Capítulo V

LOS DISPOSITIVOS PRÁCTICOS COMO BASE DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL: EXIGENCIAS Y NECESIDADES PARA SU REGULACIÓN EN ESPAÑA

Rubén Martínez Gutiérrez

SUMARIO. I. Planteamiento general. El olvido del legislador español de regular un instrumento clave. II. Concepto y clases de dispositivos prácticos. III. Factores de diseño de los dispositivos prácticos para la reutilización de datos. En especial, la interoperabilidad. 1. Su naturaleza como portales, webs, sedes electrónicas, gestores documentales, bases de datos o archivos. 2. Obligaciones en materia de interoperabilidad y definición de metadatos. La NTI de reutilización de recursos de información. a) La importancia de la interoperabilidad. b) La NTI de reutilización de recursos de información. 3. Obligaciones en materia de seguridad y de protección de datos de carácter personal. 4. Obligaciones en materia de accesibilidad y usabilidad. IV. Los dispositivos prácticos como base para las tecnologías de automatización e Inteligencia Artificial. El imperdonable olvido de su transposición. V. Propuestas pendientes para la necesaria y futura transposición de los dispositivos prácticos al ordenamiento español. 1. Definir y precisar los dispositivos prácticos, sus características y sus tipologías. 2. Establecer mecanismos legales para garantizar el cumplimiento de las obligaciones por los dispositivos prácticos (en materia de sedes, gestores documentales, bases de datos, programas, archivo, interoperabilidad, seguridad, protección de datos, accesibilidad y usabilidad). 3. Determinar una regulación para el diseño por la Administración General del Estado de dispositivos prácticos y su cesión mediante transferencia de tecnología a otras Administraciones públicas. 4. Precisar las garantías para el correcto desarrollo en base a ellos de técnicas de automatización e inteligencia artificial. VI. Reflexión final. La necesaria regulación de los dispositivos prácticos en España para no repetir errores de transposición anteriores. Bibliografía.

I. Planteamiento general. El olvido del legislador español de regular un instrumento clave

El concepto de dispositivos prácticos vinculado a la reutilización de información y datos del sector público fue incorporado por primera vez en la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre, relativa a la reutilización de la información del sector público. Desde ese mismo instante, el propio concepto, alcance y naturaleza de los denominados dispositivos prácticos se convirtió en un ver-

dadero enigma, ya que el Considerando 23 de la Directiva de 2003 no clarificaba estos aspectos, y el artículo que los regulaba, el 9, venía a reproducir de manera resumida los argumentos del citado Considerando. Ciertamente tampoco ayudaba mucho que entre las definiciones relacionadas en el artículo 2 de la Directiva no se encontraran los dispositivos prácticos, así como tampoco existía mención o regulación de los mismos en la redacción original de la Ley 37/2007, sobre reutilización de la información del sector público (LRI) resultante de la transposición de la Directiva de 2003, ni siquiera en su Anexo I en el que se contienen las definiciones. Con la aprobación de la Directiva 2019/1024, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público (por la que se deroga la Directiva de 2003) (en adelante también DRISP) no se han aportado avances significativos a este respecto en su regulación actual también en el artículo 9, quizá simplemente ciertos detalles adicionales a los establecidos en la regulación anterior aunque manteniendo las cuestiones esenciales respecto de los dispositivos prácticos en zonas de sombra. A pesar de estas circunstancias, los dispositivos prácticos se deben entender como elementos angulares del sistema de reutilización de datos, razón por la cual resulta esencial analizar su significado, implicaciones, naturaleza y diseño, entre otras cuestiones.

Desafortunadamente, la apresurada transposición de la Directiva al ordenamiento español operada por el Real Decreto-Ley 24/2021, de 2 de noviembre, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de bonos garantizados, distribución transfronteriza de organismos de inversión colectiva, datos abiertos y reutilización de la información del sector público, ejercicio de derechos de autor y derechos afines aplicables a determinadas transmisiones en línea y a las retransmisiones de programas de radio y televisión, exenciones temporales a determinadas importaciones y suministros, de personas consumidoras y para la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes[1] (como puede comprobarse lo que podría denominarse una auténtica «Ley coche escoba»), no ha considerado relevante la incorporación de la regulación de los dispositivos prácticos en el ordenamiento jurídico español vigente. La actual regulación de la LRI operada por la reforma de este Real Decreto-Ley desconoce completamente a los dispositivos prácticos y la regulación de los mismos en el artículo 9 de la DRISP, tratándose de un artículo que por su propio contenido es evidente que requiere de transposición y que difícilmente podrá llegar a tener efecto directo en nuestro ordenamiento. La falta de transposición, que parece que se producirá también durante la tramitación de los contenidos del Real Decreto-Ley como proyecto de Ley por la vía de urgencia aprobada en el Congreso de los Diputados el 2 de diciembre de 2021. Este olvido del legislador respecto a los

[1] Publicada en el BOE de 3 de noviembre de 2021, y cuya reforma de la Ley 37/2007 en aspectos de mínimos entró en vigor el día 4 de noviembre.

dispositivos prácticos, o si se prefiere, el desprecio por la regulación de los mismos en el ordenamiento jurídico español puede suponer el establecimiento de una dificultad adicional en el propósito de abrir los datos y poder reutilizarlos con garantías, que no olvidemos es el *leiv motiv* de la Directiva.

De otro lado, los estudios y trabajos académicos de análisis de la normativa comunitaria anterior y de la Ley resultante de su transposición en España en su redacción original de 2007 no han sido muy profusos y salvo excepciones[2] no han analizado en profundidad esta normativa ni en particular el concepto, alcance y obligaciones que se derivan del diseño de los dispositivos prácticos como base para la reutilización de la información del sector público y con ello de sus derivadas como las técnicas de automatización y procesamiento de la información o de inteligencia artificial. En los meses del proceso de redacción de este Capítulo he intentado buscar bibliografía y referencias respecto al concepto de dispositivos prácticos y el esfuerzo ha sido baldío, bien por su inexistencia o bien por mi incapacidad para acceder a fuentes que hayan trabajado esta materia. Lo que está claro, es que es la primera vez que me sucede algo similar, lo que demuestra la dificultad de investigar sobre esta temática y a la vez la oportunidad de disponer de un lienzo prácticamente en blanco sobre el que manifestar un posicionamiento jurídico más o menos claro obtenido directamente del análisis de la legislación comunitaria, puesto que ya hemos comprobado que la transposición que se ha operado de la DRISP en la LRI en noviembre de 2021 ha obviado por completo cualquier referencia a los dispositivos prácticos.

Precisamente por todas estas razones, y con la premisa de aportar conocimiento sobre los dispositivos prácticos que permita que en el futuro se produzca su adecuada regulación en nuestro ordenamiento jurídico en una nueva reforma de la LRI o, lo que sería más deseable en mi opinión, en una nueva norma que no se encorsetara en la estructura de la de 2007 y pudiera aportar innovación en esta materia, se ha confeccionado este estudio. Para ello, y con el objetivo de completar ese lienzo en blanco, se partirá del concepto mismo de dispositivos prácticos, para continuar analizando los factores que la normativa debería determinar como elementos necesarios de diseño de estos instrumentos, especialmente en materia de interoperabilidad y de la norma técnica de reutilización de recursos de información. Con estos cimientos, se procederá a estudiar el impacto que los dispositivos prácticos deben tener en el desarrollo de las técnicas de automatización e inteligencia artificial. Así mismo, el Capítulo se centrará en la realización de propuestas para transponer la regulación de los dispositivos prácticos que se encuentra en la DRISP al ordenamiento jurídico español en una futura reforma de la LRI o en una nueva norma, centrándonos en cuatro aspectos que debe-

[2] Como la obra dirigida por Fernández Salmerón, M., y Valero Torrijos, J. (Dirs.), *Régimen jurídico de la transparencia: acceso, uso y reutilización de la información del sector público,* Thomson Reuters – Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014.

rían ser objeto de regulación por la nueva norma: 1. Definir y precisar los dispositivos prácticos, sus características y sus tipologías. 2. Establecer mecanismos legales para garantizar el cumplimiento de las obligaciones por los dispositivos prácticos en función de su naturaleza como instrumentos del modelo de e-Administración. 3. Determinar una regulación para el diseño por la Administración General del Estado de dispositivos prácticos y su cesión mediante transferencia de tecnología a otras Administraciones públicas. Y, 4. Precisar las garantías para el correcto desarrollo en base a ellos de técnicas de automatización e inteligencia artificial. Finalmente, se realizará una reflexión final sobre la necesidad de transponer adecuadamente la regulación de los dispositivos prácticos en el ordenamiento español, ya que de mantenerse la situación actual de manera firme y obviar completamente el artículo 9 de la DRISP se estarían repitiendo errores propios de anteriores transposiciones fallidas con consecuencias negativas para el cumplimiento de los objetivos y propósitos de la regulación de datos abiertos y reutilización de la información del sector público.

II. Concepto y clases de dispositivos prácticos

El Considerando 23 de la Directiva 2003/98/CE hace mención a los dispositivos prácticos señalando a este respecto que «los instrumentos auxiliares de búsqueda por los reutilizadores potenciales de los documentos disponibles para su reutilización, así como las condiciones de reutilización, pueden facilitar considerablemente la utilización transfronteriza de los documentos del sector público», encuadrando su naturaleza como mecanismos, instrumentos, aplicaciones, etc. al servicio de los reutilizadores de información y datos. Y, precisamente, la Directiva de 2003 venía a establecer una serie de obligaciones para los Estados Miembros al señalar expresamente que «deben asegurar la existencia de dispositivos prácticos que ayuden a los reutilizadores en su búsqueda de documentos para su reutilización». Asimismo, este Considerando 23 vendrá a enunciar algunos ejemplos de dispositivos prácticos, fijando dos clases: (1) los listados, de acceso en línea preferentemente, de los principales documentos (documentos que se reutilizan ampliamente, o que pueden ser reutilizados ampliamente), y (2) los portales conectados a listados descentralizados. Como concreción normativa de este Considerando en el texto legal de la Directiva, el artículo 9 establecerá que «los Estados miembros asegurarán la existencia de dispositivos prácticos que faciliten la búsqueda de los documentos disponibles para su reutilización, tales como listados, de acceso en línea preferentemente, de los documentos más importantes, y portales conectados a listados descentralizados», volviendo a incidir en las dos clases ya citadas de dispositivos prácticos.

Por lo que respecta a la Directiva 2019/1024, el Considerando 10 señala expresamente que la anterior Directiva de 2003 tuvo como objeto el establecimiento de «un conjunto de normas mínimas que regula la reutilización y los dispositivos prácticos para facilitar la reutilización de los documentos existentes que obran en poder de los

organismos del sector público de los Estados miembros, incluidos los órganos ejecutivo, legislativo y judicial». No obstante, y como ya hemos advertido, la Directiva de 2003 y la LRI en su versión inicial de 2007 obvió la regulación de los dispositivos prácticos, de la misma manera que ha sucedido con la transposición de la DRISP operada por el Real Decreto-Ley 24/2021 que ha modificado la LRI en su versión actualmente vigente, a pesar de tratarse de las herramientas básicas que van a permitir la reutilización de datos del sector público. Y, aunque la Directiva de 2019 presta más atención a los dispositivos prácticos, si bien todavía de forma insuficiente, la transposición de la DRISP que se ha realizado en la LRI en noviembre de 2021 no ha transpuesto el artículo 9 de la Directiva por lo que en la legislación actualmente vigente no existe ni siquiera mención a los dispositivos prácticos.

Por su parte, el Considerando 59 de la Directiva de 2019 se refiere a los dispositivos prácticos, aunque este Considerando se fundamenta claramente en el ya comentado Considerando 23 de la Directiva de 2003. De hecho, comienza de igual manera al establecer respecto a ellos su consideración como «instrumentos auxiliares de búsqueda por los reutilizadores potenciales de los documentos disponibles para su reutilización, así como las condiciones de reutilización, pueden facilitar considerablemente la utilización transfronteriza de los documentos del sector público. Por ello, los Estados miembros deben asegurar la existencia de dispositivos prácticos que ayuden a los reutilizadores en su búsqueda de documentos para su reutilización. Listados, de acceso en línea preferentemente, de los principales documentos (documentos que se reutilizan ampliamente, o que pueden ser reutilizados ampliamente) y portales conectados a listados descentralizados constituyen ejemplos de los dispositivos prácticos mencionados. Los Estados miembros también deben facilitar la disponibilidad a largo plazo para la reutilización de información del sector público, de conformidad con las políticas de conservación aplicables». Como se ha podido comprobar se trata de la versión actualizada (levemente) del mismo Considerando que la Directiva de 2003, marcándose incluso los mismos ejemplos de dispositivos prácticos.

Con estas bases interpretativas que nos facilitan los considerandos llegamos al análisis de los artículos de la Ley 37/2007 y de la Directiva de 2019 que puedan dar alguna pista del significado de los dispositivos prácticos. Especialmente interesante resulta el artículo 4.5 de la Ley 37/2007 que sí ha sido objeto de actualización por el Real Decreto-Ley 24/2021[3], por cuanto nos clarifica tipologías adicionales a las dos ya

[3] En su versión anterior a la transposición de la DRISP este precepto señalaba que: «Las Administraciones y organismos del sector público crearán sistemas de gestión documental que permitan a los ciudadanos la adecuada recuperación de la información, disponibles en línea y que enlacen con los sistemas de gestión puestos a disposición de los ciudadanos por otras Administraciones. Asimismo, facilitarán herramientas informáticas que permitan la búsqueda de los documentos disponibles para su reutilización, con los metadatos pertinentes de conformidad con lo establecido en las normas técnicas de interoperabilidad, accesibles, siempre que sea posible y apropiado, en línea y en formato legible por máquina.

señaladas en los Considerandos de las Directivas de lo que debería considerarse como dispositivos prácticos. Este artículo sí ha sufrido una intensa reforma en noviembre de 2021, aunque en cuanto a los dispositivos a los que se refiere tienen identidad de razón con los ya establecidos en la versión inicial de la LRI. Concretamente señala este artículo que «los sujetos previstos en el artículo 2 crearán dispositivos y sistemas de gestión documental que permitan a los ciudadanos una recuperación eficaz de la información, disponible en línea y que enlacen con los dispositivos y sistemas de gestión puestos a disposición por otras Administraciones». También señala que «asimismo, facilitarán herramientas informáticas que permitan el acceso en línea a los listados de los documentos que puedan ser ampliamente reutilizables y la búsqueda de los documentos disponibles para su reutilización, con los metadatos pertinentes de conformidad con lo establecido en las normas técnicas de interoperabilidad, accesibles, siempre que sea posible y apropiado, en línea y en formato legible por máquina», en un guiño claro a lo establecido por la DRISP y la importancia que otorga a la interoperabilidad (aunque ya se determinaba en la misma línea en la versión anterior). El artículo 4.5 de la LRI en su versión actual se refiere asimismo a que «los sujetos previstos en los párrafos a) y b) del artículo 2 promoverán la creación de sistemas que permitan la conservación de los documentos disponibles para su reutilización». Podemos señalar que hasta este punto, la versión actual de la LRI sigue la estela de lo establecido en la versión original y viene a considerar, a mi juicio, dentro de la categoría de dispositivos prácticos, a los gestores documentales o sistemas de gestión documental que permitan a los ciudadanos una recuperación eficaz de la información disponible en línea. Adicionalmente a esta categoría, el artículo 4.5 de la LRI también se refiere a herramientas informáticas que permitan el acceso en línea a los listados de los documentos que puedan ser ampliamente reutilizables y la búsqueda de los documentos disponibles para su reutilización, con los metadatos pertinentes de conformidad con lo establecido en las normas técnicas de interoperabilidad, accesibles, siempre que sea posible y apropiado, en línea y en formato legible por máquina. Estas herramientas evidentemente deben incluir los ya citados gestores documentales pero también otro tipo de software o aplicaciones que permitan la búsqueda de documentos para su reutilización cumpliendo en todo caso con los estándares que determina la norma técnica de interoperabilidad en esta materia que será objeto de análisis más adelante en este mismo trabajo.

La mayor intensidad de la reforma de la LRI tras el Real Decreto – Ley 24/2021 es la que se refiere al catálogo nacional de la Administración General del Estado, donde se ha prestado especial interés en su interoperabilidad con el resto de catálo-

---

En particular, la Administración General del Estado mantendrá un catálogo de información pública reutilizable, correspondiente al menos al ámbito de la Administración General del Estado y a sus organismos públicos vinculados o dependientes.

En la medida de lo posible, se facilitará la búsqueda multilingüe de los documentos».

gos de información reutilizable del resto de sujetos que están dentro del ámbito de aplicación de la LRI. Así, este precepto señala que «la Administración General del Estado mantendrá el catálogo nacional de información pública reutilizable en el que se pondrán a disposición los conjuntos de datos relativos a los documentos a los que aplica la presente Ley, en formatos accesibles, fáciles de localizar y reutilizables. Este catálogo dará cobertura, al menos, al ámbito de la Administración General del Estado y a sus organismos y entidades de derecho público vinculados o dependientes. Los posibles catálogos de información pública reutilizable establecidos por el resto de sujetos previstos en el artículo 2 deberán interoperar con el catálogo nacional cumpliendo las Normas Técnicas de Interoperabilidad que se establezcan al respecto». En cuanto a los catálogos, que lógicamente también deben considerarse como dispositivos prácticos tal y como ya se ha señalado, se determina que «proporcionarán información sobre los derechos previstos en esta ley y ofrecerán la ayuda pertinente», así como que «en la medida de lo posible, se facilitará la búsqueda multilingüe de los documentos, en particular permitiendo la agregación de metadatos a escala de la Unión Europea». La importancia de la interoperabilidad en la conformación y funcionamiento de los dispositivos prácticos es clave, y en consecuencia, en este trabajo se profundizará en ello convenientemente con especial referencia a la normativa técnica de interoperabilidad que regula esta materia.

Con respecto al tenor literal del artículo 9 de la Directiva de 2019, el mismo señala expresamente que «los Estados miembros crearán dispositivos prácticos que faciliten la búsqueda de los documentos disponibles para su reutilización», y ejemplifica los dispositivos prácticos al señalar literalmente: «tales como listados de documentos principales con los metadatos pertinentes, accesibles, siempre que sea posible y apropiado, en línea y en formato legible por máquina, y portales conectados a los listados descentralizados». En mi opinión, los listados a los que se refiere la Directiva de 2019 equivalen a los catálogos de nuestra LRI, que evidentemente deben ser considerados dentro de la categoría de dispositivos prácticos tal y como ya se ha adelantado, al igual que los «portales» con motores de búsqueda conectados a listados / catálogos descentralizados. Asimismo, establece a nivel comunitario la obligación de garantizar mecanismos de interoperabilidad semántica de los documentos e información a reutilizar, al establecer que «en la medida de lo posible, los Estados miembros facilitarán la búsqueda lingüística de los documentos en varios idiomas, en particular permitiendo la agregación de metadatos a escala de la Unión».

Por otra parte, el artículo 9 de la Directiva de 2019 también se refiere a dos tipologías nuevas de dispositivos prácticos. De un lado, las herramientas o «dispositivos prácticos que faciliten la conservación de los documentos disponibles para su reutilización», es decir, archivos de documentos especialmente diseñados para la reutilización

de la información en base a los metadatos[4] que la versión actual del artículo 4.5 de la LRI también ha querido recoger de alguna manera. Y, de otro, los denominados «conjuntos de datos» que deberían entenderse como los datos desagregados de los documentos a los que se aplica la Directiva, «así como con datos que obren en poder de las instituciones de la Unión, en formatos que sean accesibles, fáciles de localizar y reutilizables por medios electrónicos», de forma que aquí la información ya no se contendría como tal en listados o catálogos de documentos sino en «conjuntos de datos», tratándose de una información, los datos, que se desagrega de los documentos en sí.

Adicionalmente a la normativa ya analizada, resulta interesante también hacer mención a la propuesta de la UE de regulación a través de Reglamento de la denominada *Data Governance Act*, y en concreto y especialmente a sus artículos 9 a 11. El artículo 9 de la propuesta de Reglamento se refiere a los «proveedores de servicios de intercambio de datos» que son los que realizan los «servicios de intermediación». Aunque este precepto no se refiere ni directa ni indirectamente a los dispositivos prácticos, es evidente que los proveedores de servicios tendrán que utilizar dispositivos prácticos en el desarrollo de sus actividades. Por hacer un paralelismo con otro Reglamento de la UE, en este caso el Reglamento 910/2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior, la propuesta de Reglamento de *Data Governance Act* regula los proveedores de servicios de intercambio de datos, la notificación de sus actividades (artículo 10) y las condiciones para la prestación de servicios de intercambio de datos (artículo 11), pero no regula los instrumentos tecnológicos para el desarrollo o realización de tales servicios, mientras que en el caso del Reglamento 910/2014, la norma no solo regula todas las cuestiones relativas a los denominados prestadores de servicios sino que también se centra en regular detalladamente los diferentes instrumentos y herramientas de identificación y firma electrónicas. De forma que a no ser que se enmiende la propuesta normativa de la UE en esta materia, parece que la regulación de los dispositivos prácticos no será objeto de análisis en esta norma y en definitiva se mantendrá la laguna existente en torno a ellos.

En suma, y en base a lo analizado en este trabajo, podemos definir los dispositivos prácticos como sistemas, portales web, plataformas de intercambio, herramientas, programas o aplicaciones informáticas diseñados de conformidad a los estándares de interoperabilidad (técnicos, semánticos u organizativos) destinados a la reutilización de información, documentos y datos, para ser utilizados preferentemente en línea y

[4] Como también ha puesto de relieve Valero Torrijos, J., en su trabajo «Protección de datos de carácter personal, datos abiertos y reutilización de la información del sector público», en Martín Delgado, I., (Dir.), *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración Pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, Iustel – IVAP, Madrid, 2020, páginas 440.

permitiendo también el tratamiento automatizado o por máquina de la información del sector público.

Una vez determinado este concepto general de dispositivos prácticos, podemos precisar sus principales clases de conformidad a lo ya analizado en este apartado:

— Listados o catálogos de documentos de acceso preferente en línea.
— Portales web de reutilización de información, datos y documentos con sistemas o motores de búsqueda.
— Gestores documentales o sistemas de gestión documental específicamente diseñados para la reutilización.
— Herramientas informáticas, programas o aplicaciones (por ejemplo, las API) diseñadas para su utilización como instrumentos de reutilización de información, datos y documentos.
— Archivos de documentos especialmente diseñados para la reutilización de la información en base a los metadatos.
— Conjuntos de datos organizados y diseñados para ser accesibles, fáciles de localizar y reutilizables por medios electrónicos.
— Plataformas o bases de datos que permitan el intercambio o la explotación conjunta de los datos, así como el establecimiento de una infraestructura específica para la interconexión de los titulares de los datos y los usuarios de los mismos.

III. Factores de diseño de los dispositivos prácticos para la reutilización de datos. En especial, la interoperabilidad

Los artículos 4 y 5 de la Ley 37/2007 se ocupan de regular el régimen administrativo de la reutilización, de un lado, y, de otro, los formatos disponibles para la reutilización. Estos dos preceptos contienen obligaciones que afectan directamente al diseño de los denominados dispositivos prácticos en la medida que determinan los formatos y condiciones en los que se debe realizar la reutilización. Especialmente interesante resulta lo establecido en el artículo 5 de la LRI, que ha sido objeto de una reforma particularmente intensa en la transposición de la DRISP operada por el Real Decreto – Ley 24/2021. En concreto, el artículo 5.3 de la versión actualmente vigente de la LRI viene a establecer que los documentos a reutilizar deberán encontrarse disponibles «en cualquier formato o lengua preexistente» y, «siempre que ello sea posible y apropiado», «en formato abierto, accesible, legible por máquina» gracias a su tratamiento en base a los «metadatos, con los niveles más elevados de precisión y desagregación, fáciles de localizar y reutilizables», y especificándose que «tanto el formato como los metadatos, en la medida de lo posible, deben cumplir estándares y normas formales abiertas».

Más allá de estas precisiones, con clara referencia al cumplimiento de las exigencias en materia de interoperabilidad y sus normas técnicas en materia de documentos, copias, reutilización de la información, etc., el propio artículo 5 en su apartado 7 determinará que las herramientas y sistemas para la reutilización, es decir, los dispositivos prácticos, deberán diseñarse cumpliendo con las «normas reguladoras de la Administración electrónica, la interoperabilidad y los datos abiertos». Con esta base, vamos a analizar a continuación las interrelaciones que deben existir entre la regulación actual europea y española en materia de reutilización y la normativa de Administración electrónica (Leyes 39 y 40 de 2015), de interoperabilidad, de seguridad, de protección de datos de carácter personal y de accesibilidad y usabilidad.

1. Su naturaleza como portales, webs, sedes electrónicas, gestores documentales, bases de datos o archivos

De conformidad a lo ya enunciado respecto al concepto de dispositivos prácticos, los mismos pueden englobar una pluralidad de instrumentos que van desde portales, webs y sedes electrónicas, hasta bases de datos, gestores documentales, programas o archivos. Desde esta perspectiva de la heterogeneidad de su naturaleza, el diseño de los dispositivos prácticos en España tanto desde el punto de vista normativo como desde el punto de vista material, debería cumplir escrupulosamente con la legislación y normativa reglamentaria que regula las herramientas del modelo de Administración electrónica. La normativa española que ha operado la transposición de la Directiva 1024/2019 en la LRI, debería haber establecido en cuanto a la regulación de los dispositivos prácticos las necesarias remisiones a la normativa de Administración electrónica, en función de la tipología concreta de dispositivo, de forma que se cumplan las previsiones de carácter general que se establecen en la LPACAP, la LRJSP, su reglamento de desarrollo aprobado por el Real Decreto 203/2021, y los reglamentos que regulan los Esquemas Nacionales de Interoperabilidad y de Seguridad aprobados por los Reales Decretos 3 y 4 de 2010, así como también las normas técnicas que los desarrollan. Nada de esto se ha realizado y se trata de una cuestión que debería ser objeto de incorporación en la legislación en el futuro.

En la transposición de la DRISP al ordenamiento jurídico español se debería haber prestado una especial importancia a la definición del concepto y naturaleza jurídica de los dispositivos prácticos, pero sin duda también, a la determinación de las obligaciones legales y normativas que los mismos deben cumplir en función de su tipología, lo que reviste especial interés en materia de interoperabilidad, como principio esencial para posibilitar que los dispositivos prácticos puedan hablar entre sí y trabajar conjuntamente. Dado que la reforma de la LRI operada por el Real Decreto – Ley 24/2021 para transponer la DRISP al ordenamiento jurídico español no ha establecido esta necesaria regulación, solo queda esperar a una futura incorporación de estas cuestiones esenciales en el futuro.

2. Obligaciones en materia de interoperabilidad y definición de metadatos. La NTI de reutilización de recursos de información

a) *La importancia de la interoperabilidad*

En la regulación de los dispositivos prácticos la interoperabilidad debe cumplir un papel fundamental. La interoperabilidad, como nuevo principio del modelo de e-Administración, tiene un valor estructural y así lo ha puesto de manifiesto el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, aprobado por el Real Decreto 203/2021[5], dado que sin interoperabilidad difícilmente se producirán intercambios, interconexiones o tratamientos automatizados que impliquen conectividad entre diferentes equipos, plataformas y sistemas. Según el artículo 2.d) del Reglamento, este principio debe ser «entendido como la capacidad de los sistemas de información y, por ende, de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información entre ellos». Como se puede observar, en la propia definición de este principio se hace referencia a su importancia capital para «compartir datos y posibilitar el intercambio de información entre ellos», lo que sin duda es la base de la regulación de los datos abiertos y de la reutilización de la información del sector público. Por todas estas razones, la versión actual de la LRI tras la transposición de la DRISP debería haber asegurado el cumplimiento de las obligaciones en materia de interoperabilidad, como elemento angular para que los dispositivos prácticos puedan cumplir con su cometido y permitir la efectiva utilización de datos y su reutilización. Algo se ha establecido al respecto en algunos artículos de la LRI tras su reforma de noviembre de 2021 pero con una escasa relevancia, por lo que debería ser objeto de una mejora sustancial en el futuro.

b) *La NTI de reutilización de recursos de información*

La interoperabilidad como factor clave de la reutilización de datos e información del sector público no es una novedad que aparece en nuestro panorama normativo con la DRISP. En España, y sobre la base de la LRI de 2007 (y con apoyo en el RDRI de 2011 que modificó el Real Decreto 4/2010 por el que se aprueba el Esquema Nacional de Interoperabilidad para añadir las cuestiones relativas a reutilización), se dictó la Resolución de 19 de febrero de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutili-

[5] A mayor precisión sobre esta cuestión véase mi trabajo «La plena eficacia de la e-Administración. Comentario y notas fundamentales del Real Decreto 203/2021, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos», en *Revista de Derecho Digital e Innovación,* Número 8, 2021, página 6, al señalar expresamente que: la letra d) del artículo 2 del Reglamento ha venido a consagrar normativamente un principio que en la práctica era estructural del modelo de e-Administración, como es el principio de interoperabilidad».

zación de recursos de la información, que define los estándares y los metadatos para hacer posible la reutilización de datos e información del sector público. Se trata de una norma técnica que según su preámbulo «establece condiciones comunes sobre selección, identificación, descripción, formato, condiciones de uso y puesta a disposición de los documentos y recursos de información elaborados o custodiados por el sector público, relativos a numerosos ámbitos de interés como la información social, económica, jurídica, turística, sobre empresas, educación, etc., cumpliendo plenamente con lo establecido en la citada Ley 37/2007, de 16 de noviembre». Además, se precisa que «estas condiciones tienen el objetivo de facilitar y garantizar el proceso de reutilización de la información de carácter público procedente de las Administraciones públicas, asegurando la persistencia de la información, el uso de formatos así como los términos y condiciones de uso adecuados». En definitiva, la NTI establece las pautas o estándares para que los sistemas, entendiendo como ellos también a los dispositivos prácticos, puedan emplearse adecuadamente para la reutilización de documentos y recursos de información elaborados o custodiados por el sector público.

Según el apartado II de la NTI, la norma «será de aplicación para la puesta a disposición, para su reutilización, de recursos de información de carácter público por parte de cualquier órgano de la Administración pública o Entidad de Derecho Público vinculada o dependiente de aquella en el ámbito establecido en el artículo 3 del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica», que por cierto, a su vez remitía al artículo 2 de la ya derogada Ley 11/2007, y que suponía su aplicación con carácter básico a todas las «Administraciones Públicas, entendiendo por tales la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local, así como las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las mismas».

En cuanto a los contenidos de la NTI, su contenido se centra especialmente en la regulación de los «identificadores de recursos uniformes» (URI) que se definen en el Anexo I de la norma como «cadena alfanumérica compacta que identifica recursos —físicos o abstractos— en la web de forma unívoca», y en la determinación y regulación de los metadatos de los documentos y de los catálogos de datos. De hecho, los anexos de la NTI, donde se contiene realmente el grueso de la regulación, se centran en: esquema de URI (Anexo II), los metadatos de documentos y recursos de información del catálogo (Anexos III, IV y V), y el establecimiento de un modelo de plantilla RDF de definición de catálogos y registros (Anexo VI). La misión de estos anexos es la determinación de estándares que permitan la reutilización de datos y documentos del sector público, fijando criterios y pautas comunes que permitan que los distintos sistemas, programas y plataformas se entiendan en esta tarea, llegándose a determinar incluso el modelo de plantilla «para la descripción en RDF de un catálogo de datos, registros, conjuntos de datos y distribuciones asociadas» (Anexo VI). Todos estos condicionantes técnicos son esenciales para que puedan abrirse los datos y reutilizarse

la información del sector público, ya que sin interoperabilidad, difícilmente se podrá cumplir con los objetivos y propósitos de la normativa comunitaria y nacional en esta materia.

Por todas estas razones, en transposición de la DRISP en la LRI operada por el Real Decreto – Ley 24/2021 se debería haber regulado intensamente la obligatoriedad de las cuestiones reguladas en la NTI de reutilización de recursos de información con mayor preocupación, estableciendo que las mismas deberán aplicarse obligatoriamente en el diseño de los dispositivos prácticos, ya que actualmente se corre el riesgo de estar incumpliendo la normativa de interoperabilidad de carácter básico y además se está dificultando mucho desde el punto de vista técnico y de funcionamiento (por no decir que será prácticamente imposible de alcanzar) conseguir reutilizar documentos, datos e información del sector público. La legislación española de datos abiertos y reutilización no puede permanecer ajena a estas necesidades que tienen una gran trascendencia práctica y operativa en el funcionamiento de los sistemas o dispositivos destinados a facilitar la reutilización de la información del sector público.

3. Obligaciones en materia de seguridad y de protección de datos de carácter personal

Los dispositivos prácticos también deberán cumplir en su diseño y funcionamiento con las obligaciones que para los sistemas, plataformas y programas ha determinado la normativa de seguridad, de un lado, y de protección de datos de carácter personal, de otro. Otro de los pilares del modelo de e-Administración que impregna necesariamente la regulación de los dispositivos prácticos son las obligaciones establecidas en el Real Decreto 3/2010 por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad (ENS). La doctrina ha puesto de manifiesto la importancia y necesidad del cumplimiento de estas normas que definen el mínimo común denominador de dispositivos y programas que vayan a ser utilizados por las Administraciones públicas[6], tanto si se han desarrollado por medios propios como si han sido objeto de adquisición tras un procedimiento de licitación pública (exactamente igual que en materia de interoperabilidad). Así, la regulación legal de los dispositivos prácticos deberá poner de manifiesto la exigencia del cumplimiento de estas obligaciones normativas.

De otro lado, la normativa europea y española de protección de datos de carácter personal han puesto de manifiesto una serie de principios y parámetros de funcionamiento de las bases de datos que afectan centralmente a la regulación de los dispositivos

[6] En particular, véase el trabajo de Fondevila Antolín, J., «Seguridad en la utilización de medios electrónicos: el Esquema Nacional de Seguridad», en Gamero Casado, E., (Dir.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público,* Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

prácticos y de la reutilización de la información del sector público[7], siendo la base de un adecuado tratamiento automatizado de datos con cumplimiento del derecho a la protección de datos. Nos referimos aquí a la necesidad de que los dispositivos prácticos cumplan con los parámetros de esta normativa, pero muy especialmente que en su diseño se garanticen dos cuestiones básicas que habilita el Reglamento General de Protección de Datos de la UE (RGPD) de 2016 y la Ley Orgánica de Protección de Datos y Garantía de Derechos Digitales de 2018: (1) el denominado principio de minimización de datos (artículo 5.1.c del RGPD), y (2) la «protección de datos desde el diseño y por defecto» que se desarrolla en el artículo 25 del RGPD. Si las bases de datos de las Administraciones públicas cumpliesen con estos parámetros, y con ello garantizaran el principio de acceso al dato mínimo necesario para la tramitación de los procedimientos administrativos[8], también podrían cumplir de una mejor manera con la apertura de datos y posibilitar la reutilización de datos e información del sector público sin afectar a la protección de datos. Asimismo, los dispositivos prácticos deben cumplir también con la garantía de estos principios, de forma que se posibilite una reutilización adecuada de los datos, documentos e información del sector público, ya que toda la información disponible podría ponerse a disposición de los ciudadanos y los agentes reutilizadores una vez minimizado y/o neutralizado el impacto que tal apertura pudiera ocasionar en el derecho a la protección de datos de carácter personal. Se trata en definitiva de una necesidad manifiesta, que sorprende que no se haya tenido en consideración en la transposición del DRISP a nuestro ordenamiento jurídico mediante el Real Decreto – Ley 24/2021 que ha reformado la LRI, y que es cuestión de tiempo que el ordenamiento jurídico deba conocer y exigir su cumplimiento.

4. **Obligaciones en materia de accesibilidad y usabilidad**

En la regulación legal sobre el diseño de los dispositivos prácticos, si estos hubiesen sido objeto de transposición a nuestra LRI como era preceptivo, también deberían haberse tenido en cuenta necesariamente las obligaciones que la normativa actual, tanto legal como reglamentaria, ha establecido respecto a los principios de accesibilidad y usabilidad. A pesar de las obligaciones determinadas en la legislación, tanto por la

[7] Valero Torrijos, J., «Protección de datos de carácter personal, datos abiertos y reutilización de la información del sector público», *op. cit.*, páginas 417 y siguientes.

[8] A mayor abundamiento sobre estos principios, véase Martínez Gutiérrez, R., «Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad», en Gamero Casado, E., (Dir.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público,* Tomo II, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017, páginas 2891 y siguientes, e, «Interoperabilidad= transparencia + protección de datos», en la web del Observatorio de Transformación Digital del Sector Público, 2021, disponible en: https://www.uv.es/catedra-pagoda/es/novedades-1286053802801/Novetat.html?id=1286182132547. Fecha de consulta: 19.06.2021.

legislación específica como la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, como en la legislación de e-Administración (LPACAP y LRJSP), y también en la normativa reglamentaria de aplicación específica[9] como general[10], las Administraciones públicas no hemos estado a la altura de lo regulado en esta dirección, y se producen incumplimientos constantes de la normativa.

La transposición de la DRISP a nuestro ordenamiento de noviembre de 2021 tampoco va a ser la solución a esta problemática. Por ello es necesario que cuando la normativa legal española cumpla con su obligación de transponer el artículo 9 de la Directiva establezca de manera decidida las obligaciones precisas para que los dispositivos prácticos cumplan con los principios de accesibilidad y usabilidad. Recientemente, el Real Decreto 203/2021 en su artículo 2, letras b) y c), se ha referido a los principios de accesibilidad y de usabilidad o facilidad de uso, que se insertan dentro del mismo principio general de acceso al modelo de e-Administración[11]. De un lado, «el principio de accesibilidad, entendido como el conjunto de principios y técnicas que se deben respetar al diseñar, construir, mantener y actualizar los servicios electrónicos para garantizar la igualdad y la no discriminación en el acceso de las personas usuarias, en particular de las personas con discapacidad y de las personas mayores». Y, de otro lado, y en íntima conexión «el principio de facilidad de uso, que determina que el diseño de los servicios electrónicos esté centrado en las personas usuarias, de forma que se minimice el grado de conocimiento necesario para el uso del servicio»[12].

La LRI en su versión anterior a la reforma de noviembre de 2021 ya determinaba en su artículo 5, relativo a los formatos disponibles para la reutilización, en su apartado 5 que «con arreglo a lo establecido en el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, los medios electrónicos de puesta a disposición de los documentos a que se refiere el apartado 1 de este artículo serán accesibles a las personas con discapacidad, de acuerdo con las normas técnicas existentes en la materia». Añadiendo además que «las Administraciones y organismos del sector público adoptarán, en lo posible, las medidas adecuadas para facilitar que aquellos documentos destinados a personas con discapacidad estén disponibles en

[9] El Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social.

[10] El Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos y el Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público.

[11] Martínez Gutiérrez, R., *El procedimiento electrónico en las Administraciones Locales. Aspectos metodológicos y normativos del proceso de implantación*, Ed. CEMCI, Granada, 2018, páginas 64 y siguientes.

[12] Martínez Gutiérrez, R., «La plena eficacia de la e-Administración…», *op. cit.*, páginas 5 y 6.

formatos que tengan en cuenta las posibilidades de reutilización por parte de dichas personas», aunque también exime de esta obligación «en los supuestos en los que dicha adecuación no constituya un ajuste razonable, entendiéndose por tal lo dispuesto en el artículo 7 del texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social». Esta regulación se ha mantenido prácticamente en los mismos términos salvo que ahora se encuentra regulada en el apartado 7 del artículo 5 de la LRI en su versión vigente actual.

La DRISP también se refiere a esta cuestión importante y estructural, aunque ello no ha sido objeto de una adecuada transposición en la versión actual de la LRI tras la reforma en ella operada por el Real Decreto – Ley 24/2021. Concretamente la Directiva en su Considerando 33 determina que «siempre que sea posible y adecuado, los organismos del sector público deben tener en cuenta las posibilidades de reutilización de los documentos por personas con discapacidad y a ellas destinados ofreciendo la información en formatos accesibles de conformidad con los requisitos de la Directiva (UE) 2016/2102 del Parlamento Europeo y del Consejo» sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público. Como puede comprobarse, los sistemas, plataformas y programas para la reutilización de datos y documentos deberán cumplir con estos principios (y con su regulación comunitaria y española), y por tanto los artículos que en el futuro se incorporen en la regulación legal para regular los dispositivos prácticos deberán garantizar que en su diseño y funcionamiento se cumple con la normativa de accesibilidad y usabilidad en materia de reutilización.

IV. Los dispositivos prácticos como base para las tecnologías de automatización e Inteligencia Artificial. El imperdonable olvido de su transposición

La base de la inteligencia artificial es la previa existencia de un adecuado tratamiento de datos y reutilización de la información del sector público. Se trata de una cuestión innegable ya desde el desarrollo de los denominados sistemas expertos[13], y entre las bases y fundamentos necesarios para articular la IA se encuentra el *big data* o macrodatos[14], y también, como ya hemos apuntado, el cumplimiento de obligaciones

[13] Rodríguez Rojas, L. A., Cueva Lovelle, J. M., Tarazona, G. M., «Open Data as a key factor for developing expert systems: a perspective from Spain», en *International Journal of Artificial Intelligence and Interactive Multimedia*, Vol. 2, N.º 2, 2013, páginas 51 y siguientes.

[14] Según la «Resolución de 14 de marzo de 2017, sobre las implicaciones de los macrodatos en los derechos fundamentales: privacidad, protección de datos, no discriminación, seguridad y aplicación de la ley» , «el concepto de macrodato se refiere a la recopilación, análisis y acumulación constante de grandes cantidades de datos, incluidos datos personales, procedentes de diferentes fuentes y objeto de un tratamiento automatizado mediante algoritmos informáticos y avanzadas técnicas de tratamiento de datos, utilizando

normativas basadas en principios como la interoperabilidad y la seguridad necesaria de las aplicaciones o sistemas. Tanto es así que se ha sostenido con rigor que los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público deben considerarse como servicio público en términos estrictos y con las obligaciones que de ello se deriva[15]. En este sentido, la normativa europea sobre datos abiertos y reutilización de la información del sector público debe ser considerada como los cimientos de la IA aplicada en nuestras Administraciones públicas.

Esta realidad también ha sido interiorizada en la DRISP ya que en su Considerando 10 ha venido a señalar que «desde la adopción del primer conjunto de normas sobre reutilización de la información del sector público, el volumen de datos, incluidos los públicos, ha aumentado exponencialmente en todo el mundo, al tiempo que se están generando y recopilando nuevos tipos de datos». Añadiendo que sobre esta base y «paralelamente, se está produciendo una constante evolución de las tecnologías para el análisis, la explotación y el tratamiento de datos, como el aprendizaje automático, la inteligencia artificial y el internet de las cosas» permitiendo «la creación de nuevos servicios y aplicaciones basados en el uso, la agregación o la combinación de datos». Por todas estas razones, la UE consideró importante la adaptación de la normativa de datos abiertos y reutilización de la información del sector público y en el Considerando 10 del DRISP se pone de manifiesto esta necesidad señalando que «las normas originales de 2003, y modificadas en 2013 están desfasadas con respecto a estos rápidos cambios y, como consecuencia de ello, pueden perderse las oportunidades económicas y sociales que ofrece la reutilización de los datos públicos», de forma que resultaba necesaria una actualización normativa en la UE como la realizada mediante la DRISP. Ciertamente es una pena que por el momento el legislador español ha obviado centrar la reforma y transposición de la Directiva a la versión actual de la LRI en esta dirección.

Ahora bien, teniendo en cuenta este contexto comunitario, los dispositivos prácticos se presentan como las herramientas en base a las cuales se podrá proceder a la obtención de datos estructurados y con ello a la reutilización de la información del sector público, siendo instrumentos imprescindibles para el desarrollo de técnicas de inteligencia artificial. En mi opinión, y quizá por esta razón, la legislación española tendría que aprovechar lo establecido en el DRISP para regular las técnicas de inteligencia artificial en una primera legislación sobre esta materia basada en la normativa de datos abiertos y reutilización de la información del sector público. Como hemos

---

tanto datos almacenados como datos transmitidos en flujo continuo, con el fin de generar correlaciones, tendencias y patrones (analítica de macrodatos)». A mayor abundamiento véase, Cotino Hueso, L., «Riesgos e impactos del Big Data, la Inteligencia Artificial y la Robótica. Enfoques, modelos y principios de la respuesta del Derecho», en *Revista General de Derecho Administrativo,* Núm. 50, 2019, página 6.

[15] Gugliemi, G. J., «Open Data y servicio público. Los datos abiertos son un servicio público», en *Revista General de Derecho Administrativo,* Núm. 41, 2016.

podido comprobar, se trata de dos ámbitos íntimamente relacionados, y debemos ser conscientes de que la IA difícilmente podrá evolucionar sin un adecuado marco legal que garantice la apertura de datos y documentos del sector público y su reutilización en condiciones óptimas de interoperabilidad. Por esta razón, la transposición de la DRISP operada en noviembre de 2021 con la reforma de la LRI ha resultado insuficiente, y previsiblemente se debería optar en el futuro por una regulación legal conjunta en España de la normativa de reutilización de datos y documentos y las técnicas de inteligencia artificial, siendo la piedra angular tecnológica del sistema las herramientas o instrumentos denominados por la DRISP como dispositivos prácticos, que ya deberían disponer de una completa regulación en nuestro ordenamiento jurídico acorde a su importancia práctica para el correcto desarrollo de estos ámbitos, siendo imperdonable el olvido de la transposición del artículo 9 de la Directiva en la reforma que ya se ha realizado de nuestra LRI.

V. Propuestas pendientes para la necesaria y futura transposición de los dispositivos prácticos al ordenamiento español

En el presente Epígrafe vamos a proceder a sintetizar las principales cuestiones relativas a la transposición del artículo 9 de la DRISP al ordenamiento jurídico español relativas a la regulación legal de los dispositivos prácticos que por el momento ha quedado pendiente en la versión actual de la LRI tras la reforma de noviembre de 2021. Teniendo en cuenta la importancia que el legislador comunitario ha dado a estos instrumentos a los que se refiere el artículo 1 de la Directiva, que regula el «objeto y ámbito de aplicación», y que determina como el objeto fundamental de la regulación de los datos abiertos y la reutilización de información y documentos del sector público que «con el fin de fomentar el uso de datos abiertos y estimular la innovación de los productos y servicios, la presente Directiva establece un conjunto de normas mínimas que regula la reutilización y los dispositivos prácticos», la legislación española no debería mantener la situación actual y tendría que proceder de inmediato a regular en nuestro ordenamiento legal el artículo 9 de la DRISP. Los dispositivos prácticos deben entenderse como uno de los elementos centrales de la regulación europea y por tanto, la regulación legal en España debería otorgar a los mismos la importancia estructural que merecen. Con el objetivo de contribuir a una futura, necesaria y adecuada transposición del artículo 9 de la Directiva que por el momento ha quedado pendiente, vamos a proceder a establecer una serie de propuestas para la correcta transposición de los dispositivos prácticos como instrumentos o herramientas básicas para la reutilización.

1. Definir y precisar los dispositivos prácticos, sus características y sus tipologías

La transposición del artículo 9 de la DRISP tendrá que partir de la premisa de determinar una definición legal de qué se entiende por dispositivos prácticos, así como sus características y tipologías. Es importante que la normativa legal fije con claridad

el concepto de dispositivos prácticos, sus características e incluso la naturaleza jurídica de los mismos. Difícilmente se podrá proceder a realizar una regulación exhaustiva de algo que no se ha definido minuciosamente. En el presente trabajo se ha procedido a realizar una propuesta de definición[16], determinando también las principales clases o categorías de instrumentos tecnológicos que a nuestro juicio deben incluirse dentro de esta categoría legal. En cuanto a la propuesta de definición legal, las características y tipologías de los dispositivos prácticos me remito a lo ya establecido en el apartado II de este Capítulo.

2. **Establecer mecanismos legales para garantizar el cumplimiento de las obligaciones por los dispositivos prácticos (en materia de sedes, gestores documentales, bases de datos, programas, archivo, interoperabilidad, seguridad, protección de datos, accesibilidad y usabilidad)**

En el Epígrafe III del presente trabajo nos hemos referido a los factores materiales y legales que deben incidir en la regulación y funcionamiento de los dispositivos prácticos. Es evidente que la futura y necesaria transposición del artículo 9 de la DRISP deberá conocer la regulación actualmente existente en materia de los principales instrumentos en los que se materializan los dispositivos prácticos (portales web, sedes, bases de datos, gestores documentales, programas, etc.)[17], así como también se deberá prestar una especial atención a los principios ya regulados ampliamente en nuestro ordenamiento en materia de interoperabilidad, seguridad, accesibilidad y usabilidad, y protección de datos. En definitiva, cuando vaya a solventarse el olvido actual y a transponerse el artículo 9 de la DRISP al ordenamiento legal español se deberán realizar los necesarios reenvíos a la normativa reguladora de los instrumentos y principios que se insertan en el núcleo esencial del concepto de dispositivos prácticos. Especial interés revestirán las cuestiones relativas a la interoperabilidad, que tal y como hemos podido comprobar cuentan con una regulación detallada y una norma técnica de interoperabilidad que resultará fundamental para estandarizar estos dispositivos y permitir así una plena apertura de datos y su reutilización.

[16] Entendiendo como tales los «sistemas, portales web, plataformas de intercambio, herramientas, programas o aplicaciones informáticas diseñados de conformidad a los estándares de interoperabilidad (técnicos, semánticos u organizativos) destinados a la reutilización de información, documentos y datos, para ser utilizados preferentemente en línea y permitiendo también el tratamiento automatizado o por máquina de la información del sector público».

[17] Al respecto del cumplimiento de estas obligaciones legales me remito a mi trabajo: «El régimen jurídico de la Administración digital: aspectos procedimentales», en Martín Delgado, I., (Dir.), *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración Pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica,* Iustel – IVAP, Madrid, 2020, págs. 143 y siguientes.

3. Determinar una regulación para el diseño por la Administración General del Estado de dispositivos prácticos y su cesión mediante transferencia de tecnología a otras Administraciones públicas

Dado que la regulación de los dispositivos prácticos y su propio concepto y funcionamiento son ajenos por el momento a nuestras Administraciones públicas, quizá sería una cuestión interesante establecer en su regulación en el ordenamiento jurídico español el fomento del desarrollo de dispositivos prácticos por la Administración General del Estado y su transferencia a otras Administraciones en base a las posibilidades legales que habilita la LRJSP. Los artículos 157 y 158 de la LRJSP establecen el marco legal de la reutilización y transferencia de tecnología entre Administraciones[18], que ha sido profundamente desarrollado por Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos aprobado por el Real Decreto 203/2021 para fomentar la transferencia de tecnología y la adhesión por el resto de AAPP a las plataformas de la Administración General del Estado[19].

Partiendo de esta posibilidad legal, la futura transposición del artículo 9 de la DRISP a España podría determinar obligaciones de diseño de dispositivos prácticos para la reutilización de datos y documentos del sector público fijando la posibilidad de que dichos instrumentos puedan ser objeto de cesión y transferencia de tecnología hacia el resto de Administraciones públicas. Con esta regulación se fomentaría a buen seguro el cumplimiento de las obligaciones en materia de datos abiertos y reutilización de la información del sector público por el resto de Administraciones en base al impulso que en esta materia podría dar la AGE.

4. Precisar las garantías para el correcto desarrollo en base a ellos de técnicas de automatización e inteligencia artificial

Como ya hemos advertido en el presente trabajo, los datos abiertos y su reutilización están en los cimientos de las tecnologías de tratamiento automatizado de datos e inteligencia artificial. Hemos dado buena cuenta de ello en el Epígrafe IV, y dado que los dispositivos prácticos son los elementos tecnológicos que pueden servir de base para estas tecnologías, su regulación legal en España debería centrarse también en esta realidad. La transposición de la DRISP al ordenamiento español se ha efectuado por el Real Decreto – Ley 24/2021 como un parche sin la necesaria profundidad, y

[18] A mayor precisión sobre el examen legal de estos preceptos y sus principales problemas, me remito a Díez Sánchez, J. J., y Martínez Gutiérrez, R., «La reutilización y transferencia de tecnología para su utilización conjunta entre AAPP, organismos y entidades del sector público tras la STJUE ISE/Colonia. Propuestas para completar una regulación insuficiente», en *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías,* Número 56, 2021.

[19] A mayor precisión sobre estas cuestiones en el reglamento me remito a mi trabajo: «La plena eficacia de la e-Administración…», *op. cit.*

se ha perdido la oportunidad para establecer en la nueva regulación española que ha transpuesto la Directiva una incipiente regulación de la inteligencia artificial en nuestro ordenamiento jurídico a nivel legal de la mano de una adecuada regulación de los dispositivos prácticos, dado que es innegable la conexión existente entre datos abiertos, reutilización de la información, tratamiento automatizado e inteligencia artificial.

Por ello, será necesario que en el futuro se transponga el artículo 9 de la DRISP al ordenamiento legal español. Y en ese momento, la legislación española debería ir más allá de la incorporación y desarrollo en nuestro país de las obligaciones comunitarias y establecer también la primera regulación legal en España del tratamiento automatizado de datos e inteligencia artificial. Sin duda esta nueva ley que regulase conjuntamente estos aspectos proporcionaría certeza y seguridad jurídica en un ámbito en el que por el momento no existe un marco jurídico legal aceptable, a pesar de que cada vez más se están empleando técnicas de IA por nuestras Administraciones y entidades del sector público en múltiples ámbitos de la actuación administrativa[20] y muy especialmente en los últimos dos años para intentar paliar los efectos negativos de la pandemia de la COVID-19[21]. Quizá ha llegado el momento de proceder a su regulación legal, y por la afinidad y conexión de la materia, la transposición al ordenamiento jurídico español del artículo 9 de la DRISP puede ser la oportunidad y excusa perfectas, dado que por el momento la transposición de los dispositivos prácticos es una asignatura pendiente en la versión actual vigente de la LRI tras su reforma de noviembre de 2021.

VI. Reflexión final. La necesaria regulación de los dispositivos prácticos en España para no repetir errores de transposición anteriores

A pesar de que la Directiva de 2003 ya contenía la regulación de los dispositivos prácticos, aunque de una manera muy incipiente, el legislador de 2007 que transpuso esta norma en la versión inicial de la LRI no reguló legalmente en España estos instrumentos. La DRISP, 16 años después y también en su artículo 9, contiene la regulación comunitaria de dispositivos prácticos con una mayor profundidad, lo que determina la trascendencia

[20] Véase a este respecto y sin ánimo de ser exhaustivos: Cotino Hueso, L., «Riesgos e impactos del Big Data, la Inteligencia Artificial y la Robótica…», *op. cit.*, Valero Torrijos, J., «The Legal Guarantees of Artificial Intelligence in Administrative Activity: Reflections and Contributions from the Viewpoint of Spanish Administrative Law and Good Administration Requirements», en *European Review of Digital Administratition and Law,* Vol. 1, Número 1-2, 2020, Cerrillo i Martínez, A., «Automatización e inteligencia artificial», en Martín Delgado, I., (Dir.), *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración Pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, Iustel – IVAP, Madrid, 2020, páginas 389 y siguientes, o Martínez Gutiérrez, R., «Inteligencia artificial, algoritmos y automatización en la Justicia. Propuestas para su efectiva implantación», en *Revista Práctica de Tribunales,* Núm. 149, marzo-abril, 2021.

[21] Martínez Gutiérrez, R.: «Carácter esencial y consolidación de la e-Administración en los Ayuntamientos en tiempos del COVID-19», en *El Consultor de los Ayuntamientos*, N.º 6, Junio 2020, págs. 108 y siguientes.

e importancia que la normativa europea ha querido otorgarles. Sin embargo, el Real Decreto – Ley 24/2021 por el que se ha reformado la LRI para transponer, entre otras cuestiones, la regulación comunitaria de datos abiertos y reutilización de la información del sector público ha obviado completamente establecer una regulación legal en España de los dispositivos prácticos, dejando huérfano de transposición en nuestro país el artículo 9 de la DRISP. Podría afirmarse que se ha repetido en la transposición de la DRISP al ordenamiento español el mismo error cometido en la transposición de la Directiva de 2003 en la versión inicial de la LRI, con el agravante de que la regulación comunitaria actual es mucho más precisa y completa. Desafortunadamente esta situación no es única en cuanto a la transposición de las normas comunitarias cuando de tecnología se habla y el legislador español desconoce estos instrumentos y no parece tener interés en comprender siquiera su potencial. Ya pasó lo mismo con la regulación comunitaria en la Directiva 24/2014 de Contratos del Sector Público con los denominados catálogos electrónicos o con el documento europeo único de contratación, que el legislador español también obvió completamente en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público y que todavía hoy y a pesar de que ha existido cierto interés por estos mecanismos desde la doctrina y en algunos ordenamientos de Estados Miembros la legislación española sigue sin transponer adecuadamente.

Estos antecedentes no parecen ser demasiado halagüeños para pronosticar una pronta transposición del artículo 9 de la DRISP a nuestro ordenamiento jurídico en una futura reforma de la LRI o en una nueva norma completa en materia de datos abiertos y reutilización de la información del sector público que en mi opinión debería haber sido la opción más adecuada. Es evidente que la reforma de la LRI de noviembre de 2021 para transponer la DRISP al ordenamiento legal español es un parche producto de la necesidad de no seguir incumpliendo con la fecha de transposición prevista, pero esta forma de legislar supone renunciar a aprovechar todo el potencial que la normativa comunitaria tiene, y que en concreto, por lo que respecta a los dispositivos prácticos es un olvido imperdonable e inaceptable. Tal y como hemos comprobado a lo largo del presente Capítulo, los dispositivos prácticos están en el centro de la regulación comunitaria de datos abiertos y reutilización de la información del sector público, y son elementos clave para el correcto cumplimiento de las obligaciones y derechos en esta materia, y para la efectiva materialización de los objetivos de la regulación, siendo asimismo la puerta de entrada a las tecnologías de inteligencia artificial.

En consecuencia, no es una buena noticia que el legislador haya dado por el momento la espalda a la regulación en España de los dispositivos prácticos, la duda es si en esta ocasión sabrá rectificar o perderemos una buena oportunidad de avanzar en este ámbito simplemente por el temor a regular elementos tecnológicos que se desconocen en nuestro país pero que pueden resultar de enorme utilidad. Quizá una nueva Ley completa para transponer la DRISP en un futuro no muy lejano o una futura legislación española de inteligencia artificial en el sector público que tenga como uno de sus elementos angulares los dispositivos prácticos y lo establecido por

el artículo 9 de la Directiva pueda solventar esta situación. Habrá que confiar en que así será, esperemos que más pronto que tarde.

Bibliografía

Cerrillo i Martínez, A., «Automatización e inteligencia artificial», en Martín Delgado, I., (Dir.), *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración Pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, Iustel – IVAP, Madrid, 2020, páginas 389 y siguientes.

Cotino Hueso, L., «Riesgos e impactos del Big Data, la Inteligencia Artificial y la Robótica. Enfoques, modelos y principios de la respuesta del Derecho», en *Revista General de Derecho Administrativo,* Núm. 50, 2019.

Díez Sánchez, J. J., y Martínez Gutiérrez, R., «La reutilización y transferencia de tecnología para su utilización conjunta entre AAPP, organismos y entidades del sector público tras la STJUE ISE/Colonia. Propuestas para completar una regulación insuficiente», en *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías,* Número 56, 2021.

Fernández Salmerón, M., y Valero Torrijos, J. (Dirs.), *Régimen jurídico de la transparencia: acceso, uso y reutilización de la información del sector público,* Thomson Reuters – Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014.

Fondevila Antolín, J., «Seguridad en la utilización de medios electrónicos: el Esquema Nacional de Seguridad», en Gamero Casado, E., (Dir.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del sector público,* Tomo I, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

Gugliemi, G. J., «Open Data y servicio público. Los datos abiertos son un servicio público», en *Revista General de Derecho Administrativo,* Núm. 41, 2016.

Martínez Gutiérrez, R.: «Relaciones interadministrativas por medios electrónicos. Interoperabilidad», en Gamero Casado, E., (Dir.), *Tratado de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico Básico del Sector Público,* Tomo II, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2017.

— *El procedimiento electrónico en las Administraciones Locales. Aspectos metodológicos y normativos del proceso de implantación*, Ed. CEMCI, Granada, 2018.

— «El régimen jurídico de la Administración digital: aspectos procedimentales», en Martín Delgado, I., (Dir.), *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración Pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica,* Iustel – IVAP, Madrid, 2020, págs. 143 y siguientes.

Martínez Gutiérrez, R.«Carácter esencial y consolidación de la e-Administración en los Ayuntamientos en tiempos del COVID-19», en *El Consultor de los Ayuntamientos*, N.º 6, Junio 2020, págs. 108 y siguientes.

— «Interoperabilidad= transparencia + protección de datos», en la web del Observatorio de Transformación Digital del Sector Público, 2021, disponible en: https://www.uv.es/catedra-pagoda/es/novedades-1286053802801/Novetat.html?id=1286182132547. Fecha de consulta: 19.06.2021.

— «La plena eficacia de la e-Administración. Comentario y notas fundamentales del Real Decreto 203/2021, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos», en *Revista de Derecho Digital e Innovación,* Número 8, 2021.

Martínez Gutiérrez, R.: «Inteligencia artificial, algoritmos y automatización en la Justicia. Propuestas para su efectiva implantación», en *Revista Práctica de Tribunales,* Núm. 149, marzo-abril, 2021.

Rodríguez Rojas, L. A., Cueva Lovelle, J. M., Tarazona, G. M., «Open Data as a key factor for developing expert systems: a perspective from Spain», en *International Journal of Artificial Intelligence and Interactive Multimedia*, Vol. 2, N.º 2, 2013, páginas 51 y siguientes.

Valero Torrijos, J., «Protección de datos de carácter personal, datos abiertos y reutilización de la información del sector público», en Martín Delgado, I., (Dir.), *El procedimiento administrativo y el régimen jurídico de la Administración Pública desde la perspectiva de la innovación tecnológica*, Iustel – IVAP, Madrid, 2020, páginas 417 y siguientes.

Valero Torrijos, J., «The Legal Guarantees of Artificial Intelligence in Administrative Activity: Reflections and Contributions from the Viewpoint of Spanish Administrative Law and Good Administration Requirements», en *European Review of Digital Administratition and Law,* Vol. 1, Número 1-2, 2020.