Manual de Dereito administrativo
Revista de Derecho Público: Teoría y Método
pp. 691-714
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.

LECCIÓN 28

INFORMACIÓN E DATOS

Isaac Martín Delgado
Universidade de Castela-A Mancha

SUMARIO: 1. INTRODUCIÓN: DATOS, INFORMACIÓN, COÑECEMENTO.—2. DIMENSIÓN INTERNA: O VALOR ESTRUTURAL DA INFORMACIÓN EN PODER DO SECTOR PÚBLICO: 2.1. Introdución: a información como medio; 2.2. Xestión documental e gobernanza dos datos; 2.3. Interoperabilidade.—3. DIMENSIÓN EXTERNA: O VALOR INSTRUMENTAL DA INFORMACIÓN EN PODER DO SECTOR PÚBLICO: 3.1. Servizos de información administrativa; 3.2. Publicidade e acceso á información pública; 3.3. Reutilización da información do sector público e apertura de datos.—4. A PROTECCIÓN DA INFORMACIÓN E DOS DATOS: 4.1. Seguridade; 4.2. Protección de datos de carácter persoal.—5. BIBLIOGRAFÍA: 5.1. Bibliografía citada. 5.2. Bibliografía complementaria recomendada.

1. INTRODUCIÓN: DATOS, INFORMACIÓN, COÑECEMENTO

1. A Administración pública é unha organización social que ten encomendada constitucionalmente a misión de satisfacer o interese xeral (*supra* § 1.2). En tanto que organización (dotada, ademais, de personalidade xurídica propia), **cada Administración** —territorial ou xeral ou institucional, instrumental ou especial (*supra* § 1.21)— **posúe unha serie de medios humanos e materiais** para a realización das funcións que lle atribúe o ordenamento xurídico: recursos económicos, persoal, edificios, sistemas e aplicacións informáticas etc. Un dos elementos fundamentais

dos que se serve para o exercicio das súas competencias é a **información** que está no seu poder ou ao seu alcance. Esta información plásmase en documentos e en bases de datos almacenados en formatos e soportes diferentes que xeran, pola súa vez, novos datos e nova información útil para o desenvolvemento das funcións administrativas. Desde esta perspectiva, **os datos** constitúen un **recurso estratéxico**, e máis aínda no contexto da transformación dixital das nosas organizacións públicas.

2. O uso dilixente da **información** dispoñible como criterio determinante da actuación administrativa é unha das manifestacións do principio de boa administración (PONCE, 2001). Os **datos** son unha **ferramenta imprescindible** para a **toma de decisións administrativas** con carácter xeral e tamén para a satisfacción dos principios xerais que guían a actuación da Administración pública —eficacia, boa administración, obxectividade— e, mesmo, en función das circunstancias concorrentes para o cumprimento do principio de legalidade. Efectivamente, a toma de decisións —cando pretende ser racional e perseguir a certeza— baséase en datos e, cada vez con maior insistencia, o ordenamento xurídico esixe da Administración tarefas de planificación e avaliación que requiren dunha boa xestión da información que está no seu poder ou ao seu alcance.

3. A nivel xurisprudencial, o Tribunal Supremo vinculou **datos, procedemento e dereito de boa administración** na súa Sentenza do 14 de abril de 2021, ECLI:ES:TS:2021:1387, precisando que "o dereito ao procedemento administrativo debido, que é corolario do deber de boa administración, garante que as decisións administrativas (…) se adopten de forma motivada e congruente co íter procedemental, sen incorrer en desviación do procedemento, na medida en que se require que non haxa discordancias de carácter substancial entre os datos fácticos relevantes, a fundamentación xurídica obrante no expediente e o contido da decisión administrativa".

4. Pola súa banda, a nivel gobernamental, a Estratexia nacional de intelixencia artificial (2020) establece como un dos seus eixos estratéxicos o desenvolvemento de plataformas de datos para lle dar soporte á intelixencia artificial no ámbito do sector público para implementar novos servizos dirixidos aos cidadáns. Así mesmo, aposta pola creación da chamada *Oficina do Dato*, co fin de impulsar o uso dos **datos para a mellora dos procedementos administrativos**, entre cuxas tarefas se inclúen as seguintes: o establecemento das medidas necesarias para impulsar a compartición e o uso dos datos públicos e privados, a creación de contornas para compartir de maneira segura os datos da Administración coas empresas e destas coa Administración, así como das empresas entre si, de forma aliñada e coordinada coas institucións existentes que elaboran estatísticas oficiais. Tamén se encarga do seguimento das tendencias nas estratexias europeas de datos e de *cloud* e de investir na xeración de "lagos de datos" sectoriais e da proposta de mecanismos de gobernanza. Véxase a Orde ETD/803/2020, do 31 de xullo, pola que se crea a División Oficina do Dato e a División de Planificación e Execución de Programas na Secretaría de Estado de Dixitalización e Intelixencia Artificial. En maio de 2024, aprobouse por parte do Goberno de España unha nova Estratexia de intelixencia artificial 2024, na que se inclúe como iniciativa específica o establecemento dun modelo de gobernanza común de datos.

5. Ao mesmo tempo, **a información** en poder das distintas administracións públicas posúe **valor para terceiros** alleos a elas e vincúlase nalgúns casos coa satisfacción de dereitos e intereses recoñecidos polo ordenamento xurídico. A difusión da información pública permite coñecer como realizan as súas funcións, en que se gastan os fondos públicos, como se estrutura a organización ou por que se adoptan determinadas decisións (con quen licita un Concello ou canto diñeiro gastou Radiotelevisión Española no último Festival de Eurovisión). Xunto con iso, o acceso a esa información ten un carácter instrumental para o exercicio doutros dereitos e

intereses (a elaboración dunha noticia sobre a compra de máscaras ou o desenvolvemento dunha investigación académica sobre o incumprimento do Dereito da Unión Europea por parte do Reino de España), algún dos cales está directamente vinculado á oportuna xestión desa información —como é o caso do dereito a non achegar datos e documentos en poder das administracións públicas—. É máis, o valor da información pode ser mesmo económico, en tanto que resulta susceptible de reutilización coa finalidade de xerar novos produtos ou servizos ofrecidos ao mercado (aplicación para a procura de casa que, xunto co prezo e coas características das vivendas en venda ou aluguer, ofrece información dos colexios próximos, os últimos informes de inspección educativa sobre estes, o índice de criminalidade do barrio e a idade media dos seus moradores) ou para adoptar decisións estratéxicas (identificar necesidades de clientes para aumentar a competitividade).

6. Desde hai varios anos, a Unión Europea está impulsando estratexias e normativa para promover a **apertura e a compartición de datos** no ámbito público e privado. Destaca particularmente a coñecida como Lei de gobernanza de datos (Regulamento (UE) 2022/868 do Parlamento Europeo e do Consello, do 30 de maio de 2022, relativo á gobernanza europea de datos), que pretende favorecer a innovación e a transformación dixital baseada en datos; a chamada Lei de datos (Regulamento (UE) 2023/2854) do Parlamento Europeo e do Consello, do 13 de decembro de 2023, sobre normas harmonizadas para un acceso xusto aos datos e a súa utilización), por medio da cal se establecen novas regras para o uso dos datos xerados no ámbito da Unión, e a Directiva de datos abertos (Directiva (UE) 2019/1024 do Parlamento Europeo e do Consello, do 20 de xuño de 2019, relativa aos datos abertos e á reutilización da información do sector público, cuxa finalidade é explotar plenamente o potencial da información do sector público para a economía e a sociedade no eido europeo. A modo de marco conceptual de todas estas iniciativas, a Comisión Europea aprobou unha Estratexia europea de datos para potenciar unha economía de datos sobre a base da mellora nos mecanismos e instrumentos de interoperabilidade, calidade, gobernanza e infraestruturas, sen esquecer a ciberseguridade. E como primeira aplicación práctica publicouse recentemente o Regulamento (UE) 2025/327 do Parlamento Europeo e do Consello, do 11 de febreiro de 2025, relativo ao Espazo Europeo de Datos de Saúde, co fin de mellorar o acceso por parte das persoas físicas aos seus datos de saúde electrónicos persoais e o control dos devanditos datos, no contexto da asistencia sanitaria, así como de alcanzar mellor outros fins para os que se necesite o uso de datos de saúde electrónicos no sector da asistencia sanitaria e no sector asistencial que beneficiarían a sociedade, como a investigación, a innovación, a formulación de políticas, a preparación e a resposta ante as ameazas para a saúde, incluídas a prevención e a resposta ante futuras pandemias, a seguridade dos pacientes, o medicamento personalizado, as estatísticas oficiais ou as actividades de regulación.

7. Precisamente por iso pode afirmarse que, desde esta perspectiva, **a información ten dúas** claras **dimensións: interna e externa**. A dimensión interna fai referencia á xestión da información en poder da Administración —para os efectos de arquivo e de **adopción de decisións** no marco do procedemento administrativo— e ao intercambio de información entre administracións; a dimensión externa garda relación co **acceso** á información pública por parte dos cidadáns e das empresas (interesados e terceiros). Obviamente, ambas as dimensións están conectadas entre si: unha boa xestión documental favorece o uso instrumental desta para o cumprimento doutras obrigas e a satisfacción doutros dereitos recoñecidos polo ordenamento xurídico.

8. Un claro exemplo diso é a incorporación das obrigas de transparencia previstas na lei no **ciclo de vida dos documentos** para satisfacer o dereito de acceso á información pública e promover a súa reutilización desde o deseño dos sistemas de xestión documental, mesmo de forma automatizada —transparencia por deseño— (CERRILLO e CASADESÚS, 2018).

9. Por último, debe terse presente que a información, polo valor estratéxico que posúe —interno e externo—, necesita de **garantías**. Efectivamente, ha de estar protexida fronte a inxerencias e intromisións contrarias a dereito ou fronte a usos ilexítimos. A normativa de protección de datos de carácter persoal e a normativa en materia de seguridade e ciberseguridade buscan principalmente garantir a integridade da información en poder da Administración e evitar usos fraudulentos, tendo en ambos os casos moi presente o contexto tecnolóxico actual.

10. En definitiva, **os datos,** debidamente estruturados**, xeran información** e esa información permite crear **coñecemento e achega valor**. A clave para comprender a relación inseparable entre as tres manifestacións anteriormente expostas —dimensión interna, dimensión externa e garantías— atópase na propia definición de dato. Segundo o *Dicionario da Real Academia Galega*, por tal debe entenderse o "antecedente necesario para chegar ao coñecemento exacto de algo ou para deducir as consecuencias lexítimas dun feito", así como a "información disposta de maneira adecuada para o seu tratamento por un ordenador". A existencia de inxentes cantidades de datos non equivale por si mesma a información; a mera difusión pública deses datos non garante o coñecemento. Só cando os datos en poder das administracións públicas se estruturan, se comparten e se toman en consideración para a adopción de decisións públicas podemos falar verdadeiramente de organizacións "datacéntricas". Ademais, unicamente cando se poñen ao dispor da cidadanía e das empresas para que estes, de maneira sinxela, poidan coñecelos e, se é o caso, reutilizalos, é posible falar de acceso libre á información. Nun e noutro caso, o tratamento informático é a clave para aproveitar ao máximo o seu potencial e, ao mesmo tempo, coñecer as súas vulnerabilidades ou riscos de uso fraudulento resulta imprescindible para protexer debidamente a información.

2. DIMENSIÓN INTERNA: O VALOR ESTRUTURAL DA INFORMACIÓN EN PODER DO SECTOR PÚBLICO

2.1. Introdución: a información como medio

11. A importancia dos datos como **un elemento estruturante da acción administrativa** está hoxe en día fóra de toda dúbida. A transformación dixital da Administración pública conduciu a ampliar as posibilidades de tratamento documental e, en particular, a situar o dato como ferramenta fundamental para a elaboración das políticas públicas, o exercicio das potestades administrativas e a satisfacción dos dereitos da cidadanía. Máis aínda nun contexto como o actual, de crecente incorporación de tecnoloxías disruptivas —en particular, a intelixencia artificial—, que se suma ao crecemento na cantidade de datos dispoñibles, ao incremento da capacidade de computación e de almacenamento e ao desenvolvemento de novas técnicas de explotación dos datos, todo iso a custos alcanzables. En definitiva, os datos son considerados un activo dixital fundamental de carácter estratéxico.

12. Como sinala moi graficamente o Libro branco sobre a intelixencia artificial da Comisión Europea, "sen datos, o desenvolvemento da IA e doutras aplicacións dixitais resulta imposible". O Plan

España dixital 2025 recolle como eixe estratéxico o relativo á economía do dato, en tanto que ferramenta fundamental para a transformación dixital, tamén das administracións públicas. Dentro do eixe "Transformación dixital do sector público", inclúense medidas como a simplificación das relacións coa cidadanía, a dixitalización dos servizos ou a personalización dos servizos públicos dixitais, que precisan da información como recurso previo. Non en balde, o Plan de dixitalización das administracións públicas 2021-2025, que integra a estratexia en materia de Administración dixital e servizos públicos dixitais, recolle como o seu primeiro eixe estratéxico a transformación dixital da Administración xeral do Estado. Dentro deste, incorpora como liña de actuación o impulso da transparencia e de políticas baseadas en datos, con diferentes medidas para a xestión e o intercambio transparente de información. En definitiva, búscase unha Administración "guiada por datos" para un máis eficaz deseño de políticas públicas e unha maior eficiencia na prestación de servizos públicos. Como actualización destas estratexias, o Plan España Digital 2026 integra medidas adicionais, no contexto dos importantes fondos europeos captados por España para a transformación dixital.

13. Os datos son unha premisa imprescindible para a **elaboración, o deseño e a avaliación de políticas públicas**. As diferentes estratexias que definen as administracións públicas en múltiples ámbitos sectoriais para canalizar a súa acción necesitan de información. A información tamén resulta esencial na avaliación, co fin de mellorar a acción de goberno, tarefa que levan a cabo non poucos órganos administrativos de natureza moi variada en ámbitos sectoriais tan distintos como o económico-financeiro, o ambiental ou o fiscal.

14. A Lei 27/2022, do 20 de decembro, de institucionalización da avaliación de políticas públicas na Administración xeral do Estado concibe a avaliación de políticas públicas como unha política pública en si mesma e ten por obxecto estruturar o sistema público de avaliación de políticas públicas no eido estatal, co fin de institucionalizar a avaliación como ferramenta de aprendizaxe colectiva e organizativa, de mellora do servizo público, rendición de contas e transparencia, o que contribúe á eficacia e á eficiencia da acción pública. A norma define o dato no seu artigo 2 como "a representación dunha variable cualitativa ou cuantitativa que permite o coñecemento exacto dun feito ou serve para deducir as consecuencias derivadas deste" e establece o deber de contar desde o deseño das políticas públicas con indicadores —de realización, de resultados e de impacto— que faciliten o seu seguimento e avaliación, incluídos indicadores para a avaliación *ex ante*. A importancia dos datos é tal que o seu artigo 21 fixa o deber de deseñar un plan de recompilación de datos coherente coa metodoloxía definida no deseño da avaliación, que recollerá polo menos as fontes de datos, o método e o instrumento de recompilación e a mostra. O Instituto para a Avaliación das Políticas Públicas publicou varias guías de avaliación de políticas públicas que teñen por obxecto tanto a avaliación de deseños e resultados de políticas públicas como a elaboración de directrices e criterios para realizar tales avaliacións.

15. Doutro lado, a información **lexitima o exercicio das potestades administrativas** e, en particular, da potestade regulamentaria (*supra* § 16.57). Os principios de boa regulación e a calidade das normas precisan da información —a nivel interno e externo— para concretarse na práctica. Ao mesmo tempo, un bo uso da información que está en poder da Administración permite **simplificar as súas relacións coa cidadanía** como concreción dos principios de bo goberno e boa administración.

16. Por sinalar un exemplo, o artigo 66 de Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas (en diante, LPAC) permite que os sistemas normalizados de solicitude poidan incluír **comprobacións automáticas** da información achegada respecto de datos almacenados en sistemas propios ou pertencentes a outras administracións ou ofrecer o formulario cuberto, en todo ou en parte, co obxecto de que o interesado verifique a información e de que, se é o caso, a modifique e a complete.

17. Destaca particularmente, desde esta dobre perspectiva, a Lei aragonesa 1/2021, do 11 de febreiro, de **simplificación** administrativa, cuxo obxecto é establecer medidas de simplificación **admi-**

nistrativa para promover a mellora dos procesos regulatorios, de xestión e a organización da Administración da Comunidade Autónoma de Aragón e o seu sector público. Entre os criterios de simplificación de procedementos, axilización de trámites e redución de cargas incorpora a supresión ou redución da documentación requirida aos interesados e a redución de datos esixibles para o exercicio de dereitos; xunto con iso, crea a Plataforma de gobernanza de datos como un espazo de xestión e compartición dos datos dos diferentes órganos que integran a Administración autonómica, interoperable coa Plataforma de intermediación estatal. Nesta mesma liña, outras comunidades autónomas están a promover leis de simplificación e axilización da actividade administrativa, co fin de revisar e reducir as cargas administrativas e de regular o uso da tecnoloxía (e, en particular, da intelixencia artificial) para lle prestar un mellor servizo á cidadanía. É o caso da Comunidade Valenciana, coa Lei 6/2024, do 5 de decembro, de simplificación administrativa, e de Andalucía, co Decreto lei 3/2024, do 6 de febreiro, polo que se adoptan medidas de simplificación e racionalización administrativa para a mellora das relacións dos cidadáns coa Administración da Junta de Andalucía e o impulso da actividade económica en Andalucía ou, máis recentemente, de Castilla-La Mancha coa Lei 4/2025, do 11 de xullo, de simplificación, axilización e dixitalización administrativa.

18. É máis, a información é un recurso esencial para a **satisfacción proactiva dos dereitos e necesidades dos cidadáns**. As tecnoloxías actualmente existentes e, en particular, a intelixencia artificial, permiten personalizar contornas e produtos para adaptarse ás necesidades únicas do cidadán. Máis en concreto, dado que a Administración electrónica proactiva se basea en datos e é sensible ao contexto para permitir unha personalización profunda, anticipar necesidades e impulsar servizos inmediatos, tales sistemas electrónicos deben detectar cando ou onde un servizo se volve relevante e, a continuación, iniciar automaticamente a súa prestación (VELASCO, 2020).

19. O artigo 2 f) do Real decreto 203/2021, do 30 de marzo, polo que se aproba o Regulamento de actuación e funcionamento do sector público por medios electrónicos (en diante, RAFME) establece entre os principios que rexen as actuacións e as relacións das administracións públicas por medios electrónicos o principio de **personalización e proactividade**, entendido como a capacidade das administracións públicas para que, partindo do coñecemento adquirido do usuario final do servizo, proporcione servizos precubertos e se anticipe ás posibles necesidades destes. A nivel autonómico, a Lei 2/2025, do 2 de abril, para o desenvolvemento e impulso da intelixencia artificial en Galicia, aposta por un deseño dos procedementos que permita ofrecer á cidadanía prestacións e servizos de forma individualizada, en atención ás características personais, sociais e económicas de cada persoa, sempre que se apliquen as medidas axeitadas para a protección dos dereitos, libertades e intereses lexítimos das persoas destinatarias.

20. Todo iso ha de derivar na aposta por un **modelo de gobernanza dos datos** baseado na elaboración de estratexias e de políticas de xestión documental e na creación de estruturas organizativas, xunto coa implantación de medidas de seguridade e, en particular, de protección daqueles que teñan a condición de datos de carácter persoal.

2.2. Xestión documental e gobernanza dos datos

21. O **documento administrativo** é un dos elementos formais sobre os que pivota a eficacia da actuación administrativa. Efectivamente, a constancia —materialización— desta nun soporte determinado e de conformidade cunha serie de pautas formais e materiais é clave para facer valer o seu contido; o seu almacenamento e adecuada conservación resultan imprescindibles desde a perspectiva da posibilidade de uso e intercambio de información para o exercicio das funcións públicas. Finalmente, é claro que o acceso á información pública e a reutilización desta, así como o exercicio

de determinados dereitos dos cidadáns relacionados directamente co procedemento administrativo, teñen como premisa unha adecuada política de xestión documental. En definitiva, o **patrimonio documental** —histórico e non histórico— non só ten valor en por si, senón que tamén posúe un valor instrumental vinculado ao exercicio das potestades administrativas e á satisfacción dos dereitos dos cidadáns.

22. De conformidade co previsto no artigo 26 LPAC, "enténdese por **documentos públicos** administrativos os validamente emitidos polos órganos das administracións públicas", iso con independencia da súa forma —oral ou escrita, automatizada ou non— e do seu soporte —gráfico, audiovisual, papel, electrónico…—. O RAFME define **documento electrónico** como a información de calquera natureza en forma electrónica, arquivada nun soporte electrónico, segundo un formato determinado e susceptible de identificación e tratamento diferenciado. A Lei 19/2013, do 9 de decembro, de transparencia, acceso á información pública e bo goberno (en diante, LTBG) define no seu artigo 13 **información pública** como os contidos ou documentos, calquera que sexa o seu formato ou soporte, que obren en poder dalgún dos suxeitos integrantes do sector público e que fosen elaborados ou adquiridos no exercicio das súas funcións. Pola súa banda, o artigo 49 da Lei 16/1985, do 25 de xuño, do patrimonio histórico español (en diante, LPH), entende por **documento** toda expresión en linguaxe natural ou convencional e calquera outra expresión gráfica, sonora ou en imaxe, recollidas en calquera tipo de soporte material, incluso os soportes informáticos. Desde o punto de vista técnico, a Norma UNE-ISO 30300 defíneo como información creada ou recibida e mantida como evidencia e como activo por unha organización, en cumprimento de obrigas legais ou no curso da súa actividade.

23. En definitiva, máis alá dos matices conceptuais derivados da finalidade á que serve, **documento público administrativo** é todo aquel documento elaborado por un órgano integrante do sector público no exercicio das súas funcións que, con independencia do seu soporte material, incorpora información relevante e permite a acreditación de feitos ou datos e proporciona, con iso, evidencias das actuacións levadas a cabo.

24. A pesar da posibilidade de integrar e de conservar información en diferentes soportes e da admisibilidade da constancia verbal de actuacións administrativas, os artigos 26 e 36 LPAC dotan de **preferencia a expresión escrita e o formato electrónico** sobre todos os demais, ao precisar, respectivamente, que os documentos e os actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos, salvo que a súa natureza esixa outra forma máis adecuada de expresión e constancia. A consecuencia da produción preferente de actos administrativos e documentos en formato electrónico é dobre: dun lado, a necesidade de que a xestión documental tamén se realice por medios electrónicos e, doutro, a asociación da validez destes ao cumprimento dunha serie de requisitos formais.

25. Efectivamente, tal e como establece o artigo 70 LPAC, o expediente, como conxunto ordenado de documentos e actuacións que serven de antecedente e fundamento á resolución administrativa, debe ter **formato electrónico** e a súa formación e xestión han de ser igualmente electrónicas. Iso é garantía de transparencia e legalidade e, ao mesmo tempo, premisa da eficacia administrativa, do dereito de audiencia dos interesados e do control xudicial. Xunto con iso, todo documento administrativo electrónico ha de reunir unha serie de **elementos para ser considerado válido**: conter información de calquera natureza arquivada nun soporte electrónico segundo un formato determinado susceptible de identificación e tratamento diferenciado, dispo-

ñer dos datos de identificación que permitan a súa individualización, integrar unha referencia temporal do momento en que foron emitidos, incorporar os metadatos mínimos esixidos —isto é, información referida ao propio documento que lle achega contexto e valor e que permite os procesos de xestión de documentos— e incorporar as sinaturas electrónicas que resulten necesarias.

26. A **Norma técnica de interoperabilidade de documento electrónico**, aprobada por Resolución do 19 de xullo de 2011, da Secretaría de Estado para a Función Pública, establece os compoñentes do documento electrónico, determina os criterios que ha de cumprir a súa xestión, concreta os metadatos que ha de integrar e fixa os elementos que deben reunir para facilitar o intercambio. A ausencia destes elementos non determina por si mesma a invalidez do acto administrativo ao que serve de soporte o documento, pero si pode implicar anulabilidade cando derive en indefensión ou cando lle impida a este adquirir o fin que lle é propio (BERNING, 2019).

27. Ata o momento, a xurisprudencia non derivou en consecuencias invalidantes do incumprimento do requisito de xestionar e formar o **expediente administrativo por medios electrónicos**. Con todo, o Tribunal Supremo tivo ocasión de sinalar, nun caso no que o expediente remitido era un PDF con miles de copias escaneadas de documentos en papel, co que incumpriu o previsto na LPAC e no artigo 48 da Lei 29/1998, do 13 de xullo, reguladora da xurisdición contencioso-administrativa, que "tal situación non se cumpre no expediente remitido, que mal pode chamarse electrónico, no que en lugar do modo presentación que facilita a consulta se confeccionou co modo amontoamento, é dicir un simple escaneado das follas de papel do expediente administrativo orixinal, o que impide a procura áxil, que é o obxectivo último da Administración dixital, e obriga, en cambio, a visualizar todas e cada unha das follas na pantalla do ordenador cada vez que se consulta un documento" (STS do 13 de maio de 2021, ECLI:ES:TS:2021:1818). No mesmo sentido, a STS do 26 de outubro de 2023, ECLI:ES:TS:2023:4309, afirma que "unha transformación de documentos en formato papel a un formato dixital non é simplemente proporcionar unha imaxe escaneada, senón que a imaxe ha de poder identificarse para a súa eficaz e rápida consulta mediante o correspondente índice conforme ás esixencias legais" e engade, a modo de advertencia, que "é o xuíz quen ten a última e definitiva palabra tanto sobre o contido e integración do expediente coma sobre a súa ordenación e confección". En relación cos elementos de validez dos documentos electrónicos, o Tribunal Supremo sinalou que o imcumprimento dos requisitos establecidos no art. 26 LPAC "conduce a aplicar a doutrina xeral sobre os vicios de forma no procedemento administrativo: como regra xeral, a anulabilidade, sempre que el acto careza dos requisitos formais para acadar a súa fin ou provoque indefensión dos interesados" (STS de 11 de febrero de 2026, ECLI:ES:TS:2026:509).

28. Os documentos administrativos han de ser almacenados igualmente por medios electrónicos, salvo cando iso non resulte posible. A LPAC establece no seu artigo 17 o deber de cada Administración de manter un **arquivo electrónico único** dos documentos electrónicos que correspondan a procedementos finalizados, co fin de preservalos de tal maneira que se garanta a súa autenticidade, integridade e conservación, así como a súa consulta con independencia do tempo transcorrido desde a súa emisión. Pola súa banda, a Lei 40/2015, do 1 de outubro, de réxime xurídico do sector público (en diante, LRXSP) engade no seu artigo 46 ás citadas esixencias de arquivo os deberes de seguridade e protección de datos.

29. No eido estatal, existen distintas normas que regulan esta materia, tanto en xeral, como fai o Real decreto 1708/2011, do 18 de novembro, polo que se establece o **Sistema Español de Arquivos** e se regula o Sistema de Arquivos da Administración Xeral do Estado e dos seus organismos públicos e o seu réxime de acceso, como desde a perspectiva tecnolóxica, como fai o RAFME. Desde a óptica da conservación histórica de documentos, a LPH establece as condicións de protección daqueles que teñan valor histórico, así como os requisitos de intercambio e acceso a estes.

30. O gran reto que presentan as posibilidades das tecnoloxías da información e as comunicacións é **pasar da xestión do documento ao goberno do dato**, entendido como todo conxunto de caracteres ou símbolos aos que se lles asigna ou se lles podería asignar un significado (Norma UNE-ISO 30300). Tal e como quedou apuntado, as distintas administracións públicas posúen unha inxente cantidade de información que xeran ou obteñen no exercicio das súas funcións. Porén, trátase dunha información pouco estruturada, obrante en distintos departamentos e obtida con finalidades diferentes, con non poucas dificultades para a súa xestión eficaz. A gobernanza de datos ten como obxectivo darlle resposta á pluralidade, complexidade e dispersión dos datos en poder dos organismos públicos, tanto nos procesos de toma de decisións públicas coma desde a perspectiva da transparencia, a rendición de contas e a reutilización (CASADESÚS, 2022).

31. A ampliación das capacidades de computación e o incremento exponencial da cantidade de datos en poder das administracións públicas traen acanda sí a posibilidade de analizar, explotar e xestionar tales datos —en definitiva, de tratalos— de forma masiva. Iso implica que a información non se materializa nun documento, senón que se mantén en forma de datos que son tratados directamente por sistemas informáticos que permiten a súa xestión. Este cambio cara á gobernanza do dato resulta totalmente necesario para aproveitar ao máximo as posibilidades de xerar información e, con iso, de mellorar os procesos de toma de decisións, o cumprimento do principio de legalidade e de transparencia e a satisfacción dos dereitos dos cidadáns.

32. Un paso nesa dirección é o dado polo Real decreto 806/2014, do 19 de setembro, sobre organización e instrumentos operativos das tecnoloxías da información e as comunicacións na Administración xeral do Estado e nos seus organismos públicos, que ten por obxecto o desenvolvemento e a execución dun **modelo común de gobernanza das TIC** a través da estruturación organizativa, a planificación e a estratexia e a contratación. Foi recentemente substituído polo Real decreto 1125/2024, do 5 de novembro, polo que se regulan a organización e os instrumentos operativos para a Administración dixital da Administración do Estado, que actualiza a arquitectura organizativa neste ámbito en clave de transformación dixital da Administración para unha mellor prestación dos servizos públicos. No eido autonómico, destaca o Decreto da Generalitat de Cataluña 76/2020, do 4 de agosto, de Administración dixital, unha de cuxas finalidades é establecer o marco do goberno dos datos como elemento estrutural do funcionamento da Administración dixital, co obxectivo de favorecer e mellorar a prestación dos servizos públicos e potenciar a creación de novos servizos dixitais, o que inclúe normas, procesos, funcións e responsabilidades. Establece, ademais, os criterios para configurar un modelo de goberno de datos que parte da consideración destes como activo dixital e da necesidade de que os distintos órganos integrantes da Administración autonómica colaboren na súa xestión.

2.3. Interoperabilidade

33. A **interoperabilidade**, entendida como a capacidade dos sistemas de información e dos procedementos aos que estes dan soporte de compartir datos e posibilitar o intercambio de información e coñecemento entre eles, é a **premisa** máis importante —**e**, ao mesmo tempo, o principal **reto** tecnolóxico—, da transición dixital, máis aínda no contexto dun Estado descentralizado coma o noso. Non en balde, o artigo 3.2 LRXSP esixe que as administracións públicas se relacionen entre si e cos

seus órganos, organismos públicos e entidades vinculadas ou dependentes a través de medios electrónicos que aseguren a interoperabilidade dos sistemas e solucións adoptadas por cada unha delas. En definitiva, de maneira nova, establece a interoperabilidade como principio xeral que ha de guiar a actuación da Administración, tal e como viña reclamando a doutrina (MARTÍNEZ, 2009).

34. Iso ten a súa proxección sobre os distintos instrumentos que integran o réxime xurídico da Administración dixital —rexistros, sede, sinatura, arquivo, notificacións, documentos e copias, expediente…—, con esixencias de conectividade normativas e tecnolóxicas, referidas tanto ao interior da Administración como ás súas relacións con terceiros. Basta unha lectura dos contidos da LPAC e da LRXSP para comprobar que así é. Certamente, a necesidade de **compartir datos entre administracións** —manifestación dos principios/deberes de colaboración e cooperación (*supra* § 13.53)— é patente, non só para facer posible o exercicio das funcións que teñen encomendadas senón tamén para satisfacer os dereitos e os intereses recoñecidos á cidadanía.

35. Por sinalar un exemplo, o **dereito a non achegar datos e documentos** en poder das administracións públicas (artigo 53.1 d) LPAC) implica a compartición de datos entre administracións. É por iso polo que o artigo 155 LRXSP lles esixe a todas as administracións facilitar o acceso por parte das restantes aos datos que obren no seu poder, deber que se canaliza a través das plataformas de intermediación de datos e dos correspondentes protocolos (DELGADO, 2023). Con esta mesma lóxica, ha de interpretarse o contido da disposición adicional 2.ª LPAC, ao favorecer a adhesión voluntaria por parte das comunidades autónomas e dos entes locais ás plataformas estatais en materia de rexistro electrónico de apoderamentos, rexistro electrónico, arquivo electrónico único, plataforma de intermediación de datos e punto de acceso xeral electrónico da Administración e, no caso de que desexen optar por solucións propias, ao esixirlles a acreditación do cumprimento do Esquema Nacional de Interoperabilidade e as súas normas técnicas de desenvolvemento, de modo que se garanta a súa compatibilidade informática e interconexión, así como a transmisión telemática das solicitudes, escritos e comunicacións que se realicen nos seus correspondentes rexistros e plataformas. A Sentenza do Tribunal Supremo do 12 de xaneiro de 2023, ECLI:ES:TS:2023:118, como concreción destas obrigas, declarou que, salvo oposición expresa do interesado, non pode ser requirido para que achegue documentos nos que funda a súa solicitude cando estes obren xa en poder das administracións ou cando fosen elaborados por elas, e estas teñen a obriga de solicitalos da correspondente Administración a través de interconexión telemática.

36. Neste sentido, o **Tribunal Constitucional** pronunciouse sobre a constitucionalidade da disposición adicional 2.ª LPAC na súa Sentenza 55/2018, ao declarar que non é inconstitucional se se interpreta como a imposición dunha obriga da instancia territorial de xustificar no propio expediente o cumprimento dos mandatos de eficiencia, estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira, así como de comunicar esta xustificación ao Estado e, en ningún caso, como habilitación para exercer un control administrativo. O máximo intérprete constitucional recolle a interoperabilidade como obxectivo e elemento indispensable nun Estado politicamente descentralizado (FX 8.º).

37. O artigo 156 LRXSP sitúa como elemento estrutural garante de conectividade e compatibilidade das aplicacións e sistemas informáticos do sector público o **Esquema Nacional de Interoperabilidade**, que comprende o conxunto de criterios e recomendacións en materia de seguridade, conservación e normalización da información, dos formatos e das aplicacións que deberán ser tidos en conta polas administracións para a toma de decisións tecnolóxicas que garantan a interoperabilidade. O RAFME, que tamén parte do recoñecemento do principio xeral de interoperabilidade, encárgase de concretar esas esixencias en relación cos diferentes aspectos da Administración dixital.

38. O Esquema Nacional de Interoperabilidade foi desenvolvido no noso ordenamento xurídico polo Real decreto 4/2010, do 8 de xaneiro, e a nivel técnico por medio de diferentes normas técnicas de interoperabilidade, revisadas e potenciadas polo RAFME —catálogos de estándares, documento electrónico, dixitalización de documentos, expediente electrónico, sinatura e certificación, intermediación de datos… ata un total de vinte e tres—. Tales normas establecen toda unha serie de requisitos e obrigas que han de cumprir as distintas administracións públicas para materializar este principio a nivel organizativo (capacidade de colaboración entre órganos e entidades), semántico (utilización e comprensión automatizadas da información) e técnico (compatibilidade tecnolóxica entre aplicacións e sistemas), seguindo un modelo obrigatorio, versátil e adaptable (GAMERO CASADO, 2009).

39. A reforma do Real decreto 4/2010, introducida polo RAFME, foi obxecto de impugnación ante o Tribunal Supremo por parte da Generalitat de Cataluña por entender que algunhas das novas normas técnicas de interoperabilidade vulneraban as **competencias estatutarias** desta comunidade autónoma ao fixar os seus contidos de forma moi exhaustiva e detallada, coa consecuencia de esgotar a capacidade de intervención autonómica neste ámbito. O Tribunal Supremo, na súa Sentenza do 30 de maio de 2022, ECLI:ES:TS:2022:2187, partindo do feito de que a regulación se limita simplemente a enumerar as normas técnicas de interoperabilidade que son de obrigado cumprimento e a anunciar o seu contido, sen predeterminalo, sinalou que a alegación de que existe vulneración da potestade de autoorganización das comunidades autónomas resulta prematuro, pois denúnciase unha vulneración competencial meramente hipotética, ao facer o reproche sen coñecer o contido das normas técnicas. Nesa mesma sentenza, admitiu a legalidade do deber de colaboración introducido polo artigo 44 do RAFME para facilitar o acceso ás notificacións electrónicas a través do enderezo electrónico habilitado único da Administración xeral do Estado como expresión do principio de interoperabilidade.

3. DIMENSIÓN EXTERNA: O VALOR INSTRUMENTAL DA INFORMACIÓN EN PODER DO SECTOR PÚBLICO

40. Como quedou apuntado na introdución, a dimensión externa da información en poder das administracións públicas ten dúas manifestacións fundamentais: a **transparencia** da actividade administrativa e a **reutilización da información** do sector público. Xunto con elas, a modo de ponte entre a dimensión interna e a externa, atópanse os comunmente chamados servizos de información administrativa, unidades especializadas en lles ofrecer aos cidadáns información sobre a propia organización e en atender en primeira instancia as súas peticións.

41. Con iso queda evidenciado o carácter instrumental da información pública, que non só resulta útil e necesaria para as propias organizacións públicas, senón tamén para os cidadáns. Coa suma dunha e doutra alcánzase un terceiro nivel, do que se falará máis adiante: o **acceso libre á información pública**. É por iso que esta segunda dimensión garda relación directa co concepto de goberno aberto, que formula unha forma diferente de gobernar e de administrar na que os cidadáns asumen un maior protagonismo na toma de decisións públicas.

42. O **dereito a saber** —satisfeito pola dobre vía do acceso á información pública e da difusión desta por esixencia do ordenamento xurídico— ten o seu ámbito de aplicación na esfera da relación entre Administración e cidadán. Deste xeito, aquela segue mantendo certo control sobre a información, en tanto que lle corresponde valorar as solicitudes de acceso e decidir sobre a forma de difusión, dentro das marxes que lle permite a concreta normativa aplicable. En cambio, o **dereito a reutilizar** permite

romper eses límites e multiplicar os efectos diseminadores da publicidade da información pola vía da xeración de aplicacións que converten datos públicos en coñecemento. Nestes supostos, a información escapa xa do control da Administración e afecta a toda a sociedade, ofrecendo un valor engadido a esta que, ademais, pode retornar en beneficio da propia Administración (MARTÍN, 2014).

3.1. Os servizos de información administrativa

43. As administracións públicas, en exercicio da súa potestade de autoorganización (*supra* § 8.14), estruturaron de diferentes formas os servizos de información aos cidadáns en función das súas propias características, dimensións e competencias. No ámbito **estatal**, a norma encargada desta cuestión é o Real decreto 208/1996, do 9 de febreiro, polo que se regulan os **servizos de información administrativa e atención ao cidadán**. Ao mesmo tempo, a LPAC optou por crear as chamadas **oficinas de asistencia en materia de rexistros**, unidades especializadas na tramitación en primeiro nivel das solicitudes presentadas polos cidadáns. Por medio de ambas as vías canalízase organizativamente o exercicio de determinados dereitos que recoñece a propia LPAC en relación coa función —xeral ou particular— de información das administracións públicas, tales como o dereito a obter información e orientación acerca dos requisitos xurídicos ou técnicos que as disposicións vixentes lles impoñan aos proxectos, actuacións ou solicitudes que se propoñan realizar ou o dereito a identificar as autoridades e o persoal ao servizo das administracións públicas baixo cuxa responsabilidade se tramiten os procedementos ou o dereito a ser asistidos no uso dos medios electrónicos nas súas relacións coas administracións públicas. Nalgúns casos —información xeral—, ofrecerase tal información sen necesidade de demostrar lexitimación ningunha; noutros —información particular—, pola contra, será preciso acreditar a condición de interesado.

44. Esta lóxica reproduciuse no ámbito **autonómico** e tamén **local**. Por iso se prevé a posibilidade de acordar, por vía de convenio de colaboración, que desde as oficinas de información e atención de calquera Administración pública poida ofrecerse aos cidadáns a información administrativa das outras, así como a creación de oficinas integradas de información con participación de varias administracións públicas. A modo de exemplo, pode verse o Decreto vasco 91/2023, do 20 de xuño, de atención integral e multicanle á cidadanía e acceso aos servizos públicos por medios electrónicos

45. Os **servizos xerais de información administrativa** son compatibles, ademais, con unidades especializadas —por exemplo, no ámbito sanitario atópanse as oficinas de atención ao paciente; no ámbito do consumo, as oficinas de atención ao consumidor— e coas **oficinas de asistencia en materia de rexistros** que, máis alá da súa función de canalización das solicitudes dos interesados no marco do procedemento administrativo, tamén exercen funcións informativas. Así mesmo, como consecuencia da evolución da Administración dixital, articuláronse **outras canles** de difusión de información administrativa, igualmente estruturados, especializados en atender peticións de información xeral dos cidadáns por vía telefónica, Internet ou redes sociais.

46. O RAFME sinala que as administracións públicas prestarán a asistencia necesaria para lles facilitar o acceso ás persoas interesadas aos servizos electrónicos proporcionados no seu ámbito competencial a través dalgunha das seguintes canles: presencial, por medio das oficinas de asistencia que se determinen; portais de Internet e redes electrónicas; redes sociais; vía telefónica; correo electrónico, e calquera outro que poida establecerse. Con vocación de universalidade, creouse o punto de acceso xeral electrónico (https://administracion.gob.es/pag_home/index.html) como punto único de acceso dos cidadáns a todas as administracións públicas, "co obxectivo de lle dar unha solución á gran dispersión da información das administracións públicas en distintos portais e páxinas web, que provocaba dificultades no acceso da cidadanía aos procedementos e servizos administrativos, a informacións duplicadas e á falta dunha coordinación adecuada". Nesta liña, por sinalarmos algún exemplo, algunhas Administracións autonómicas, como a de Madrid ou a de Cataluña, abriron canles de *WhatsApp* para informar á cidadanía sobre trámites administrativos ou situacións de emerxencia

3.2. Publicidade e acceso á información pública

47. A **información** en si mesma é **obxecto de dereitos recoñecidos aos cidadáns**. Efectivamente, a Constitución española, no seu artigo 105, outorgoulle relevancia constitucional ao dereito de acceso dos cidadáns aos arquivos e rexistros administrativos, que tamén recoñece o artigo 13 LPAC. Este precepto remítese directamente á LTBG, que opta por unha dobre manifestación do principio de transparencia da actividade administrativa recoñecido no artigo 3 LRSXP, "Publicidade activa e dereito de acceso".

48. A LTBG, na súa exposición de motivos, considera a **transparencia** como un dos eixes fundamentais de toda acción política e vincúlaa —xunto co acceso á información pública e ao bo goberno— ao control das decisións públicas, con especial énfase no uso dos fondos públicos. Configúrase, pois, como difusión da información —pola dobre vía da publicidade activa e da publicidade reactiva— para facer posible o coñecemento para os efectos de control da actuación pública. No caso da difusión proactiva, o mecanismo de control é previo e, no do acceso, posterior. En ambos os supostos, óptase pola apertura dos formatos para favorecer a reutilización.

49. A LTBG obriga as administracións públicas a **publicar de forma periódica e actualizada a información** cuxo coñecemento sexa **relevante** para garantir a transparencia da súa actividade relacionada co funcionamento e co control da actuación pública. Xunto con iso, concreta tres listaxes de tipos de información que han de ser obxecto de publicidade proactiva —información institucional, organizativa e de planificación; información de relevancia xurídica, e información económica, orzamentaria e estatística—, que permite, ademais, que a normativa autonómica ou a normativa sectorial amplíen o mínimo obrigatorio que a lei establece (o cal, de feito, ocorreu na práctica).

50. Respecto da **forma na que ha de publicarse** tal información, non pode descoñecerse o contido do artigo 5.5 LTBG, de conformidade co cal "será comprensible, de acceso fácil e gratuíto e estará ao dispor das persoas con discapacidade nunha modalidade fornecida por medios ou en formatos adecuados, de xeito que resulten accesibles e comprensibles, conforme ao principio de accesibilidade universal e dese-

ño para todos". Xunto co dereito para coñecer, a LTBG está a introducir a través desta previsión un **dereito a entender**.

51. Adicionalmente, o artigo 11 proclama o principio de reutilización da información, que se concreta no deber de que a información suxeita ás obrigas de transparencia estea dispoñible nos portais de transparencia preferiblemente en formatos reutilizables. O **deber de reutilización** non se limita, polo tanto, unicamente a aquela información que poida suscitar algún tipo de interese comercial nos operadores económicos, senón que ha de abarcar toda ela en xeral, posto que pode ser aproveitada pola cidadanía.

52. Un bo exemplo de regulación sobre esta materia, pola súa aposta por unha visión integradora, é a ofrecida pola Lei castelá manchega 4/2016, do 15 de decembro, de transparencia e bo goberno, que combina os dous bloques normativos —transparencia e reutilización— para articular un acceso unificado á información.

53. A LTBG prevé toda unha serie de **límites substantivos ou materiais** á transparencia, aplicables tanto ás obrigas de publicidade activa como ao exercicio do dereito de acceso. Faino claramente inspirada no Convenio do Consello de Europa sobre acceso a documentos públicos, feito en Tromsø o 18 de xuño de xuño de 2019, e ratificado por España en outubro de 2023, sobre a base de toda unha serie de dereitos e intereses, de bens xurídicos públicos e privados, que considera dignos de tutela. Todos eles establécense en abstracto e a súa concorrencia no caso concreto non implica directamente a desestimación da solicitude de acceso ou a imposibilidade de publicar a información por eles afectada, senón que require ponderación.

54. En concreto, o **artigo 14 LTBG** precisa que "o dereito de acceso poderá ser limitado cando acceder á información supoña un prexuízo para: a) a seguridade nacional, b) a defensa, c) as relacións exteriores, d) a seguridade pública, e) a prevención, investigación e sanción dos ilícitos penais, administrativos ou disciplinarios, f) a igualdade das partes nos procesos xudiciais e a tutela xudicial efectiva, g) as funcións administrativas de vixilancia, inspección e control, h) os intereses económicos e comerciais, i) a política económica e monetaria, j) o segredo profesional e a propiedade intelectual e industrial, k) a garantía da confidencialidade ou o segredo requirido en procesos de toma de decisión e l) a protección do medio ambiente". E engade que a aplicación dos límites será **xustificada e proporcionada** ao seu obxecto e finalidade de protección e atenderá as circunstancias do caso concreto, especialmente á concorrencia dun interese público ou privado superior que xustifique o acceso. Xunto con iso, no artigo 15 LTBG establece como límite específico a protección de datos de carácter persoal, e distingue entre datos particularmente sensibles, en cuxo caso se requirirá o consentimento; os datos relativos á organización, que non son óbice para difundir a información, e os datos que non sexan especialmente protexidos, suposto no que o órgano ao que se dirixa a solicitude concederá o acceso tras a ponderación suficientemente razoada do interese público na divulgación da información e dos dereitos dos afectados cuxos datos aparezan na información solicitada, en particular o seu dereito fundamental á protección de datos de carácter persoal.

55. O Consello de Transparencia e Bo Goberno foi desenvolvendo unha serie de criterios interpretativos para axudar a guiar a aplicación dos límites que resultan de utilidade aos operadores xurídicos. Ademais, existe xa unha importante xurisprudencia en relación con esta cuestión, que insiste na necesidade de levar a cabo unha interpretación restritiva destes en canto que a súa aplicación supón restrinxir un dereito recoñecido constitucionalmente.

56. A LTBG regula o **dereito de acceso** á información pública como complemento da obriga de publicar proactivamente determinada información en poder das administracións. E faino cun claro alcance universal, tanto subxectivo coma obxectivo.

57. Efectivamente, o artigo 12 LTBG establece que "todas as persoas teñen dereito a acceder á información pública nos termos previstos no artigo 105 b) da Constitución española". Con iso, queda claro que a **titularidade** deste non está asociada nin á condición de nacional nin á de cidadán, así como que o seu obxecto é toda información pública —obviamente, sempre que non estea afectada por algún dos límites citados—. O réxime xurídico do exercicio do dereito de acceso regúlase nos artigos 17 e seguintes da LTBG, aínda que ha de terse en conta o previsto na disposición adicional primeira, en virtude da cal a normativa reguladora do correspondente procedemento administrativo será a aplicable ao acceso por parte de quen teña a condición de **interesado ou interesada nun procedemento administrativo** en curso aos documentos que se integren neste. Ademais, rexeranse pola súa normativa específica e pola LTBG con carácter supletorio aquelas materias que teñan previsto un réxime xurídico específico de acceso á información —sexa ou non máis favorable que o previsto na LTBG—, entre as que se atopan o acceso á información ambiental e á destinada á reutilización.

58. Neste ámbito resulta particularmente importante o recurso á xurisprudencia para comprender como é que se está a aplicar a norma na práctica, dada a grande litixiosidad xerada sobre o exercicio do dereito de acceso. Neste sentido, ha de terse presente que o Tribunal Supremo interpretou ambas as previsións de forma restritiva, sinalando que a primeira das remisións só resulta aplicable no caso de procedementos non concluídos, de tal modo que, desde o momento en que se dita resolución, os interesados neste poderán acceder ao contido do expediente en aplicación do previsto na LTBG, e que existe réxime xurídico específico de acceso á información unicamente naqueles supostos nos que a norma —que deberá ter rango de Lei— quixese ter en conta especificamente as características da información que se solicita configurando un réxime de acceso propio. *Vid*. a STS do 11 de xuño de 2020, ES:TS:2020:1558 e a STS do 8 de marzo de 2021, ECLI:ES:TS:2021:842. Pola súa banda, os **órganos** de control en materia de transparencia están a concretar nas súas diferentes resolucións que tipo de información queda amparada polo dereito de acceso e cal non. É moi relevante neste sentido a STS do 10 de marzo de 2022, ECLI:ES:TS:2022:1033, na que o máximo órgano xurisdicional precisou que a existencia de normativa sectorial específica reguladora do dereito de acceso á información non impide o acceso á reclamación potestativa ante o CTBG establecida na lei xeral reguladora da transparencia. En concreto, afirma que "o feito de que na normativa de réxime local exista unha regulación específica, no plano substantivo e procedemental, do dereito de acceso á información por parte dos membros da corporación, de ningún xeito exclúe que (…) contra a resolución que denegue en todo ou en parte o acceso á información o interesado poida formular a reclamación que se regula no artigo 24 da Lei 19/2013" (FX 4.º). Esta sentenza supuxo na práctica que a reclamación potestativa perante o CTBG —ou órgano autonómico equivalente— sexa exercitable mesmo naqueles casos nos que exista un réxime específico de acceso á información

59. Nesta mesma liña, moi ilustrativo é o caso dos límites temporais do dereito de acceso. Efectivamente, a Audiencia Nacional, na súa Sentenza do 23 de outubro de 2017, ECLI:ES:AN:2017:4186, aceptou a formulación da Avogacía do Estado recorrente (o Ministerio de Defensa negábase a ofrecer información sobre os pasaxeiros que acompañan as autoridades nos voos dunha determinada parte da frota da Forza Aérea Española, alegando que non había obriga de facelo porque a LTBG non estaba en vigor) e manifestou que, "no caso que nos ocupa, xustifícase con toda lóxica xurídica que a obriga de emitir esta información se produce unicamente a partir da entrada en vigor da Lei 19/2013, que ten lugar o día 10 de decembro de 2014". A citada resolución xudicial foi recorrida en casación e o Tribunal Supremo resolveu a cuestión na súa Sentenza do 3 de marzo de 2020, ECLI:ES:TS:2020:810, sinalando que "a Lei 19/2013 non contén, en definitiva, ningunha limitación do dereito de acceso á información por razón de antigüidade ou actualidade da información pública respecto á que se solicita o acceso. De modo que non procede crear, por vía xurisprudencial, esta limitación que a lei non establece e que tampouco se infire

nin do preámbulo nin do réxime xurídico que aluma, respecto do dereito de acceso". O contrario, na súa opinión, supoñería considerar que hai unha limitación temporal ao dereito de acceso e implicaría crear un novo límite a este por vía xurisprudencial, o cal vulneraría o artigo 105 b) CE.

60. A LTBG optou por procedementalizar o dereito de acceso, é dicir, por configurar un dereito sometido á carga de presentar solicitude que ha de ser resolta tras a tramitación do correspondente **procedemento**.

61. Este **iniciarase** coa presentación de **solicitude** por calquera medio que permita ter constancia da identidade do solicitante e da información que se solicita, con indicación dun enderezo de contacto, preferentemente electrónico, para os efectos de notificacións e a modalidade que se prefira para acceder á información (artigo 17 LTBG). Tal solicitude deberá dirixirse ao titular do órgano administrativo ou entidade que posúa a información requirida e non deberá incluír motivación ningunha como requisito de admisibilidade, o que non impide que o solicitante poida indicar as razóns polas cales require a información, pois poderán influír na decisión do órgano actuante (que en ningún caso estará facultado para rexeitar esta en ausencia de motivación) á hora de ponderar os límites que eventualmente poidan concorrer. En todo caso, se o solicitante opta por motivar a súa solicitude, iso deberá ser tido en conta expresamente na resolución eventualmente desestimatoria, que haberá de ser motivada.

62. A lei quixo excluír do ámbito obxectivo do dereito de acceso determinados tipos de información, de tal modo que **se inadmitirán a trámite** as solicitudes que se refiran a información que estea en curso de elaboración ou de publicación xeral, que teña carácter auxiliar ou de apoio ou aquela para cuxa divulgación sexa necesaria unha acción previa de reelaboración. Tamén se inadmitirán as solicitudes dirixidas a un órgano en cuxo poder non obre a información cando se descoñeza o competente e as que sexan manifestamente repetitivas ou que teñan un carácter abusivo non xustificado coa finalidade de transparencia da lei (artigo 18 LTBG).

63. A solicitude haberá de **resolverse e notificárselle** ao solicitante (e, se é o caso, aos terceiros afectados) no prazo máximo dun mes desde a recepción desta por parte do órgano competente para resolver, que poderá ser ampliado por outro mes no caso de que o volume ou a complexidade da información así o fagan necesario, o cal lle deberá ser comunicado anticipadamente a aquel.

64. Unha vez presentada unha solicitude de acceso, poderán darse **tres situacións** alternativas. En primeiro lugar, **estimación da solicitude**, en cuxo caso a información deberá ser facilitada ao solicitante, na medida en que sexa posible, a través dos medios por el indicados; o acceso será gratuíto, aínda que poderá requirirse unha taxa cando sexa necesaria a expedición de copias ou a transposición da información a un formato diferente do orixinal. En segundo lugar, **desestimación (total ou parcial)** da solicitude, que deberá ser en todo caso motivada; porén, nos supostos nos que a aplicación dalgún dos límites non afecte a totalidade da información, concederase o acceso parcial tras a omisión da información afectada polo límite, salvo que diso resulte unha información distorsionada ou que careza de sentido. En terceiro lugar, non resolución expresa en prazo; nese caso, entenderase que a solicitude foi desestimada (**silencio administrativo negativo**) (*supra* § 15.88).

65. O Tribunal Constitucional declarou o **carácter básico** da opción polo silencio administrativo desestimatorio do lexislador estatal, ao vinculalo co título competencial "procedemento administrativo

común". Efectivamente, na súa STC 104/2018, ante unha cuestión de inconstitucionalidade exposta sobre o artigo 31.2 da Lei 8/2015, do 25 de marzo, de transparencia da actividade pública e participación cidadá de Aragón, que sinalaba que o transcurso do prazo para resolver a solicitude de acceso permitía entender estimada esta, considerou que o precepto é inconstitucional, posto que a regra do silencio negativo establecida no artigo 20.4 LTBG cumpre unha función típica das normas de procedemento administrativo común —garantir un tratamento común dos administrados ante todas as administracións públicas—que a norma autonómica conculca abertamente (FX 5).

66. Apostar por previsións normativas de obriga de publicar determinada información en páxinas web ou en sedes electrónicas ou por satisfacer o dereito dos cidadáns ao acceso a información específica non resulta suficiente, senón que é necesario articular toda unha serie de garantías concretas que permitan o cumprimento desas obrigas. No sistema normativo actual, as **garantías** son varias: a creación por parte das administracións públicas de unidades de información para a xestión documental desde a perspectiva da transparencia; a existencia de sistemas de medición do grao de cumprimento da normativa de transparencia; a aprobación de recomendacións, criterios, pautas e instrucións para a aplicación desta; a presentación anual de memorias sobre o grao de cumprimento da lei; o réxime sancionador respecto dos posibles incumprimentos constitutivos de infracción, e as reclamacións substitutivas dos recursos administrativos fronte a desestimacións ou estimacións parciais do dereito de acceso, que constitúe a innovación máis relevante da LTBG.

67. A LTBG optou por substituír o réxime ordinario de recursos administrativos por unha **reclamación potestativa** ante un órgano independente; *de facto*, o control efectivo da aplicación da lei pivota sobre o Consello de Transparencia e Bo Goberno (CTBG) e, alí onde fosen creados, nos seus homólogos autonómicos. Uns e outros deberán responder a catro principios básicos: inmediatez, accesibilidade, independencia e efectividade (MARTÍN, 2018).

68. No ámbito autonómico, existen algunhas **comunidades autónomas** que, ben por lei ou ben porque así foi decidido por parte dos seus gobernos de maneira provisional en tanto crean o seu propio órgano ou definitiva en ausencia de norma propia, optaron por lle encomendar ao Consello de Transparencia e Bo Goberno a resolución das reclamacións en materia de acceso; é o caso de Ceuta, Melilla, A Rioxa, Cantabria, Asturias, Estremadura e Illas Baleares. Outras comunidades autónomas decidiron crear un órgano propio de control, é o caso de Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Comunidade Valenciana, Madrid, Navarra, a Rexión de Murcia e Castela-A Mancha e, doutra banda, algunhas comunidades preferiron atribuír tal competencia a órganos existentes, como fixeron Castela e León e Galicia, que lles encomendaron a función de control, respectivamente, ao Procurador do Común e ao Valedor do Pobo, os seus defensores do pobo. Finalmente, no caso do País Vasco creouse a Comisión de Acceso á Información Pública, cuxo presidente é o titular da Dirección Xeral de Goberno Aberto (polo tanto, integrado na estrutura xerárquica da Administración autonómica).

3.3. Reutilización da información do sector público e apertura de datos

69. A publicidade proactiva da información pública e o acceso a esta complementanse co **deber das administracións públicas de promover a súa reutilización**, entendida como o uso por persoas físicas ou xurídicas de documentos elaborados ou custodiados polas diferentes administracións territoriais ou xerais e os seus respectivos sectores públicos, tal e como establece o artigo 3 da Lei 37/2007, do 16 de novembro, sobre reutilización da información do sector público (en diante, LRISP). Deste xeito, reutilización é, sinxelamente, o uso por parte de terceiros de información pública posta ao seu dispor, de oficio ou a pedimento do interesado, pola Administración que a posúe.

70. A Directiva (UE) 2019/1024 do Parlamento Europeo e do Consello, do 20 de xuño de 2019, relativa aos datos abertos e á reutilización da información do sector público, supuxo un novo impulso á reutilización da información pública, co fin de estimular a innovación de produtos e servizos. A súa transposición no noso ordenamento xurídico foi realizada a través do Real decreto lei 24/2021, do 2 de novembro, de transposición de distintas directivas da Unión Europea —máis coñecido como real decreto lei Ómnibus—, que insiste no feito de que a información pública constitúe un importante recurso para promover a economía dos datos que, ademais, permite xerar grandes beneficios económicos e sociais, así como de transparencia das administracións. Con iso preténdese renovar a regulación da reutilización da información do sector público ante os cambios tecnolóxicos desenvolvidos nos últimos vinte anos e aliñala con outras iniciativas reguladoras no eido europeo, como as relativas á implantación de IA. Deste xeito, amplíase o ámbito obxectivo da reutilización —incorporándose os datos de investigación, novos metadatos, os datos dinámicos e os datos de valor engadido—, apóstase pola apertura de datos desde o deseño e por defecto e, en definitiva, incorpóranse medidas para favorecer e facilitar a reutilización da información en poder do sector público (VALERO, 2022).

71. Para tal fin, articulouse no noso sistema un réxime administrativo da reutilización —con fins comerciais ou non comerciais— con **diferentes modalidades**: reutilización de documentos postos ao dispor do público sen suxeición a condicións; reutilización de documentos postos ao dispor do público con suxeición a condicións establecidas en licenzas-tipo; reutilización de documentos, con solicitude previa, con posibilidade de incorporar condicións nunha licenza específica, e acordos exclusivos. En calquera caso, as condicións deberán estar xustificadas por un obxectivo de interese público e serán sempre obxectivas, proporcionadas, non discriminatorias, xustas e transparentes. Tal réxime foi desenvolvido para o ámbito estatal polo Real decreto 1495/2011, do 24 de outubro. Desde a perspectiva técnica, as pautas básicas con fins reutilizadores atópanse reguladas na Resolución do 19 de febreiro de 2013, da Secretaría de Estado de Administracións Públicas, pola que se aproba a Norma técnica de interoperabilidade de reutilización de recursos da información.

72. Un paso máis nesta dinámica de compartición de datos públicos é a apertura total destes. Adoita definirse o termo ***open data*** como a publicación de información en formatos estándar, abertos e interoperables para facilitar o acceso e a súa reutilización de maneira automática e con liberdade de uso. Aínda que o seu contexto natural é o da reutilización, trátase dun termo máis apegado conceptualmente ao goberno aberto e, polo tanto, conectado tamén coas ideas de participación e colaboración, e non unicamente co principio de transparencia.

73. Tendo en conta todo o anterior, pode entenderse que as **políticas de datos abertos** buscan favorecer a reutilización da información obrante en poder das administracións públicas tras a súa difusión, ben por iniciativa destas ben por petición individualizada. Polo tanto, resulta posible afirmar que a transparencia é a premisa da reutilización, mentres que o formato aberto da información é unha das formas que fan posible a transparencia e, ao mesmo tempo, promove a participación e a colaboración. Neste sentido, aínda que todos os datos abertos son públicos, non todos os datos públicos son abertos e, en consecuencia, o mero feito da publicación de datos non permite poder falar de acceso libre á información. A finalidade da **conxunción transparencia-reutilización-datos abertos** é múltiple: mellorar a eficacia na prestación de servizos públicos, fomentar a participación dos cidadáns, previr a corrupción e xerar beneficio económico. Todo iso, mediante a conexión entre información e

coñecemento e a creación dunha dinámica en virtude da cal o coñecemento xera novo coñecemento.

74. Precisamente por iso, a disposición adicional primeira da LRISP establece o deber do Goberno de desenvolver **plans e programas dirixidos a facilitar a reutilización** da información do sector público e, máis en concreto, o seu artigo 4.5 prevé a obriga de todas as administracións públicas de crear dispositivos e sistemas de xestión documental que lles permitan aos cidadáns unha recuperación eficaz da información, dispoñible en liña e que enlacen cos dispositivos e sistemas de xestión postos ao dispor por outras administracións. Así mesmo, facilitarán ferramentas informáticas que permitan o acceso en liña ás listaxes dos documentos que poidan ser amplamente reutilizables e a procura dos documentos dispoñibles para a súa reutilización, cos metadatos pertinentes, de conformidade co establecido nas normas técnicas de interoperabilidade, accesibles, sempre que sexa posible e apropiado, en liña e en formato lexible por máquina. Destaca, en relación con este extremo, o deber de crear un catálogo de información pública reutilizable que estea accesible a través dun punto único e interoperable cos doutras administracións.

75. Este mandato está a ser cumprido a través da **iniciativa Aporta**, promovida desde 2009, para fomentar a apertura de información pública e contribuír ao desenvolvemento de servizos avanzados baseados en datos. No contexto desta, púxose ao dispor dos cidadáns o portal https://datos.gob.es, a través do cal pode accederse a máis de sesenta mil conxuntos de datos da Administración xeral do Estado, das diferentes administracións autonómicas e das entidades locais sobre materias tan variadas como vivenda, saúde, sector público, emprego, educación, economía ou deporte.

76. Neste contexto, unha iniciativa sumamente interesante, impulsada pola Unión Europea e vinculada á súa estratexia de datos, son os chamados espazos europeos de datos, que poden definirse como unha infraestrutura baseada en mecanismos comúns de gobernanza, organizativos, normativos e técnicos, que facilita o acceso aos datos e, con iso, o desenvolvemento de modelos de negocio baseados na súa explotación e exploración. En esencia, é un ecosistema a partir do cal se pode materializar a compartición voluntaria dos datos por parte dos seus participantes —públicos e privados— nunha contorna de soberanía, confianza e seguridade, que permite crear novos produtos e xera valor. A Axencia Española de Protección de Datos publicou un interesante documento sobre esta cuestión: https://www.aepd.es/es/documento/aproximacion-espacios-datos-RXPD.pdf. A primeira concreción desta iniciativa centrarase nos datos sanitarios, aínda que existen outras en proceso, como a relativa aos datos para a contratación pública.

4. A PROTECCIÓN DA INFORMACIÓN E DOS DATOS

77. A **transformación dixital** da Administración pública non só trae consigo a promesa dunha maior eficacia e eficiencia no funcionamento e no acceso aos servizos públicos electrónicos, tamén implica **un risco importante** —que, sen dúbida, constitúe o seu principal reto desde a perspectiva material— derivado da eventual maior vulnerabilidade dos sistemas, aplicacións e solucións informáticas e, polo tanto, da información que conteñen e, xunto con iso, da necesidade de conservar esa información, particularmente importante nun contexto tecnolóxico tan cambiante. Consciente diso, o noso ordenamento xurídico configurou a **protección da información e dos datos como un dereito e como un deber**.

78. Efectivamente, o artigo 13 h) LPAC recoñece o **dereito das persoas á protección de datos de carácter persoal** e, en particular, á seguridade e confidencialidade dos datos que figuren nos ficheiros, sistemas e aplicacións das administracións públicas. Como contrapartida, o artigo 17.3 esixe que os medios ou soportes nos que se almacenen documentos conten con **medidas de seguridade**, de acordo co previsto no Esquema Nacional de Seguridade, que garantan a integridade, autenticidade, confidencialidade, calidade, protección e conservación dos documentos almacenados. Así mesmo, dispón que asegurarán a identificación das persoas usuarias e o control de accesos, así como o cumprimento das garantías previstas na lexislación de protección de datos, esixencias todas elas reiteradas polo artigo 46 LRXSP.

4.1. Seguridade

79. A relevancia da **seguridade** das redes e dos sistemas de información e comunicacións no ámbito público é tal que o artigo 3 LRXSP a configura como un **principio xeral da actuación administrativa**, que se proxecta igualmente —tanto na propia norma coma no RAFME— sobre os diferentes compoñentes da Administración dixital (sede electrónica, sinatura electrónica, intercambio e transmisións de datos entre administracións, arquivo electrónico, xestión compartida de servizos, reutilización de aplicacións e sistemas etc.). Os requisitos en que se concreta este deber, desde a perspectiva tecnolóxica, recóllense no Esquema Nacional de Seguridade que, de conformidade co previsto no artigo 156.2 LRXSP, ten por obxecto establecer a política de seguridade na utilización de medios electrónicos e está constituído polos principios básicos e requisitos mínimos que garantan adecuadamente a seguridade da información tratada.

80. Estas previsións han de ser completadas coa regulación —máis ampla en canto á súa perspectiva— contida na Lei 36/2015, do 28 de setembro, de seguridade nacional, que parte dos complexos riscos que trae consigo esta cuestión na actualidade e que concibe a **seguridade nacional** como "a acción do Estado dirixida a protexer a liberdade e o benestar dos seus cidadáns, a garantir a defensa de España e os seus principios e valores constitucionais, así como a contribuír xunto aos nosos socios e aliados á seguridade internacional en cumprimento dos compromisos asumidos". Todo iso concrétase nunha serie de órganos, organismos, recursos e procedementos que configuran o Sistema de Seguridade Nacional. O marco estratéxico para garantir a ciberseguridade regúlase actualmente no Real decreto 1150/2021, do 28 de decembro, polo que se aproba a Estratexia de Seguridade Nacional 2021.

81. Con carácter xeral, a garantía de seguridade das redes e das telecomunicacións é unha **competencia estatal**. Na súa STC 142/2018, a propósito da creación da Axencia de Ciberseguridade de Cataluña, manifestou o Tribunal Constitucional que "a ciberseguridade se inclúe en materias de competencia estatal en canto, ao referirse ás necesarias accións de prevención, detección e resposta fronte ás ciberameazas, afecta a cuestións relacionadas coa seguridade pública e a defensa, as infraestruturas, redes e sistemas e o réxime xeral de telecomunicacións" (FX 4).

82. Do mesmo xeito que ocorre co principio de interoperabilidade, a garantía da seguridade da información no ámbito do sector público (con esixencias tanto para

os poderes públicos coma para quen se relacione con eles) estrutúrase ao redor do **Esquema Nacional de Seguridade**, concibido como un instrumento que ten por obxecto establecer a política de seguridade na utilización de medios electrónicos no ámbito administrativo, constituído polos principios básicos e requisitos mínimos que garantan adecuadamente a seguridade da información tratada.

83. O Real decreto 3/2010, do 8 de xaneiro, foi o encargado de regulalo orixinariamente, concretando a política de seguridade no uso dos medios electrónicos por parte do sector público. Esta norma foi derrogada e substituída polo **Real decreto 311/2022**, do 3 de maio, polo que se regula o Esquema Nacional de Seguridade, co fin de adaptar as esixencias aos cambios tecnolóxicos e xurídicos experimentados nos últimos anos. En esencia, establece toda unha serie de principios e requisitos para garantir a adecuada protección da información tratada e os servizos prestados polas entidades que integran o sector público —estatal, autonómico e local—. Concibe a seguridade como un proceso integral constituído por todos os elementos humanos, materiais, técnicos, xurídicos e organizativos relacionados co sistema de información e parte da xestión da seguridade baseada nos riscos, cun claro enfoque preventivo. Todo iso tradúcese en órganos, guías, instrucións técnicas e, en definitiva, esixencias xurídicas e tecnolóxicas de obrigado cumprimento. Xunto con iso, debe terse presente a Directiva (UE) 2022/2555 do Parlamento Europeo e do Consello, do 14 de decembro de 2022, relativa ás medidas destinadas a garantir un elevado nivel común de ciberseguridade en toda a Unión.

84. Cada Administración pública, e dentro dela os seus diferentes departamentos e entidades, ha de contar cunha política de seguridade adaptada á súa organización que responda aos principios e requisitos recollidos no Esquema Nacional. Así mesmo, incorpóranse medidas de auditoría regular e o deber de informar do estado da seguridade a través da Comisión Sectorial de Administración Electrónica.

85. Todo iso haberá de facerse, en aplicación do **principio de proporcionalidade** —consagrado no artigo 2 e) RAFME—, conciliando as medidas de seguridade coa natureza e as circunstancias dos diferentes trámites e actuacións por medios electrónicos. Ademais, en tanto que esixencias de tipo tecnolóxico pero plasmadas en normas xurídicas, os instrumentos garantes da seguridade da información, así como a actividade administrativa vinculada a estes, son susceptibles de **impugnación e control** (FONDEVILA, 2017).

86. Por último, do mesmo xeito que ocorre co principio de interoperabilidade, a propia LPAC trata de garantir o cumprimento do principio de seguridade en relación coas plataformas autonómicas e locais, ben facilitando a adhesión voluntaria ás estatais ben esixindo, no caso de optar por plataformas propias, que se acredite o cumprimento do Esquema Nacional de Seguridade.

4.2. Protección de datos de carácter persoal

87. Do mesmo xeito que no caso da seguridade, o artigo 3 LRXSP concibe a protección de datos de carácter persoal como un **principio xeral de actuación das administracións públicas** que responde igualmente a un dereito recoñecido, xa non só na LPAC, senón directamente na Constitución española —como **dereito fundamental**, conceptualizado como tal na STC 292/2000—, cuxo artigo 18.4 sinala que "a lei limitará o uso da informática para garantir a honra e a intimidade persoal e familiar dos cidadáns e o pleno exercicio dos dereitos". Principio e dereito que se atopa plenamente desafiado coa constante evolución do desenvolvemento tecnolóxico que,

xunto con posibilidades de innovación, trae consigo novos riscos, como ocorre no caso da intelixencia artificial e as neurociencias (YUSTE, 2025).

88. Este dereito, ademais, ten unha clara **dimensión europea**, non só porque foi incorporado ao catálogo de dereitos fundamentais da Unión Europea a través do artigo 8 da Carta de dereitos fundamentais e está recoñecido explicitamente no artigo 16 do Tratado de Funcionamento da Unión Europea, senón tamén polo valor que representan os datos e polos desafíos que trae consigo a rápida evolución das tecnoloxías. Efectivamente, o Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeo e do Consello, do 27 de abril de 2016, relativo á protección das persoas físicas no que respecta ao tratamento de datos persoais e á libre circulación destes datos e polo que se derroga a Directiva 95/46/CE (RXPD), parte da premisa de que o tratamento de datos persoais debe estar concibido para servir a humanidade, de tal modo que o dereito á protección de datos non é un dereito absoluto, senón que debe considerarse en relación coa súa función na sociedade e ponderarse con outros dereitos fundamentais sobre a base do principio de proporcionalidade. Deste xeito, regula os tratamentos que levan a cabo tanto as persoas físicas e xurídicas como as administracións públicas, tratando de conciliar o control dos propios datos persoais co seu tratamento para fins lexítimos e, en particular, de garantir a libre circulación destes dentro do territorio da Unión coas debidas cautelas.

89. No eido nacional, a Lei orgánica 3/2018, do 5 de decembro, de protección de datos persoais e garantía dos dereitos dixitais, ten por obxecto principal adaptar o ordenamento xurídico español ao citado regulamento europeo —a pesar da súa eficacia directa— para eliminar posibles incompatibilidades entre un e outro. Recolle os **principios** reguladores da protección de datos —exactitude, confidencialidade e consentimento— e os **dereitos** das persoas en relación cos tratamentos —transparencia e información e acceso, rectificación, limitación do tratamento, portabilidade e supresión—, con remisión expresa en todos estes casos aos preceptos do regulamento que regulan a materia (artigos 12 a 22 RXPD). Xunto con iso, establece as **obrigas** dos distintos suxeitos que teñen o deber de garantir a adecuada protección dos datos persoais —responsable, encargado do tratamento e delegado de protección de datos— e aposta polos códigos de conduta e certificación como instrumentos concretos para garantir unha adecuada tutela dos datos en cada organización. O control do cumprimento das obrigas impostas pola lei correspóndelle á Axencia Española de Protección de Datos, á que se lle atribúen potestades de inspección, vixilancia e control e, en particular, potestade sancionadora.

90. Para que estas normas resulten de aplicación resulta preciso que a información conteña datos persoais. Por **dato persoal** enténdese toda información sobre unha persoa física identificada ou identificable, é dicir, toda persoa cuxa identidade poida determinarse, directa ou indirectamente, en particular mediante un identificador, como por exemplo un nome, un número de identificación, datos de localización, un identificador en liña ou un ou varios elementos propios da identidade física, fisiolóxica, xenética, psíquica, económica, cultural ou social da devandita persoa (artigo 4.1 RXPD). Malia o anterior, a normativa reguladora da protección de datos

de carácter persoal non resulta de aplicación naqueles casos nos que, aínda contendo datos persoais, se levan a cabo procesos de disociación entre os datos e a persoa titular destes, de tal modo que non permitan identificala.

91. A citada normativa pivota ao redor de tres **eixes.** En primeiro lugar, a súa aplicación baséase no concepto de **tratamento**, definido, de forma certamente ampla, como calquera operación ou conxunto de operacións realizadas sobre datos persoais ou conxuntos de datos persoais, xa sexa por procedementos automatizados ou non, como a recollida, rexistro, organización, estruturación, conservación, adaptación ou modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión ou calquera outra forma de habilitación de acceso, cotexo ou interconexión, limitación, supresión ou destrución (artigo 4.2 RXPD).

92. En segundo lugar, a protección dos datos baséase na necesidade de que concorra polo menos unha das **condicións que lexitiman o tratamento** (as chamadas bases de lexitimación), que haberá de ser lícito e leal. Desde a perspectiva do seu titular, o consentimento para o tratamento cun ou varios fins concretos, que será libre, específico, informado e inequívoco; xunto con iso, a necesidade do tratamento para a execución dun contrato, o cumprimento dunha obriga legal, a protección de intereses vitais do interesado ou outra persoa física, o cumprimento dunha misión de interese público ou o exercicio de poderes públicos ou, finalmente, a satisfacción de intereses lexítimos do responsable do tratamento (neste último caso, sempre que non prevaleza sobre os dereitos do titular dos datos). Ademais, establécense toda unha serie de **medidas —preventivas e reactivas— para garantir a licitude do tratamento**, tales como limitacións, obrigas formais e técnicas (rexistro, notificación de violacións de seguridade, avaliacións de impacto, cifrado de información) e sancións. En calquera caso, o principio de transparencia esixe que a información relativa ao tratamento sexa accesible e facilmente comprensible.

93. En terceiro lugar, desde o **punto de vista organizativo**, regúlanse polo miúdo as concretas obrigas tanto de quen leva a cabo tratamentos —o responsable do tratamento, a quen lle corresponde determinar os fins e os medios deste (artigo 4.7 RXPD) e o encargado do tratamento (artigo 4.8 RXPD), que é quen trata os datos persoais por conta do anterior— coma do delegado de protección de datos, con funcións de asesoramento, supervisión e colaboración no control (artigo 37.1 RXPD).

94. Como foi anticipado, as obrigas e esixencias contidas na normativa reguladora de protección de datos de carácter persoal resultan igualmente de **aplicación ás administracións públicas**. Estas son responsables de tratamentos e, en ocasións, encargados deste; en consecuencia, han de elaborar un rexistro de actividades de tratamento, analizar as bases xurídicas destes, efectuar análises de riscos, incorporar e verificar medidas de seguridade, designar un delegado de protección de datos e potenciar plans de formación para os empregados públicos. De feito, a maior parte das consultas que se expoñen ante a Axencia Española de Protección de Datos refírense ao sector das administracións públicas. É máis, non poucas das súas resolucións en materia de incumprimentos teñen por obxecto actuacións infractoras de administracións públicas que, a diferenza dos particulares, só teñen como consecuencia xurídica un apercibimento e non a imposición de multa. Na Memoria anual de 2021, por ofrecer algún dato, o 5 % das reclamacións ante a axencia expuxéronse contra as administracións públicas —un 47 % máis que en 2020—; en relación cos procedementos sancionadores, o 8 % ten por obxecto unha acción ou omisión das administracións públicas —un 26 % máis que en 2020—.

5. BIBLIOGRAFÍA

5.1. Bibliografía 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", en Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ (director), *La Administración digital*, Dykinson, Madrid, 2022, pp. 257-284.

Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ e 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), pp. 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", en Eduardo GAMERO CASADO (director), *Tratado de procedimiento administrativo común y régimen jurídico del sector público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 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), pp. 178-220.

Isaac MARTÍN DELGADO, "Transparencia, reutilización y datos abiertos. Algunas reflexiones generales sobre el acceso libre a la información pública", en Julián VALERO TORRIJOS e Manuel FERNÁNDEZ SALMERÓN (coordinadores), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor, 2014, pp. 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", en Julián VALERO TORRIJOS e Rubén MARTÍNEZ GUTIÉRREZ (directores), *Datos abiertos y reutilización de la información del sector público,* Comares, Granada, 2022, pp. 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.

Rafael YUSTE, "Neurotecnología y neuroderechos", en María Emilia CASAS BAAMONDE (directora), *Derecho y tecnologías*, Fundación Ramón Areces, Madrid, 2025, pp. 719-727.

5.2. Bibliografía complementaria recomendada

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

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

Emilio GUICHOT REINA e Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, *El derecho de acceso a la información pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 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), pp. 48-59.