organitzativament l'exercici de determinats drets que reconeix la mateixa LPAC en relació amb la funció —general o particular— d'informació de les administracions públiques, com ara el dret a obtenir informació i orientació sobre els requisits jurídics o tècnics que les disposicions vigents imposin als projectes, les actuacions o les sol·licituds que es proposin dur a terme; el dret a identificar les autoritats i el personal al servei de les administracions públiques sota la responsabilitat dels quals es tramiten els procediments, o el dret a ser assistits en l'ús dels mitjans electrònics en les seves relacions amb les administracions públiques. En alguns casos —informació general—, s'ha d'oferir aquesta informació sense necessitat de demostrar cap legitimació; en d'altres —informació particular—, per contra, cal acreditar la condició de persona interessada.

44. Aquesta lògica s'ha reproduït en l'àmbit **autonòmic** i també **local**. Per això, es preveu la possibilitat d'acordar, per via d'un conveni de col·laboració, que des de les oficines d'informació i atenció de qualsevol administració pública es pugui oferir als ciutadans la informació administrativa de les altres, així com la creació d'oficines integrades d'informació amb participació de diverses administracions públiques.

45. Els **serveis generals d'informació administrativa** són compatibles, a més, amb unitats especialitzades —per exemple, en l'àmbit sanitari es troben les oficines d'atenció al pacient; en l'àmbit del consum les oficines d'atenció al consumidor— i amb les **oficines d'assistència en matèria de registres** que, més enllà de la funció de canalització de les sol·licituds dels interessats en el marc del procediment administratiu, també exerceixen funcions informatives. Així mateix, com a conseqüència de l'evolució de l'Administració digital, s'han articulat **altres canals** de difusió d'informació administrativa, igualment estructurats, especialitzats a atendre peticions d'informació general dels ciutadans per via telefònica, internet o xarxes socials.

46. El RAFME assenyala que les administracions públiques han de prestar l'assistència necessària per facilitar l'accés a les persones interessades als serveis electrònics proporcionats en el seu àmbit competencial a través d'algun dels canals següents: presencial, per mitjà de les oficines d'assistència que es determinin; portals d'internet i xarxes electròniques; xarxes socials; telefònic; correu electrònic; i

qualsevol altre que es pugui establir. Amb vocació d'universalitat, s'ha creat el Punt d'accés general electrònic (https://administracion.gob.es/pag_Home/index.html), com a punt únic d'accés dels ciutadans a totes les administracions públiques "amb l'objectiu de donar una solució a la gran dispersió de la informació de les administracions públiques en diferents portals i pàgines web, que provocava dificultats en l'accés de la ciutadania als procediments i serveis administratius, a informacions duplicades i a la falta d'una coordinació adequada". En aquesta línia, per assenyalar-ne algun exemple, algunes administracions autonòmiques, com la de Madrid o la de Catalunya, han obert canals de WhatsApp per informar els ciutadans sobre tràmits administratius o situacions d'emergència.

3.2. Publicitat i accés a la informació pública

47. La **informació** en si mateixa és **objecte de drets reconeguts als ciutadans**. Efectivament, la Constitució espanyola, en l'article 105, ha atorgat rellevància constitucional al dret d'accés dels ciutadans als arxius i registres administratius, que també reconeix l'article 13 LPAC. Aquest precepte remet directament a la LTBG, que opta per una doble manifestació del principi de transparència de l'activitat administrativa reconegut en l'article 3 LRSJP: publicitat activa i dret d'accés.

48. La LTBG, en l'exposició de motius, considera la **transparència** com un dels eixos fonamentals de tota acció política, que vincula —juntament amb l'accés a la informació pública i el bon govern— al control de les decisions públiques, amb especial èmfasi en l'ús dels fons públics. Es configura, doncs, com a difusió de la informació —per la doble via de la publicitat activa i de la publicitat reactiva— per fer possible el coneixement a l'efecte de control de l'actuació pública. En el cas de la difusió proactiva, el mecanisme de control és previ; en el de l'accés, posterior. En tots dos supòsits, s'opta per l'obertura dels formats per afavorir la reutilització.

49. La LTBG obliga les administracions públiques a **publicar de manera periòdica i actualitzada la informació** el coneixement del qual sigui **rellevant** per garantir la transparència de la seva activitat relacionada amb el funcionament i el control de l'actuació pública. Juntament amb això, concreta tres llistats de tipus d'informació que han de ser objecte de publicitat proactiva —informació institucional, organitzativa i de planificació; informació de rellevància jurídica; i informació econòmica, pressupostària i estadística—, i permet, a més, que la normativa autonòmica o la normativa sectorial ampliïn el mínim obligatori que la llei preveu (la qual cosa, de fet, ha ocorregut en la pràctica).

50. Respecte de la **forma en la qual s'ha de publicar** aquesta informació, cal conèixer el contingut de l'article 5.5 LTBG, d'acord amb el qual "ha de ser comprensible, d'accés fàcil i gratuït i ha d'estar a disposició de les persones amb discapacitat en una modalitat subministrada per mitjans o en formats adequats de manera que resultin accessibles i comprensibles, d'acord amb el principi d'accessibilitat universal i disseny per a tots". Juntament amb el dret a conèixer, la LTBG introdueix a través d'aquesta previsió un **dret a entendre**.

51. Addicionalment, l'article 11 proclama el principi de reutilització de la informació, que es concreta en el deure que la informació subjecta a les obligacions de

transparència estigui disponible en els portals de transparència preferiblement en formats reutilitzables. El **deure de reutilització** no es limita, per tant, únicament a la informació que pugui suscitar algun tipus d'interès comercial en els operadors econòmics, sinó que l'ha de comprendre tota en general, ja que tota pot ser aprofitada pels ciutadans.

52. Un bon exemple de regulació sobre aquesta matèria, per l'aposta per una visió integradora, és la que ofereix la Llei castellanomanxega 4/2016, de 15 de desembre, de transparència i bon govern, que combina els dos blocs normatius —transparència i reutilització— per articular un accés unificat a la informació.

53. La LTBG preveu tota una sèrie de **límits substantius o materials** a la transparència, aplicables tant a les obligacions de publicitat activa com a l'exercici del dret d'accés. Ho fa inspirada clarament en el Conveni del Consell d'Europa sobre accés a documents, fet a Tromsø el 18 de juny de 2019 i ratificat per Espanya l'octubre de 2023, sobre la base de tota una sèrie de drets i interessos, de béns jurídics públics i privats, que considera dignes de tutela. Tots es consideren en abstracte, i el fet que concorrin en el cas concret no implica directament desestimar la sol·licitud d'accés o la impossibilitat de publicar la informació que n'està afectada, sinó que requereix ponderació.

54. En concret, l'**article 14 LTBG** precisa: "El dret d'accés es pot limitar quan accedir a la informació suposi un perjudici per a: *a*) La seguretat nacional. *b*) La defensa. *c*) Les relacions exteriors. *d*) La seguretat pública. *e*) La prevenció, la investigació i la sanció dels il·lícits penals, administratius o disciplinaris. *f*) La igualtat de les parts en els processos judicials i la tutela judicial efectiva. *g*) Les funcions administratives de vigilància, inspecció i control. *h*) Els interessos econòmics i comercials. *i*) La política econòmica i monetària. *j*) El secret professional i la propietat intel·lectual i industrial. *k*) La garantia de la confidencialitat o el secret requerit en processos de presa de decisió. *l*) La protecció del medi ambient". Hi afegeix que l'aplicació dels límits ha de ser **justificada i proporcionada** al seu objecte i finalitat de protecció i ha d'atendre les circumstàncies del cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés. Juntament amb això, l'article 15 LTBG preveu com a límit específic la protecció de dades de caràcter personal: distingeix entre dades particularment sensibles i, en aquest cas, es requereix el consentiment; dades relatives a l'organització, que no són obstacle per difondre la informació; i dades que no siguin especialment protegides, supòsit en el qual l'òrgan al qual s'adreça la sol·licitud ha de concedir l'accés amb la ponderació prèvia prou raonada de l'interès públic en la divulgació de la informació i els drets dels afectats les dades dels quals apareguin en la informació sol·licitada, en particular el dret fonamental a la protecció de dades de caràcter personal.

55. El Consell de Transparència i Bon Govern ha anat desenvolupant una sèrie de criteris interpretatius per ajudar a guiar l'aplicació dels límits que resulten d'utilitat als operadors jurídics. A més, ja existeix una important jurisprudència en relació amb aquesta qüestió, que insisteix en la necessitat de fer-ne una interpretació restrictiva en tant que la seva aplicació suposa restringir un dret reconegut constitucionalment.

56. La LTBG regula el **dret d'accés** a la informació pública com a complement de l'obligació de publicar proactivament determinada informació en poder de les administracions. I ho fa amb un clar abast universal, tant subjectiu com objectiu.

57. Efectivament, l'article 12 LTBG estableix: "Totes les persones tenen dret a accedir a la informació pública, en els termes que preveu l'article 105 *b*) de la Constitució espanyola". Amb això queda clar que la **titularitat** del dret no està associada ni a la condició de nacional ni a la de ciutadà, així com que el seu objecte és tota

informació pública —òbviament, sempre que no estigui afectada per algun dels límits esmentats. El règim jurídic de l'exercici del dret d'accés es regula en els articles 17 i següents LTBG, si bé s'ha de tenir en compte el que preveu la DA 1a, en virtut de la qual la normativa reguladora del procediment administratiu corresponent serà l'aplicable a l'accés per part dels qui tinguin la condició d'**interessats en un procediment administratiu** en curs als documents que s'hi integrin; a més, es regeixen per la seva normativa específica, i per la LTBG amb caràcter supletori, les matèries que tinguin previst un règim jurídic específic d'accés a la informació —sigui o no més favorable que el que preveu la LTBG—, entre les quals es troben l'accés a la informació ambiental i a la destinada a la reutilització.

58. En aquest àmbit resulta particularment important el recurs a la jurisprudència per comprendre com s'està aplicant la norma en la pràctica, atesa la gran litigiositat generada davant l'exercici del dret d'accés. En aquest sentit, s'ha de tenir present que el Tribunal Suprem ha interpretat totes dues previsions de manera restrictiva i ha assenyalat que la primera de les remissions només és aplicable en el cas de procediments no conclosos. D'aquesta manera, des del moment en què es dicta resolució, els interessats poden accedir al contingut de l'expedient en aplicació del que preveu la LTBG, i existeix un règim jurídic específic d'accés a la informació únicament en els supòsits en els quals la norma —que ha de tenir rang de llei— ha volgut tenir en compte específicament les característiques de la informació que se sol·licita configurant un règim d'accés propi. Vegeu la STS d'11 de juny de 2020, ES:TS:2020:1558 i la STS de 8 de març de 2021, ECLI:ES:TS:2021:842. D'altra banda, els **òrgans** de control en matèria de transparència estan concretant en les diferents resolucions quin tipus d'informació queda emparada pel dret d'accés i quin no. En aquest sentit, és molt rellevant la STS de 10 de març de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:1033) en la qual el màxim òrgan jurisdiccional ha precisat que l'existència de normativa sectorial específica reguladora del dret d'accés a la informació no impedeix l'accés a la reclamació potestativa davant el CTBG establerta en la llei general reguladora de la transparència. En concret, afirma que "el fet que en la normativa de règim local existeixi una regulació específica, en el pla substantiu i procedimental, del dret d'accés a la informació per part dels membres de la Corporació, no exclou de cap manera que (…) contra la resolució que denegui en tot o en part l'accés a la informació l'interessat pugui formular la reclamació que es regula en l'article 24 de la Llei 19/2013" (F. J. 4t). Aquesta sentència ha suposat en la pràctica que la reclamació potestativa davant el CTBG —o òrgan autonòmic equivalent— sigui exercitable fins i tot en els casos en què existeix un règim específic d'accés a la informació.

59. En aquesta mateixa línia, és molt il·lustratiu el cas sobre els límits temporals de l'objecte del dret d'accés. Efectivament, l'Audiència Nacional, en la Sentència de 23 d'octubre de 2017, ECLI:ES:AN:2017:4186, va acceptar el plantejament de l'Advocacia de l'Estat recurrent (el Ministeri de Defensa es negava a oferir informació sobre els passatgers que acompanyen les autoritats en els vols d'una determinada part de la flota de la Força Aèria Espanyola al·legant que no hi havia obligació de fer-ho perquè la LTBG no estava en vigor) i va manifestar: "En el cas que ens ocupa, es justifica amb tota lògica jurídica que l'obligació d'emetre aquesta informació es produeix únicament a partir de l'entrada en vigor de la Llei 19/2013, que té lloc el dia 10 de desembre de 2014". Contra la resolució judicial, s'hi va recórrer en cassació, i el Tribunal Suprem va resoldre la qüestió en la Sentència de 3 de març de 2020, ECLI:ES:TS:2020:810; assenyala: "La Llei 19/2013 no conté, en definitiva, cap limitació del dret d'accés a la informació per raó d'antiguitat o actualitat de la informació pública respecte a la qual se sol·licita l'accés, de manera que no és procedent crear per via jurisprudencial aquesta limitació que la llei no estableix i que no es dedueix tampoc ni del preàmbul ni del règim jurídic que estableix, respecte del dret d'accés". El contrari, a parer seu, suposaria considerar que hi ha una limitació temporal al dret d'accés i implicaria crear un nou límit a aquest dret per via jurisprudencial, la qual cosa vulneraria l'article 105 *b*) CE.

60. La LTBG ha optat per procedimentalitzar el dret d'accés, és a dir, per configurar un dret sotmès a la càrrega de presentar sol·licitud que ha de ser resolta després de tramitar el **procediment** corresponent.

61. Aquest procediment s'**inicia** amb la presentació de **sol·licitud** per qualsevol mitjà que permeti tenir constància de la identitat del sol·licitant i de la informació que se sol·licita, amb indicació d'una adreça de contacte, preferentment electrònica, a l'efecte de notificacions, i la modalitat que es prefereix per accedir a la informació (art. 17 LTBG). Aquesta sol·licitud s'ha d'adreçar al titular de l'òrgan administratiu o entitat que posseeix la informació requerida i no ha d'incloure cap motivació com a requisit d'admissibilitat, la qual cosa no impedeix que el sol·licitant pugui indicar els motius pels quals requereix la informació, perquè poden influir en la decisió de l'òrgan actuant (que en cap cas no està facultat per rebutjar-la en absència de motivació) a l'hora de ponderar els límits que eventualment hi pugui haver; en tot cas, en el cas que el sol·licitant opti per motivar la seva sol·licitud, això s'ha de tenir en compte expressament en la resolució eventualment desestimatòria, que ha de ser motivada.

62. La llei ha volgut excloure de l'àmbit objectiu del dret d'accés determinats tipus d'informació, de tal manera que **s'han d'inadmetre a tràmit** les sol·licituds que es refereixin a informació que estigui en curs d'elaboració o de publicació general, a informació que tingui caràcter auxiliar o de suport, o a informació per a la divulgació de la qual sigui necessària una acció prèvia de reelaboració; les adreçades a un òrgan que tingui en poder seu la informació quan se'n desconegui el competent, i les que siguin manifestament repetitives o tinguin un caràcter abusiu no justificat amb la finalitat de transparència de la Llei (art. 18 LTBG).

63. La sol·licitud s'ha de **resoldre i notificar** al sol·licitant (i, si escau, als tercers afectats) en el termini màxim d'un mes des que és rebuda per l'òrgan competent per resoldre, termini que pot ser ampliat un altre mes en el cas que el volum o la complexitat de la informació ho faci necessari, la qual cosa se li ha de comunicar anticipadament.

64. Una vegada presentada una sol·licitud d'accés, es poden donar **tres situacions** alternatives. En primer lloc: **estimació de la sol·licitud**; en aquest cas, la informació ha de ser facilitada al sol·licitant, en la mesura en què sigui possible, a través dels mitjans que hagi indicat; l'accés és gratuït, si bé es pot requerir una taxa quan sigui necessari expedir còpies o transposar la informació a un format diferent de l'original. En segon lloc: **desestimació (total o parcial)** de la sol·licitud, que ha de ser en tot cas motivada; no obstant això, en els supòsits en els quals l'aplicació d'algun dels límits no afecti la totalitat de la informació, s'hi ha de concedir l'accés parcial, amb l'omissió prèvia de la informació afectada pel límit, tret que en resulti una informació distorsionada o sense sentit. En tercer lloc: no resolució expressa en termini, i en aquest cas s'entén que la sol·licitud ha estat desestimada (**silenci administratiu negatiu**) (*supra* § 15.88).

65. El Tribunal Constitucional ha declarat el **caràcter bàsic** de l'opció pel silenci administratiu desestimatori del legislador estatal, en vincular-lo amb el títol competencial "procediment administratiu comú". Efectivament, en la STC 104/2018, davant una qüestió d'inconstitucionalitat plantejada sobre l'article 31.2 de la Llei 8/2015, de 25 de març, de transparència de l'activitat pública i participació ciutadana d'Aragó, que assenyalava que el transcurs del termini per resoldre la sol·licitud d'accés permetia entendre-la estimada, ha considerat que el precepte és inconstitucional, ja que la regla del silenci negatiu que estableix l'article 20.4 LTBG compleix una funció típica de les normes de procediment administratiu comú —garantir un tractament comú dels administrats davant totes les administracions públiques— i la norma autonòmica la contradiu obertament (FJ 5).

66. Apostar per previsions normatives d'obligació de publicar determinada informació en pàgines web o en seus electròniques o per satisfer el dret dels ciutadans a l'accés a informació específica no és suficient, sinó que és necessari articular tota una sèrie de garanties concretes que permetin complir aquestes obligacions. En el sistema normatiu actual, les **garanties** són diverses: la creació per part de les administracions públiques d'unitats d'informació per a la gestió documental des de la perspectiva de la transparència; l'existència de sistemes de mesurament del grau de compliment de la normativa de transparència; l'aprovació de recomanacions, criteris, pautes i instruccions per aplicar-la; la presentació anual de memòries sobre el grau de compliment de la llei; el règim sancionador respecte dels possibles incompliments constitutius d'infracció; i les reclamacions substitutives dels recursos administratius enfront de desestimacions o estimacions parcials del dret d'accés, que constitueix la innovació més rellevant de la LTBG.

67. La LTBG ha optat per substituir el règim ordinari de recursos administratius per una **reclamació potestativa** davant un òrgan independent; *de facto*, el control efectiu de l'aplicació de la llei pivota sobre el Consell de Transparència i Bon Govern (CTBG) i, allà on se n'han creat, en els homòlegs autonòmics. Els uns i els altres han de respondre a quatre principis bàsics: immediatesa, assequibilitat, independència i efectivitat (MARTÍN, 2018).

68. En l'àmbit autonòmic, hi ha algunes **comunitats autònomes** que —bé per llei o bé perquè així ho han decidit els seus governs de manera provisional, mentre creen el seu propi òrgan, o definitiva, en absència d'una norma pròpia— han optat per encomanar al Consell estatal de Transparència i Bon Govern la resolució de les reclamacions en matèria d'accés; és el cas de Ceuta, Melilla, La Rioja, Cantàbria, Astúries, Extremadura i les Illes Balears. Altres comunitats autònomes han decidit crear un òrgan propi de control; és el cas d'Andalusia, Aragó, les Canàries, Catalunya, la Comunitat Valenciana, Madrid, Navarra, la Regió de Múrcia i Castella-la Manxa. Astúries, malgrat que manté el conveni amb el CTBG, ha iniciat el procés de constitució del seu propi òrgan. D'altra banda, algunes comunitats han preferit atribuir aquesta competència a òrgans existents; així ho han fet Castella i Lleó i Galícia, que han encomanat la funció de control, respectivament, al Procurador del Comú i al Valedor do Pobo, els seus defensors del poble. Finalment, en el cas del País Basc, s'ha creat la Comissió d'Accés a la Informació Pública, el president de la qual és el titular de la Direcció General de Govern Obert (per tant, integrat en l'estructura jeràrquica de l'Administració autonòmica).

3.3. Reutilització de la informació del sector públic i obertura de dades

69. La publicitat proactiva de la informació pública i l'accés a aquesta informació es complementen amb el **deure de les administracions públiques de promoure'n la reutilització**, entesa com l'ús per part de persones físiques o jurídiques de documents elaborats o custodiats per les diferents administracions territorials o generals i els sectors públics respectius, tal com estableix l'article 3 de la Llei 37/2007, de 16 de novembre, sobre reutilització de la informació del sector públic (LRISP). D'aquesta manera, la reutilització és, senzillament, l'ús per part de tercers d'informació pública posada a disposició seva, d'ofici o a petició de l'interessat, per part de l'Administració que la posseeix.

70. La Directiva (UE) 2019/1024 del Parlament Europeu i del Consell, de 20 de juny de 2019, relativa a les dades obertes i la reutilització de la informació del sector públic, va suposar un nou impuls a reutilitzar la informació pública a fi d'estimular la innovació de productes i serveis. Es va transposar al nostre ordenament jurídic a través del Reial decret llei 24/2021, de 2 de novembre, de transposició de diferents directives de la Unió Europea —més conegut com a Reial decret llei Òmnibus—, que insisteix en el fet que la informació pública constitueix un recurs important per promoure l'economia de les

dades, que, a més, permet generar grans beneficis econòmics i socials, així com de transparència de les administracions. Amb això es pretén renovar la regulació de la reutilització de la informació del sector públic davant els canvis tecnològics que han tingut lloc en els últims vint anys i alinear-la amb altres iniciatives reguladores a escala europea, com les relatives a la implantació d'IA. D'aquesta manera, s'amplia l'àmbit objectiu de la reutilització —en incorporar-s'hi les dades de recerca, noves metadades, les dades dinàmiques i les dades de valor afegit—, s'aposta per l'obertura de dades des del disseny i per defecte i, en definitiva, s'incorporen mesures per afavorir i facilitar la reutilització de la informació en poder del sector públic (VALERO, 2022).

71. Amb aquesta finalitat, en el nostre sistema s'ha articulat un règim administratiu de la reutilització —amb fins comercials o no comercials— amb **diferents modalitats**: reutilització de documents posats a disposició del públic sense subjecció a condicions; reutilització de documents posats a disposició del públic amb subjecció a condicions establertes en llicències tipus; reutilització de documents, amb sol·licitud prèvia, amb possibilitat d'incorporar condicions en una llicència específica; i acords exclusius. En qualsevol cas, les condicions han d'estar justificades per un objectiu d'interès públic i han de ser sempre objectives, proporcionades, no discriminatòries, justes i transparents. Aquest règim l'ha desplegat per al nivell estatal el Reial decret 1495/2011, de 24 d'octubre. Des de la perspectiva tècnica, les pautes bàsiques amb fins reutilitzadors es troben regulades en la Resolució de 19 de febrer de 2013 de la Secretaria d'Estat d'Administracions públiques per la qual s'aprova la Norma tècnica d'interoperabilitat de reutilització de recursos de la informació.

72. Un pas més en aquesta dinàmica de compartició de dades públiques és l'obertura total d'aquestes dades. Se sol definir el terme **dades obertes** com la publicació d'informació en formats estàndard, oberts i interoperables per facilitar-ne l'accés i la reutilització de manera automàtica i amb llibertat d'ús. Encara que el context natural és el de la reutilització, es tracta d'un terme més lligat conceptualment al govern obert i, per tant, connectat també amb les idees de participació i col·laboració i no únicament amb el principi de transparència.

73. Tenint en compte tot això, es pot entendre que les **polítiques de dades obertes** busquen afavorir que es reutilitzi la informació que es troba en poder de les administracions públiques després que sigui difosa, bé per iniciativa d'aquestes administracions o bé per petició individualitzada. Per tant, és possible afirmar que la transparència és la premissa de la reutilització, mentre que el format obert de la informació és una de les formes que fan possible la transparència i, al mateix temps, promou la participació i la col·laboració. En aquest sentit, si bé totes les dades obertes són públiques, no totes les dades públiques són obertes i, en conseqüència, el mer fet de publicar dades no permet parlar d'accés lliure a la informació. La finalitat de la **conjunció transparència – reutilització – dades obertes** és múltiple: millorar l'eficàcia en la prestació de serveis públics, fomentar la participació dels ciutadans, prevenir la corrupció i generar benefici econòmic. Tot això, mitjançant la connexió entre informació i coneixement i la creació d'una dinàmica en virtut de la qual el coneixement genera nou coneixement.

74. Precisament per això, la DA 1a. LRISP estableix el deure del govern de desenvolupar **plans i programes dirigits a facilitar la reutilització** de la informació del

sector públic i, més en concret, l'article 4.5 preveu l'obligació de totes les administracions públiques de crear dispositius i sistemes de gestió documental que permetin als ciutadans una recuperació eficaç de la informació, disponible en línia, i que enllacin amb els dispositius i sistemes de gestió posats a disposició per altres administracions. Així mateix, han de facilitar eines informàtiques que permetin l'accés en línia als llistats dels documents que puguin ser àmpliament reutilitzables i la cerca dels documents disponibles per ser reutilitzats, amb les metadades pertinents d'acord amb el que estableixen les normes tècniques d'interoperabilitat, accessibles, sempre que sigui possible i apropiat, en línia i en format llegible per a una màquina. En relació amb això, destaca el deure de crear un catàleg d'informació pública reutilitzable que sigui accessible a través d'un punt únic i interoperable amb els d'altres administracions.

75. Aquest mandat es compleix a través de la **iniciativa Aporta**, promoguda des de 2009, per promocionar l'obertura d'informació pública i contribuir a desenvolupar serveis avançats basats en dades. En el context d'aquesta iniciativa, s'ha posat a disposició dels ciutadans el portal https://datos.gob.es, a través del qual es pot accedir a més de cent mil conjunts de dades de l'Administració General de l'Estat, les diferents administracions autonòmiques i les entitats locals sobre matèries tan variades com l'habitatge, la salut, el sector públic, l'ocupació, l'educació, l'economia o l'esport.

76. En aquest context, una iniciativa summament interessant, impulsada per la Unió Europea i vinculada a la seva estratègia de dades, són els anomenats espais europeus de dades, que es poden definir com una infraestructura basada en mecanismes comuns de governança, organitzatius, normatius i tècnics, que facilita l'accés a les dades i, amb això, el desenvolupament de models de negoci basats a explotar-les i explorar-les. En essència, és un ecosistema a partir del qual es pot materialitzar la compartició voluntària de les dades per part dels seus participants —públics i privats— en un entorn de sobirania, confiança i seguretat, que permet crear nous productes i genera valor. L'Agència Espanyola de Protecció de Dades ha publicat un interessant document sobre aquesta qüestió: https:// www.aepd.es/es/documento/aproximacion-espacios-datos-rgpd.pdf. La primera concreció d'aquesta iniciativa se centra en les dades sanitàries, si bé n'hi ha d'altres en procés, com la relativa a les dades per a la contractació pública.

4. LA PROTECCIÓ DE LA INFORMACIÓ I LES DADES

77. La **transformació digital** de l'Administració pública no tan sols comporta la promesa de més eficàcia i eficiència en el funcionament i en l'accés als serveis públics electrònics; també implica **un risc important** —que, sens dubte, constitueix el principal repte des de la perspectiva material— derivat de l'eventual major vulnerabilitat dels sistemes, aplicacions i solucions informàtics i, per tant, de la informació que contenen i, juntament amb això, de la necessitat de conservar aquesta informació, particularment important en un context tecnològic tan canviant. Conscient d'això, el nostre ordenament jurídic ha configurat la **protecció de la informació i les dades com un dret i com un deure**.

78. Efectivament, l'article 13 h) LPAC reconeix el **dret de les persones a la protecció de dades de caràcter personal** i, en particular, a la seguretat i confidencialitat de les dades que figuren en els fitxers, sistemes i aplicacions de les administracions públiques. Com a contrapartida, l'article 17.3 exigeix que els mitjans o suports en els quals s'emmagatzemin documents disposin de **mesures de seguretat**, d'acord amb el que preveu l'Esquema nacional de seguretat, que garanteixin la integritat, l'autenticitat, la

confidencialitat, la qualitat, la protecció i la conservació dels documents emmagatzemats; així mateix, disposa que cal assegurar la identificació dels usuaris i el control d'accessos, així com el compliment de les garanties previstes en la legislació de protecció de dades —totes, exigències que reitera l'article 46 LRJSP.

4.1. Seguretat

79. La **seguretat** de les xarxes i dels sistemes d'informació i comunicacions en l'àmbit públic és tan rellevant que l'article 3 LRJSP la configura com **principi general de l'actuació administrativa**, que es projecta igualment —tant en la mateixa norma com en el RAFME— sobre els diferents components de l'Administració digital (seu electrònica, signatura electrònica, intercanvi i transmissions de dades entre administracions, arxiu electrònic, gestió compartida de serveis, reutilització d'aplicacions i sistemes, etc.). Els requisits en què es concreta aquest deure, des de la perspectiva tecnològica, es preveuen en l'Esquema nacional de seguretat, que, d'acord amb el que preveu l'article 156.2 LRJSP, té per objecte establir la política de seguretat en la utilització de mitjans electrònics i està constituït pels principis bàsics i requisits mínims que garanteixin adequadament la seguretat de la informació tractada.

80. Aquestes previsions s'han de completar amb la regulació —més àmplia quant a la seva perspectiva— que conté la Llei 36/2015, de 28 de setembre, de seguretat nacional, que parteix dels complexos riscos que comporta aquesta qüestió en l'actualitat i concep la **seguretat nacional** com "l'acció de l'Estat dirigida a protegir la llibertat i el benestar dels seus ciutadans, a garantir la defensa d'Espanya i els seus principis i valors constitucionals, així com a contribuir al costat dels nostres socis i aliats a la seguretat internacional en compliment dels compromisos assumits". Tot això es concreta en una sèrie d'òrgans, organismes, recursos i procediments que configuren el Sistema de seguretat nacional. El marc estratègic per garantir la ciberseguretat el regula actualment el Reial decret 1150/2021, de 28 de desembre, pel qual s'aprova l'Estratègia de seguretat nacional 2021.

81. Amb caràcter general, la garantia de seguretat de les xarxes i de les telecomunicacions és una **competència estatal**. En la STC 142/2018, a propòsit de la creació de l'Agència de Ciberseguretat de Catalunya, el Tribunal Constitucional va manifestar: "la ciberseguridad se incluye en materias de competencia estatal en cuanto, al referirse a las necesarias acciones de prevención, detección y respuesta frente a las ciberamenazas, afecta a cuestiones relacionadas con la seguridad pública y la defensa, las infraestructuras, redes y sistemas y el régimen general de telecomunicaciones" (FJ 4).

82. Tal com ocorre amb el principi d'interoperabilitat, la garantia de la seguretat de la informació en l'àmbit del sector públic (amb exigències tant per als poders públics com per als qui s'hi relacionin) s'estructura al voltant de l'**Esquema nacional de seguretat**, concebut com a instrument que té per objecte establir la política de seguretat en la utilització de mitjans electrònics en l'àmbit administratiu, constituït pels principis bàsics i requisits mínims que garanteixin adequadament la seguretat de la informació tractada.

83. El Reial decret 3/2010, de 8 de gener, va ser l'encarregat de regular-lo originàriament i concretar la política de seguretat en l'ús dels mitjans electrònics per part del sector públic. Aquesta norma va ser derogada i reemplaçada pel **Reial decret 311/2022**, de 3 de maig, pel qual es regula l'Esquema nacional de seguretat, amb la finalitat d'adaptar les exigències als canvis tecnològics i jurídics experimentats en els últims anys. En essència, preveu tota una sèrie de principis i requisits per garantir la protecció adequada de la informació tractada i els serveis que presten les entitats que integren el sector públic —estatal, autonòmic i local. Concep la seguretat com un procés integral constituït per tots els elements humans, materials, tècnics, jurídics i organitzatius relacionats amb el sistema d'informació, i parteix de la gestió de la seguretat basada en els riscos, amb un enfocament preventiu clar. Tot això es tradueix en òrgans, guies, instruccions tècniques i, en definitiva, exigències jurídiques i tecnològiques de compliment obligat. Juntament amb això, s'ha de tenir present la Directiva (UE) 2022/2555 del Parlament Europeu i del Consell, de 14 de desembre de 2022, relativa a les mesures destinades a garantir un nivell comú elevat de ciberseguretat en tota la Unió, encara pendent de transposició pel Regne d'Espanya.

84. Cada administració pública (i, dins d'aquesta, els seus diferents departaments i entitats) ha de disposar d'una política de seguretat adaptada a la seva organització que respongui als principis i requisits que preveu l'Esquema nacional; així mateix, s'hi incorporen mesures d'auditoria regular i el deure d'informar de l'estat de la seguretat a través de la Comissió Sectorial d'Administració Electrònica.

85. Tot això s'ha de fer, en aplicació del **principi de proporcionalitat** —consagrat en l'article 2 *e*) RAFME—, conciliant les mesures de seguretat amb la naturalesa i les circumstàncies dels diferents tràmits i actuacions per mitjans electrònics. A més, com a exigències de tipus tecnològic però plasmades en normes jurídiques, els instruments garants de la seguretat de la informació, així com l'activitat administrativa que hi està vinculada, són susceptibles d'**impugnació i control** (FONDEVILA, 2017).

86. Finalment, igual que succeeix amb el principi d'interoperabilitat, la mateixa LPAC tracta de garantir el compliment del principi de seguretat en relació amb les plataformes autonòmiques i locals, bé facilitant l'adhesió voluntària a les estatals o bé exigint, en el cas d'optar per plataformes pròpies, que s'acrediti el compliment de l'Esquema Nacional de Seguretat.

4.2. Protecció de dades de caràcter personal

87. Com en el cas de la seguretat, l'article 3 LRJSP concep la protecció de dades de caràcter personal com un **principi general d'actuació de les administracions públiques** que respon, igualment, a un dret reconegut ja no tan sols en la LPAC, sinó directament en la Constitució espanyola —com a **dret fonamental**, conceptualitzat com a tal en la STC 292/2000—, l'article 18.4 de la qual assenyala que la "llei ha de limitar l'ús de la informàtica per garantir l'honor i la intimitat personal i familiar dels ciutadans i el ple exercici dels drets". Es tracta d'un principi i dret que es troba desafiat plenament amb la constant evolució del desenvolupament tecnològic, que, juntament amb possibilitats d'innovació, comporta nous riscos, com succeeix en el cas de la intel·ligència artificial i les neurociències (YUSTE, 2025).

88. Aquest dret, a més, té una clara **dimensió europea**, no tan sols perquè ha estat incorporat al catàleg de drets fonamentals de la Unió Europea a través de l'article 8 de la Carta de drets fonamentals i està reconegut explícitament en l'article 16 del Tractat de funcionament de la Unió Europea, sinó també pel valor que representen

les dades i pels desafiaments que comporta la ràpida evolució de les tecnologies. Efectivament, el Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (RGPD), parteix de la premissa que el tractament de dades personals ha d'estar concebut per servir la humanitat, de tal manera que el dret a la protecció de dades no és un dret absolut, sinó que s'ha de considerar en relació amb la funció que fa en la societat i s'ha de ponderar amb altres drets fonamentals sobre la base del principi de proporcionalitat. D'aquesta manera, regula els tractaments que duen a terme tant les persones físiques i jurídiques com les administracions públiques, i tracta de conciliar el control de les mateixes dades personals amb el seu tractament per a fins legítims i, en particular, de garantir la lliure circulació d'aquestes dades dins del territori de la Unió amb les degudes cauteles.

89. En l'àmbit nacional, la Llei orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de protecció de dades personals i garantia dels drets digitals, té per objecte principal adaptar l'ordenament jurídic espanyol al reglament europeu esmentat —malgrat l'eficàcia directa— per eliminar possibles incompatibilitats entre l'un i l'altre. Considera els **principis** reguladors de la protecció de dades —exactitud, confidencialitat i consentiment— i els **drets** de les persones en relació amb els tractaments —transparència i informació i accés, rectificació, limitació del tractament, portabilitat i supressió—, amb remissió expressa en tots aquests casos als preceptes del reglament que regulen la matèria (art. 12-22 RGPD). Juntament amb això, estableix les **obligacions** dels diferents subjectes que tenen el deure de garantir la protecció adequada de les dades personals —responsable, encarregat del tractament i delegat de protecció de dades— i aposta pels codis de conducta i certificació com a instruments concrets per garantir una adequada tutela de les dades en cada organització. El control del compliment de les obligacions que imposa la llei correspon a l'Agència Espanyola de Protecció de Dades, a la qual s'atribueixen potestats d'inspecció, vigilància i control i, en particular, potestat sancionadora.

90. Perquè aquestes normes siguin aplicables és necessari que la informació contingui dades personals. Per **dada personal** s'entén tota informació sobre una persona física identificada o identificable, és a dir, tota persona la identitat de la qual es pugui determinar, directament o indirectament, en particular mitjançant un identificador —com, per exemple, un nom, un número d'identificació, dades de localització, un identificador en línia o un o diversos elements propis de la identitat física, fisiològica, genètica, psíquica, econòmica, cultural o social d'aquesta persona (art. 4.1 RGPD). No obstant això, la normativa reguladora de la protecció de dades de caràcter personal no és aplicable en els casos en els quals, fins i tot malgrat contenir dades personals, es duen a terme processos de dissociació entre les dades i la persona que n'és titular, de tal manera que no permetin identificar-la.

91. La normativa esmentada pivota entorn de tres **eixos.** En primer lloc, l'aplicació de la normativa es basa en el concepte de **tractament**, definit, de manera certament àmplia, com qualsevol operació o conjunt d'operacions efectuades sobre dades

personals o conjunts de dades personals, ja sigui per procediments automatitzats o no, com la recollida, el registre, l'organització, l'estructuració, la conservació, l'adaptació o la modificació, l'extracció, la consulta, la utilització, la comunicació per transmissió, la difusió o qualsevol altra forma d'habilitació d'accés, l'acarament o la interconnexió, la limitació, la supressió o la destrucció (art. 4.2 RGPD).

92. En segon lloc, la protecció de les dades es basa en la necessitat que es doni almenys una de les **condicions que legitimen el tractament** (les anomenades bases de legitimació), que ha de ser lícit i lleial: des de la perspectiva del seu titular, el consentiment per al tractament amb un o diversos fins concrets, que ha de ser lliure, específic, informat i inequívoc; juntament amb això, la necessitat del tractament per executar un contracte, complir una obligació legal, protegir interessos vitals de l'interessat o d'una altra persona física, complir una missió d'interès públic o exercir poders públics o, finalment, satisfer interessos legítims del responsable del tractament (en aquest últim cas, sempre que no prevalgui sobre els drets del titular de les dades). Juntament amb això, es preveuen tota una sèrie de **mesures —preventives i reactives— per garantir la licitud del tractament**, com ara limitacions, obligacions formals i tècniques (registre, notificació de violacions de seguretat, avaluacions d'impacte, xifrat d'informació) i sancions; en qualsevol cas, el principi de transparència exigeix que la informació relativa al tractament sigui accessible i comprensible fàcilment.

93. En tercer lloc, des del **punt de vista organitzatiu**, es regulen detalladament les obligacions concretes tant dels qui duen a terme tractaments —responsable del tractament, a qui correspon determinar les finalitats i mitjans d'aquest tractament (art. 4.7 RGPD), i encarregat del tractament (art. 4.8 RGPD), que és qui tracta les dades personals per compte de l'anterior— com del delegat de protecció de dades, amb funcions d'assessorament, supervisió i col·laboració en el control (art. 37.1 RGPD).

94. Com s'ha avançat, les obligacions i exigències que conté la normativa reguladora de protecció de dades de caràcter personal són igualment **aplicables a les administracions públiques**. Aquestes són responsables de tractaments i, a vegades, encarregats d'aquest tractament; en conseqüència, han d'elaborar un registre d'activitats de tractament, analitzar-ne les bases jurídiques, efectuar anàlisis de riscos, incorporar i verificar mesures de seguretat, designar un delegat de protecció de dades i potenciar plans de formació per als empleats públics. De fet, la major part de les consultes que es plantegen davant l'Agència Espanyola de Protecció de Dades es refereixen al sector de les administracions públiques; encara més: no poques de les seves resolucions en matèria d'incompliments tenen per objecte actuacions infractores d'administracions públiques —que, a diferència dels particulars, només tenen com a conseqüència jurídica una prevenció i no la imposició de multa. Per oferir-ne alguna dada, en la Memòria anual de 2021 el 5 % de les reclamacions davant l'Agència es van plantejar contra administracions públiques —un 47 % més que el 2020—; en relació amb els procediments sancionadors, el 8 % va tenir per objecte una acció o omissió d'administracions públiques —un 26 % més que el 2020.

5. BIBLIOGRAFIA

5.1. Bibliografia citada

Antonio David BERNING PRIETO, *Validez e invalidez de los actos administrativos en soporte electrónico*, Aranzadi – Thomson Reuters, Cizur Menor, 2019.

Anahí CASADESÚS DE MINGO, "Gobernanza de datos", a Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ (dir.), *La Administración Digital*, Dykinson, Madrid, 2022, pàg. 257-284.

Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ i Anahí CASADESÚS DE MINGO, "El impacto de la gestión documental en la transparencia de las administraciones públicas. La transparencia por diseño", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 19 (2018), pàg. 6-16.

José María DELGADO BÁIDEZ, *El derecho a no aportar información al procedimiento administrativo en el contexto de la transformación digital*, Comares, Granada, 2023.

Jorge FONDEVILA ANTOLÍN, "Seguridad en la utilización de los medios electrónicos. El esquema nacional de seguridad", a Eduardo GAMERO CASADO (dir.), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico del sector público*, Tirant lo Blanch, València, 2017, pàg. 597-674.

Isaac MARTÍN DELGADO, "La configuración legal de los consejos autonómicos de transparencia: algunos riesgos para el ejercicio de su función de control", *Dilemata,* núm. 27 (2018), pàg. 178-220.

Isaac MARTÍN DELGADO, "Transparencia, reutilización y datos abiertos. Algunas reflexiones generales sobre el acceso libre a la información pública", a Julián VALERO TORRIJOS i Manuel FERNÁNDEZ SALMERÓN (coord.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Aranzadi – Thomson Reuters, Cizur Menor, 2014, pàg. 367-406.

Rubén MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *Administración pública electrónica,* Civitas – Thomson Reuters, Cizur Menor, 2009.

Juli PONCE SOLÉ, *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad,* Lex Nova, Valladolid, 2001.

Julián VALERO TORRIJOS, "El régimen jurídico de los datos de alto valor: dificultades y retos para su aplicación práctica", a Julián VALERO TORRIJOS i Rubén MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (dir.), *Datos abiertos y reutilización de la información del sector público*, Comares, Granada, 2022, pàg. 81- 102.

Clara Isabel VELASCO RICO, "Personalización, proactividad e inteligencia artificial. ¿Un nuevo paradigma para la prestación electrónica de servicios públicos?". *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 30 (2020), https://doi.org/10.7238/10.7238/idp.v0i30.3226

5.2. Bibliografia complementària recomanada

Dolors CANALS AMETLLER, "El fenómeno colaborativo en la gestión pública local: algunas experiencias en curso", a Eloísa CARBONELL PORRAS (dir.), *Gobierno locales y economía colaborativa*, Iustel, Madrid, 2022, pàg. 69-93.

Mercedes FUERTES, *Metamorfosis del Estado. Maremoto digital y ciberseguridad*, Marcial Pons, Madrid, 2022.

Emilio GUICHOT REINA i Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, *El derecho de acceso a la información pública*, Tirant lo Blanch, València, 2020.

Isaac MARTÍN DELGADO, *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración pública desde la perspectiva de la innovación*, Iustel, Madrid, 2020.

Rubén MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, "Problemas prácticos de la reutilización y transferencia de tecnologías entre administraciones", *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 182 (2022), pàg. 48-59.