OPINIÓN PARA UNA ESTRATEGIA DE ACCESO A DATOS ADMINISTRATIVOS

OPINIÓN 1/20

AIReF
Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal

La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) nace con la misión de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera recogidos en el artículo 135 de la Constitución Española.

Contacto AIReF:

C/José Abascal, 2-4, 2º planta. 28003 Madrid, Tel. +34 910 100 599

Email: Info@airef.es.

Web: www.airef.es

Esta documentación puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando necesariamente que proviene de la AIReF

ÍNDICE

1. *Resumen ejecutivo* 5
2. Introducción 7
3. *Los registros administrativos y su uso como fuente de informacion en la investigación aplicada* 10
   3.1. La importancia de la protección de la privacidad y confidencialidad 11
4. *La explotación de los datos administrativos personales en españa* 19
   4.1. Dispersión de los datos y dificultad de acceso 21
   4.2. Ausencia de estándares comunes en el marco normativo actual 21
5. *Propuestas para españa* 23
6. *Conclusión* 30
   ANEXO 1: UNA NUEVA FORMA DE INVESTIGAR 31
   ANEXO 2: ALGUNOS DE LOS CAMBIOS NORMATIVOS NECESARIOS 32

1. RESUMEN EJECUTIVO

España cuenta con abundantes registros administrativos personales (de personas físicas y jurídicas) relacionados con multitud de aspectos socioeconómicos (salud, renta de los hogares, mercado de trabajo, tributación de sociedades, etc.). Actualmente estos datos se encuentran dispersos en diferentes organismos y administraciones que operan a través de sistemas no interconectados, cuya organización está orientada a la gestión de las políticas públicas y no a su análisis y evaluación. Salvo en contadas excepciones, ni las administraciones distintas a las que gestionan dichos registros ni la comunidad investigadora tienen acceso a estas fuentes de información.

El acceso a esta información por parte de la comunidad científica y de otras administraciones permitiría una evaluación más rigurosa de las políticas públicas para así mejorar su diseño, efectividad y eficiencia con la consiguiente mejora del bienestar común.

Por ello, la AIReF considera necesaria una estrategia nacional para avanzar en la disponibilidad de datos administrativos convenientemente anonimizados para la investigación sin ánimo de lucro que redunde en beneficio del interés público. La AIReF considera preciso regular las condiciones de acceso a la información por parte de la comunidad investigadora y de las propias administraciones e instituciones públicas, así como designar una institución especializada, dedicada a la recopilación, procesamiento, cruce y puesta a disposición de la información procedente de registros administrativos, con plena garantía de la protección de los datos. La creación de la Oficina del Dato, adscrita a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, constituye un paso en la buena dirección. No obstante, al ser su constitución muy reciente, los detalles de las funciones que llevará a cabo no se conocen lo suficiente como para determinar hasta qué punto podrá responder al conjunto de aspectos que se plantean en esta Opinión.

En particular, entre las propuestas de la AIReF destacan:

- Permitir el acceso a los datos recopilados para el ejercicio de evaluación del gasto público (Spending Review) para nuevas investigaciones.

- Encargar a una institución específica la misión de facilitar el acceso a datos administrativos convenientemente anonimizados, para la investigación y análisis sin ánimo de lucro, como han hecho los países de nuestro entorno. Esta institución, respaldada normativamente, debería perseguir la estandarización en los protocolos de acceso, responsabilizarse de la difusión de cada conjunto de datos protegiendo la privacidad personal y tener en cuenta el interés público del uso de los datos para tomar las decisiones sobre su acceso. También debería encargarse de velar por la creación de un único sistema de registros bajo el que podrían combinarse distintas fuentes de información. Debería contar con un Comité de Autorización independiente encargado de aprobar o denegar las solicitudes de acceso en un plazo razonable. La cesión de los datos a través de esta institución se instrumentaría a través de convenios.

2. INTRODUCCIÓN

La evaluación de las políticas públicas es una exigencia de la rendición de cuentas a los ciudadanos inherente a toda democracia. En el caso de España, los principios de eficacia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos derivan de las previsiones recogidas tanto en los artículos 31.2 y 103.1 de la Constitución Española como en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y en el artículo 26 de la Ley General Presupuestaria. El diseño de políticas públicas y de medidas de política económica que contribuyan a mejorar el bienestar de la población ha de venir acompañado necesariamente de una estrategia de evaluación que descanse en la investigación y la obtención de evidencia empírica sobre los efectos e implicaciones de esas políticas.

Un elemento esencial para el éxito de esta estrategia de evaluación es el acceso a la información que contienen los registros administrativos. La experiencia acumulada por la AIReF en los estudios de evaluación de las políticas públicas le ha permitido constatar la riqueza de la información existente en los registros administrativos que gestionan las distintas Administraciones Públicas. Salvo en contadas excepciones, ni las administraciones distintas a las que gestionan dichos registros ni la comunidad investigadora tienen acceso a esta información.

La potencialidad de esta información para mejorar el diseño de las políticas es muy elevada. El acceso a esta información, convenientemente anonimizada para respetar la privacidad de los individuos y la legislación sobre protección de datos, puede contribuir de manera esencial al diseño de políticas públicas basadas en la evidencia, a partir de análisis rigurosos sobre las características de los individuos afectados y de evaluaciones más certeras sobre sus implicaciones y efectos. La realización de evaluaciones ex-ante o ex-post, con distintos enfoques y metodologías, y la posibilidad de replicar los resultados de estudios previos, contribuyen a confrontar y contrastar posiciones y a mejorar el debate sobre si se están aplicando políticas públicas adecuadas, si estas cumplen los objetivos para los que fueron diseñadas, si lo hacen de la manera más eficiente o cuál es su impacto en la equidad.

La AIReF propuso ya en la primera fase del ejercicio de evaluación del gasto público (Spending Review) la creación de un sistema integrado de información e indicadores que permita la evaluación de las políticas públicas. La implementación de un nuevo marco de planificación estratégica de las políticas públicas debe fundamentarse en el fomento activo de la evaluación a partir de un sistema que permita el aprovechamiento del conjunto de datos con los que cuentan las administraciones públicas. Actualmente estos datos se encuentran dispersos en diferentes organismos y administraciones que operan con sistemas no interconectados, cuyo diseño está orientado a la gestión y no a la evaluación. Como objetivo a medio y largo plazo, este sistema facilitaría el análisis de la información desde distintas ópticas, asegurando una visión integral de las características socioeconómicas de los ciudadanos y de los resultados de las distintas políticas públicas. A corto plazo, resulta necesario articular mecanismos que permitan el aprovechamiento inmediato de los datos administrativos que ya obran en poder de las distintas administraciones. Asimismo, la puesta a disposición de los registros que generan las administraciones favorecería la transparencia y rendición de cuentas, contribuyendo así a un círculo virtuoso de mejora de la eficiencia de las políticas públicas.

La principal dificultad para el empleo de los datos viene dada por las limitaciones de acceso a la información con fines de análisis y evaluación. Los principales problemas de acceso se derivan de la naturaleza personal e individual de los datos en poder de las administraciones públicas. Dado que los datos administrativos no se recogen con fines de evaluación ni de análisis, pueden plantearse dudas legítimas sobre la privacidad y la confidencialidad del uso de esta información. Además, en el caso de España, la custodia de los numerosos registros administrativos está atomizada en diversos organismos que, en la mayoría de los casos, carecen de la capacidad necesaria para su gestión, explotación y difusión segura, salvaguardando su confidencialidad.

Por ello, la AIReF considera necesario crear procedimientos estandarizados y otorgar la competencia de facilitar el acceso a los datos administrativos personales a una institución. La AIReF considera preciso regular las condiciones de acceso a la información para fines de análisis y evaluación sin ánimo de lucro por parte de la comunidad investigadora y de las propias administraciones e instituciones públicas, así como designar una institución especializada, dedicada a la recopilación, procesamiento, cruce y puesta a disposición de los registros administrativos, con garantía de anonimización de los datos. El potencial de esta información para la elaboración de estadísticas es también muy elevado, pero en este caso la legislación (Ley de la Función Estadística Pública) sí contempla el derecho de acceso del Instituto Nacional

de Estadística a los registros de las Administraciones Públicas con fines estadísticos.

Con esta opinión, la AIReF propone una estrategia nacional para avanzar en la disponibilidad de datos registrales personales convenientemente anonimizados para la investigación sin ánimo de lucro que redunde en beneficio del interés público. Las propuestas de la AIReF pretenden avanzar hacia un sistema integral que gestione el acceso a la información en poder de las administraciones públicas y su reutilización por parte, tanto de otras administraciones e instituciones públicas, como de la comunidad investigadora, sin perjuicio de la cesión, en caso de resultar procedente, para su reutilización con fines comerciales o no comerciales, velando por los derechos a la intimidad y a la protección de datos personales. Con esta visión amplia en cuanto a usuarios, en esta opinión el término de investigación e investigadores debe entenderse que abarca no solo la investigación que realiza la comunidad científica y académica, sino también la realizada sin ánimo de lucro por las administraciones y otras instituciones, en particular cuando evalúan políticas públicas. Para sustentar sus propuestas, la AIReF ha tenido en cuenta su reciente experiencia en evaluación de políticas públicas, las mejores prácticas a nivel internacional y la opinión de los principales actores involucrados tanto desde la óptica de la producción y difusión de datos administrativos, como de los potenciales usuarios (instituciones de investigación, fundamentalmente).

3. LOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS Y SU USO COMO FUENTE DE INFORMACION EN LA INVESTIGACIÓN APLICADA

Uno de los ámbitos donde se han registrado avances notables en los años recientes es en el de la investigación aplicada a la evaluación de políticas públicas. Los estudios orientados a la evaluación del impacto de las decisiones de política económica se han visto favorecidos por tres fenómenos relacionados: los avances en la microeconometría; las mejoras en la capacidad de computación y tratamiento de grandes bases de datos, y la disponibilidad de nuevas fuentes de información.

El empleo de los datos administrativos como fuente de información ha aumentado en numerosos países. Además de los análisis más tradicionales realizados a partir de encuestas, la investigación más reciente emplea también datos masivos (Big Data) que se recopilan de fuentes diversas (búsquedas en internet o compras en supermercados, por ejemplo). Algunos países han profundizado en la evaluación de sus políticas públicas mediante la explotación de los registros en poder de sus administraciones públicas, esto es, de los denominados datos administrativos[1].

Los datos administrativos proceden de los registros que elaboran las distintas administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones. Al contrario que las encuestas, los datos administrativos no son fuentes de información diseñadas para dar respuesta a preguntas específicas, sino que proceden de registros que mantienen las administraciones públicas con el propósito de mantener un recuento de sus operaciones y beneficiarios. Los registros proporcionan en general, una cobertura completa de la población afectada

[1] En N. Crato y P. Paruolo, eds (2018): *Data-Driven Policy Impact Evaluation, How Access to Microdata is Transforming Policy Design,* Springer, se pueden encontrar numerosas referencias a como el empleo de datos administrativos está permitiendo mejorar el diseño de las políticas económicas.

por una política determinada. Resultan de especial relevancia para el estudio de fenómenos relacionados con los grupos de población más vulnerable, que difícilmente participan en las encuestas, o sobre cuestiones sensibles que no quedan reflejadas de manera adecuada en ellas (salud mental o violencia de género, por ejemplo). Por todo ello, resultan de especial utilidad para analizar la cobertura y la eficacia de las políticas sociales.

Los datos administrativos tienen una dimensión temporal que permite analizar la evolución de los fenómenos y las transiciones entre distintos estados de los individuos afectados. En comparación con otras fuentes de información masivas obtenidas a partir de búsquedas en internet o compras en supermercados, estos registros tienen un carácter más sistemático y estructurado y permiten analizar el comportamiento de determinadas cohortes de población a lo largo del tiempo[2].

Por otra parte, la potencialidad de la información de los registros administrativos alcanza una mayor dimensión cuando cruzan los datos procedentes de estos datos con la información procedente de encuestas. Del mismo modo que determinados fenómenos no quedan bien recogidos en las encuestas, hay otros aspectos que es poco probable que estén contenidos en datos administrativos (ocio, movilidad, expectativas de renta). Por ello la combinación de información de encuestas y registros administrativos puede arrojar como resultado fuentes de información de alta calidad.

Dada su enorme potencialidad cabe preguntarse: ¿qué problemas plantea el acceso a estos datos para la evaluación y la investigación aplicada? ¿qué soluciones se han adoptado en otros países[3]?

3.1. La importancia de la protección de la privacidad y confidencialidad

El principal aspecto relacionado con el acceso a los datos administrativos por parte de las administraciones públicas y la comunidad investigadora que hay que solventar es la salvaguarda de la confidencialidad y la privacidad de los individuos. Los datos administrativos los recopilan las administraciones

[2] Algunos autores incorporan los registros administrativos dentro de la categoría de Big Data, aunque su existencia es mucho anterior. *R. Connelly, C. J. Playford, V. Gayle y C. Dibben, The role of administrative data in the big data revolution in social science research, Social Science Research, 59 (1-12), 2016.*

[3] Recientemente, el gobierno del Reino Unido ha aprobado la estrategia nacional de datos, en la que también se plantea el uso más eficiente de los datos administrativos (*UK National Data Strategy*, 2020, disponible en https://www.gov.uk/government/publications/uk-national-data-strategy/national-data-strategy).

públicas para el desarrollo de sus propias funciones y, con frecuencia, los titulares no habrán dado el consentimiento para que se usen con otros fines. La puesta a disposición para el estudio y la confidencialidad pueden, por lo tanto, entrar en conflicto. Ese es el argumento que utilizan algunas administraciones para guardar celosamente sus registros administrativos.

Esta tensión entre publicidad y reserva no está claramente resuelta por la normativa nacional de numerosos países europeos, entre los que se encuentra España. En general, la legislación reconoce el derecho de acceso a la información administrativa con fines estadísticos, pero no para investigación aplicada. Sin embargo, la legislación comunitaria (Reglamento (UE) 2016/679) sí contempla la cesión de la información en poder de la administración para la investigación científica. Asimismo, la Directiva (UE) 2019/1024, de 20 de junio de 2019 relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público contiene disposiciones para la apertura en toda la Unión europea de documentos y datos de las administraciones públicas a través de medios técnicos adecuados.

Algunas administraciones están encontrando soluciones prácticas que permiten el acceso a la información. Estas soluciones descansan en dos elementos: primero, la creación de procedimientos estandarizados para el acceso a la información; segundo, la creación de instituciones encargadas de vigilar que el acceso se realiza preservando la privacidad de los individuos, mediante medios y métodos que minimicen el riesgo de filtraciones.

La experiencia más prolongada de los países escandinavos, pioneros en la creación de este tipo de registros y su empleo para la investigación aplicada y la evaluación de políticas públicas, apunta a que la institucionalización del acceso a la información de las administraciones públicas puede acabar redundando en mejoras significativas de la calidad de la información. La existencia de un sistema institucional de gestión de datos administrativos permite unificar los criterios para identificar a los individuos o empresas en todos los registros disponibles, facilitando así la combinación de información de distintos registros. Además, estas instituciones suelen velar para que no haya cambios metodológicos injustificados que invaliden el uso de la información con una perspectiva temporal. También pueden llevar a cabo una labor de documentación y enriquecimiento de los conjuntos de datos, incorporando definiciones y metadatos.

El papel de estas instituciones resulta especialmente oportuno para facilitar el cruce o enlace de datos procedentes de distintas fuentes administrativas. En particular, estas instituciones pueden ejercer el papel de lo que se denomina un "tercero seguro" (*trusted third party*), que combina fuentes de información

procedentes de distintas instituciones preservando la privacidad personal.[4] En la práctica, existen dos esquemas para realizar este tipo de enlaces:

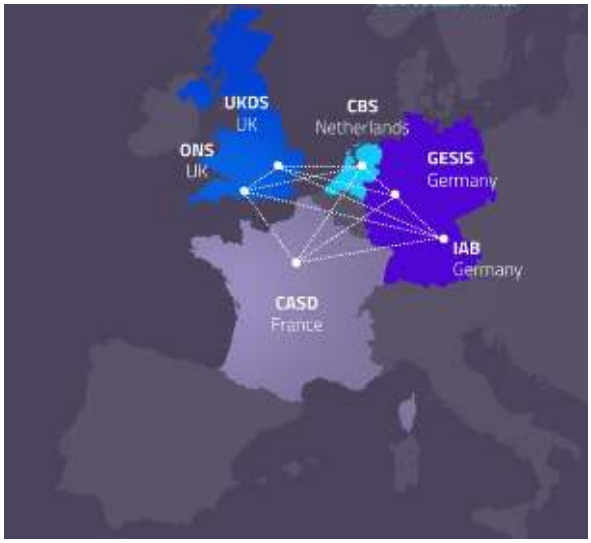
- En la versión más simple, los distintos productores del registro administrativo comunican los identificadores de los individuos a estudio (por ejemplo, número de DNI o NIF) a un tercero seguro en el que confían. Este realiza el cruce entre estos identificadores y asigna otro identificador anónimo a cada uno de ellos. Posteriormente, devuelve a cada administración productora de registros los emparejamientos entre identificadores e identificadores anonimizados. La administración productora, por último, envía a los solicitantes los datos correspondientes con los identificadores anónimos. De esta manera, ninguna de las partes afectadas tiene acceso simultáneo a los registros personales y a los identificadores. Cada productor solo accede a sus propios registros y los investigadores disponen de los datos de las distintas fuentes, pero con un identificador artificial o anonimizado, que dificulta trazar la identidad de la persona.

- Alternativamente, es el tercero seguro el que junta los distintos conjuntos de datos y los cede al solicitante. En esta alternativa, hay una institución que tiene acceso simultáneamente a los identificadores y los datos personales. Este procedimiento elimina la responsabilidad de las administraciones productoras sobre el cruce y la cesión y permite la documentación de los datos, la subsanación de inconsistencias y errores (por ejemplo, identificadores incorrectos). Además, permite que el conjunto de datos resultante pueda ser reutilizado para otras investigaciones. En este caso, la institución que actúa como tercero seguro ha de realizar una labor mucho más ardua que la mera asignación de identificadores artificiales.

La institucionalización del acceso a datos administrativos permite también la interconexión de centros situados en distintas ubicaciones de modo que en la práctica es una palanca para el aprendizaje de las mejores prácticas y protocolos de seguridad a nivel internacional. Hoy en día, ya existe una red de centros seguros en Europa de la que España está ausente (gráfico 1). Esta red facilita el acceso a conjuntos de datos localizados en diferentes países o regiones dentro de un mismo país posibilitando la realización de estudios comparativos.

[4] Véase SR18 Estudio 4 – Becas de Educación Universitaria.

GRÁFICO 1. RED EUROPEA DE CENTROS DE ACCESO SEGURO A DATOS



Dentro de estas instituciones europeas existe una elevada heterogeneidad en cuanto a la facilidad de acceso a la información. Los países nórdicos destacan por la facilidad de acceso. Suecia o Dinamarca, por ejemplo, poseen un sistema con abundantes datos administrativos. La facilidad para acceder a ellos, debidamente anonimizados, ha posibilitado que investigadores de todo el mundo realicen estudios aplicados en los que emplean los datos de este país, lo que ha contribuido a mejorar el diseño de las políticas públicas. En otros países europeos la preocupación por la protección de la confidencialidad de la información lleva a modelos más restrictivos. Este es el caso de Francia, que ha creado un Consejo, además de una institución gestora de datos, que se encarga de decidir sobre el acceso a la información (véase el recuadro 1).

En la práctica se ha de buscar un equilibrio adecuado que puede depender tanto de la propia naturaleza del registro como de la capacidad y de los medios técnicos al alcance de su proveedor para garantizar su protección. Así, en algunos casos, será el grado de sensibilidad del dato o el daño producido a terceros por una potencial fuga el que limite su difusión y exija medidas más severas de acceso. En otros casos, la capacidad de la institución proveedora de poner en práctica medidas de seguridad, como procedimientos de anonimización, serán elementos clave para determinar el alcance de su difusión.

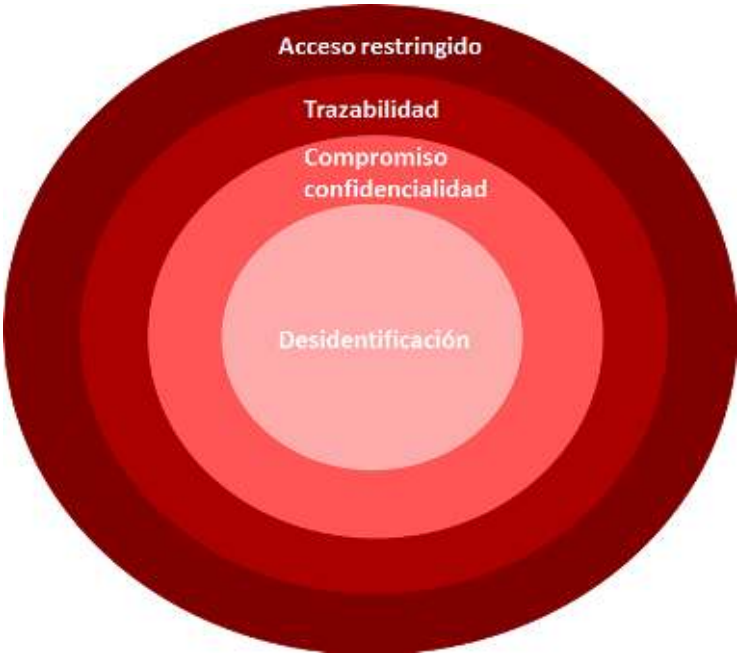
En general, de una manera gráfica se podría decir que existe una *"frontera de difusión eficiente"* donde se combina la sensibilidad de la información con la fortaleza de los mecanismos de protección. Esta frontera iría de la máxima confidencialidad –ningún dato personal se hace público, ni siquiera anonimizado, con un coste elevado en términos del diseño y evaluación de

políticas públicas basadas en la evidencia-- a la máxima difusión –todos los datos se hacen públicos, con un coste elevado en términos de privacidad— (ver Gráfico 2).

GRÁFICO 2. LA FRONTERA DE DIFUSIÓN DE DATOS ADMINISTRATIVOS

Dependiendo de la naturaleza de la información y de la capacidad de anonimización, se pueden establecer distintos niveles de acceso y distintas exigencias o mecanismos de acceso. Por ejemplo, en un primer nivel se situaría la mera desidentificación del dato en la que un identificador real (por ejemplo, un NIF) es reemplazado por un alias y, sin más, se procede a difundir el dato públicamente. Una segunda capa añadiría un compromiso contractual para la difusión del dato con condiciones para su uso tan precisas como se entienda necesario. Una tercera capa añadiría un procedimiento de trazabilidad del conjunto de datos que permitiera rastrear el origen de cualquier fuga de datos. En último lugar, está el acceso al dato con identificación personal en condiciones restringidas, por ejemplo, en un centro seguro (gráfico 3).

GRÁFICO 3. DISTINTOS NIVELES DE PROTECCION DE DATOS ADMINISTRATIVOS



La dotación de medios humanos y técnicos que necesita una institución como la propuesta depende de las competencias y funciones que se les asignen y del grado de exhaustividad con el que se quiera que las realicen. Puede ir desde un pequeño equipo administrativo e informático, cuando lo único que se pretenda es dar cobertura y realizar labores de apoyo a las tareas de cesión realizadas por las administraciones productoras de registros, a una dotación más numerosa y especializada en el tratamiento de datos, la seguridad informática, la investigación y la legislación sobre protección de datos, cuando se pretende crear un auténtico repositorio para usos de interés público de registros personales.

En cuanto a su diseño institucional, en muchos casos se ha creado expresamente un organismo para facilitar el acceso a los datos, pero en otros, como en Portugal, el encargado de esta tarea es una institución preexistente, en ese caso el Banco Central.

Recuadro 1. ALGUNOS MODELOS INSTITUCIONALES PARA GESTIONAR EL ACCESO A DATOS ADMINISTRATIVOS

En el estudio de los modelos de acceso a los registros administrativos existentes en los países de nuestro entorno destacan los modelos alemán y francés.

El Instituto para la Investigación sobre el Empleo de **Alemania** (IAB) centraliza la difusión de microdatos del mercado de trabajo de esta economía con fines de investigación, además de realizar investigaciones propias sobre el mercado laboral. La ventaja de este modelo es que el IAB es más que un mero gestor de datos ya que conoce de primera mano las necesidades de la investigación y tiene un contacto próximo a los custodios de los registros administrativos (Agencia Federal para el Empleo). Ello facilita la conversión de los datos originales, diseñados para la gestión, al tipo de dato necesario para la investigación (homogeneizando, eliminando errores, añadiendo metadatos e incluso sugiriendo cambios en las definiciones o la incorporación de información adicional). El IAB se encarga también de realizar cruces de datos, siempre orientados a la investigación sobre el mercado laboral. La decisión de ceder o no los datos para investigación se realiza, entre otros factores, en función de la institución de que dependa el solicitante. Incumplimientos de las condiciones de cesión pueden afectar a peticiones subsiguientes de la misma institución.

En el caso de **Francia**, el Centro de Acceso Seguro a Datos (CASD) es un organismo de derecho público desgajado del instituto nacional de estadística (INSEE). Este organismo no produce datos propios, sino que actúa como un tercero seguro frente a las distintas administraciones. Tampoco realiza investigación propia, para evitar un potencial conflicto de intereses en la cesión de datos a otros investigadores. La decisión de facilitar el acceso a un determinado conjunto de datos se encuentra separada de las labores de cesión, depuración, seguridad, etc. En particular, la decisión depende de un comité presidido por un juez del Consejo de Estado. La petición se autoriza para investigación (en sentido amplio) y teniendo en cuenta las condiciones de seguridad y protección de la privacidad personal. El comité se reúne, física o telemáticamente, un número fijo de veces al año. Las peticiones se acumulan entre sesiones. Una vez autorizada la petición, la autorización se comunica al centro o centros productores de los datos, que pueden cederlos directamente o utilizar el CASD si han suscrito un convenio con él. Esto último presenta una serie de ventajas: primero, el productor de datos no ha de ser experto en difusión estadística ni en seguridad, sino que el CASD se encargará de homogeneizar los datos, limpiarlos, custodiarlos y garantizar la difusión segura; en segundo lugar, permite un aprovechamiento de economías de escala, en el sentido de que, una vez que un conjunto de datos ha sido cedido a un investigador, queda a disposición de otros que presenten peticiones análogas.

Algunas cuestiones comunes a ambas instituciones son:

1. En ambos casos, se pone a disposición de la comunidad científica un repositorio de códigos que facilite las tareas más habituales. También se pretende facilitar la replicabilidad de los resultados de distintas investigaciones y, para ello, las

instituciones guardan los datos y los códigos de cada proyecto durante una serie de años.

2. La protección de datos se garantiza con mecanismos contractuales, obligando a los solicitantes a asumir un compromiso de protección de los datos.
3. Tecnológicamente, ambas utilizan centros seguros como mecanismo principal de acceso a los datos (esto es, una instalación física donde el acceso a los datos se realiza bajo vigilancia del custodio de los mismos, que no tiene por qué ser la institución que los produjo en primer lugar). Adicionalmente, el CASD utiliza acceso remoto mediante el suministro al investigador de una "caja" u ordenador que se conecta directamente a los servidores del CASD con los datos cedidos. El coste de estas cajas para el investigador es elevado[5], y su utilización no está exenta de riesgos, pues, aunque no se pueden extraer datos de ella, se pueden visualizar. El IAB no permite consultar directamente los datos, solo determinados resultados. El código se ejecuta remotamente.
4. Estas tareas requieren la existencia en ambas instituciones de personas versadas en los códigos y lenguajes usados por los investigadores. Esto, a su vez, supone un coste elevado y limita el número de lenguajes de programación que se pueden utilizar.

[5] Puede consultarse en https://www.casd.eu/tarifs-2/

4. LA EXPLOTACIÓN DE LOS DATOS ADMINISTRATIVOS EN ESPAÑA

España no está aprovechando el potencial para la evaluación de las políticas públicas que se deriva de los datos administrativos en poder de las administraciones públicas[6]. El encargo a la AIReF de realizar un ambicioso programa plurianual de revisión de la eficacia y eficiencia del gasto público (conocido habitualmente como Spending Review) ha permitido constatar la riqueza de los registros administrativos de que dispone la administración pública española, cuya explotación permitiría mejorar notablemente el diseño de políticas públicas, basándolo en la evidencia.

Por poner un ejemplo, para elaborar el informe sobre beneficios fiscales publicado el pasado 22 de julio de 2020, la AIReF ha contado con el universo de declaraciones de la renta anonimizadas de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), un conjunto de datos administrativos relativos a la renta de 35,5 millones de españoles (declarantes y no declarantes) que además se han cruzado con la Encuesta de Presupuestos Familiares del Instituto Nacional de Estadística para conocer de forma conjunta la fiscalidad del IRPF y del IVA de cada hogar. Ello ha permitido realizar una evaluación basada en la evidencia. Sin embargo, la gran mayoría de la información con la que ha trabajado la AIReF para todas sus evaluaciones no es pública y no está disponible en abierto, lo que impide la obtención de mayor evidencia y la replicabilidad de los resultados con metodologías alternativas por parte de la comunidad investigadora, lo cual sin duda enriquecería el conocimiento de interés público.

En este sentido, la AIReF ya manifestó la necesidad de contar con un sistema integrado de información como base para la evaluación de las políticas públicas. En el Estudio de Evaluación de estrategia y procedimiento de las

[6] España no es el único país en que los avances o ausencia de ellos en este campo están sujetos a escrutinio. En 2010, una serie de autores estadounidenses se preocuparon por si también Estados Unidos estaba quedándose atrás en este ámbito, como muestra la carta abierta de David Card, Raj Chetty, Martin Feldstein y Emmanuel Saez: Expanding Access to Administrative Data for Research in the United States (SSRN Electronic Journal. 10.2139/ssrn.1888586). En los últimos años, Estados Unidos ha desarrollado una ambiciosa estrategia para mejorar el acceso a los registros administrativos.

subvenciones en la fase 1 del Spending Review, la AIReF identificaba como pilar para un nuevo marco de planificación estratégica de las políticas públicas un sistema que integrara la información dispersa de los distintos organismos y niveles de administración. Este sistema estaría alimentado por los sistemas de gestión e información ya existentes, como la Base de Datos Nacional de Subvenciones o el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo, por los datos tributarios o de Seguridad Social, y por otras muchas fuentes administrativas de información.

Recientemente, han surgido en España algunas nuevas estadísticas e iniciativas que descansan en registros administrativos. Por ejemplo, se puede destacar la puesta a disposición de la comunidad investigadora del Panel de datos de Empresas-Trabajadores, una herramienta orientada a la investigación sobre el sistema de pensiones y el mercado de trabajo, que es resultado del enlace de registros de la Seguridad Social sobre las empresas españolas y la vida laboral de sus trabajadores. A diferencia de la Muestra Continua de Vidas Laborales, en este caso, la unidad primaria es la empresa, en lugar del trabajador. Esto permite, por ejemplo, estudiar el comportamiento de las empresas durante una recesión analizando los datos de contratación y despido o los salarios de sus trabajadores. También es destacable el laboratorio de datos del Banco de España (BElab), que en la actualidad da acceso a los datos de la Central de Balances de forma presencial, en una habitación segura, y en el que existe el propósito de añadir nuevas bases de datos nacionales e internacionales. En la misma línea, el Instituto Estadístico de Cataluña (ISDESTAT) y la Barcelona Graduate School of Economics (BGS) han creado un marco denominado DataRess para facilitar el acceso a los registros que producen las administraciones catalanas con la aprobación previa de un Comité Académico. La propia AIReF ha creado un centro seguro con rigurosos protocolos de seguridad y confidencialidad para el acceso y tratamiento de los datos de base para el Spending Review.

Pero falta una estrategia global respecto a los datos de las Administraciones Públicas. En general, la experiencia de la AIReF y de otros investigadores en el acceso y tratamiento de los datos procedentes de registros administrativos permite constatar: (i) una actitud patrimonialista de las administraciones respecto de los datos en su poder; (ii) falta de protocolos comunes y de estándares para la cesión, intercambio, documentación y cruce; (iii) carencia de medios técnicos y humanos suficientes para el tratamiento de los datos requeridos para la cesión y evaluación, y (iv) derivado de lo anterior, especial dificultad para realizar cruces de datos entre administraciones.

4.1. Dispersión de los datos y dificultad de acceso

En España la custodia de los numerosos registros existentes está atomizada en diversos organismos. En la mayoría de los casos y, dado que no es su cometido principal, carecen de medios y suficiente capacidad analítica para su explotación y difusión segura salvaguardando la privacidad de los ciudadanos administrados.

El cruce de información presenta dificultades. Se ve complicado por la dispersión de la información, así como por la falta de mecanismos de comunicación completos (salvo alguna iniciativa parcial a través de Red.es) que venzan posibles reticencias a ceder la información. Este problema se agudiza cuando intervienen diferentes niveles de la administración.

4.2. Ausencia de estándares comunes en el marco normativo actual

El marco normativo nacional sobre tratamiento de datos administrativos presenta algunas limitaciones. Delega en cada centro productor de datos las responsabilidades de decisión y organización de la cesión y excluye conjuntos relevantes de información.

En general, el acceso a datos administrativos de carácter personal ha de examinarse en el marco de la normativa en materia de protección de datos, que opta por una estrategia de prevención y flexibilización. El Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016, General de Protección de Datos (RGPD) y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDP) establecen de forma novedosa el principio de responsabilidad proactiva como obligación de los responsables del tratamiento de aplicar medidas técnicas y organizativas apropiadas en función del análisis del riesgo que supone la cesión para los derechos y libertades de los interesados.

Pero existen regulaciones específicas en España que excluyen fuentes de información esenciales. En concreto, la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, exime a la administración tributaria y a la administración de la Seguridad Social de la obligación de poner a disposición de los solicitantes los registros administrativos personales que custodian. Por su parte, con carácter general la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno tampoco permite a los ciudadanos acceder a estos registros, puesto que este acceso tiene un régimen jurídico específico recogido en normas como la Ley General Tributaria o el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

En consecuencia, en la actualidad no existe un protocolo único para el acceso a registros administrativos. Dicho acceso es, por lo general, difícil para investigadores de diferentes instituciones. Las solicitudes se resuelven caso por caso, sin que existan estándares comunes ni protocolos de común aplicación.

Las instituciones más avanzadas han ido desarrollando sus propios estándares y metodologías. Es el caso del Instituto Nacional de Estadística (INE), la Agencia Tributaria o la Tesorería General de la Seguridad Social. Todas ellas cuentan con sus protocolos para la autorización de solicitudes de acceso, para el tratamiento de datos personales, los procedimientos para garantizar la confidencialidad, su difusión y el seguimiento de los resultados. Por ejemplo, el INE viene proporcionando información a medida de investigadores y otros usuarios mediante la elaboración de ficheros anonimizados o mediante la concesión de acceso a un centro seguro y con base en convenios de cesión de datos. Las peticiones las gestiona un grupo de trabajo de confidencialidad estadística.

La existencia de estándares distintos es un problema para los usuarios y, en definitiva, apunta a un ámbito de mejora en el uso de los recursos. Además, este sistema plantea enormes dificultades para el cruce de datos entre dos o más de estas instituciones.

5. PROPUESTAS PARA ESPAÑA

A partir de las mejores prácticas de nuestro entorno y de la experiencia acumulada, se plantean, a continuación, algunos de los elementos a tener en cuenta para avanzar hacia un sistema de acceso a los datos producidos por las administraciones públicas en España que sea más amplio y eficiente.

Permitir el acceso para nuevas investigaciones a los datos recopilados para el ejercicio de evaluación del gasto público (Spending Review)

La primera e ineludible recomendación de la AIReF se refiere específicamente a los datos recopilados por la AIReF para la realización de los distintos ejercicios de evaluación del gasto público y evaluaciones de políticas públicas. La AIReF considera que la utilidad de esos datos no se agota con dichos informes. Sería contrario a la eficiencia que motiva los propios ejercicios de evaluación del gasto público el tener que destruir los datos acumulados con notable dificultad y enriquecidos mediante su limpieza, preparación y documentación. La replicabilidad de los resultados obtenidos con otras metodologías y enfoques puede contribuir, sin duda, a contrastar conclusiones, lo que redunda en el interés común. Por lo tanto, la AIReF considera que los datos deben seguir a su disposición para ulteriores ejercicios de revisión del gasto.

Además, debe permitirse el acceso a los mismos de otras instituciones sin ánimo de lucro a efectos de investigaciones de interés público. Este acceso debería tener lugar en las mismas condiciones de seguridad con que se ha permitido hasta la fecha el acceso a los investigadores que han ayudado a la AIReF en la realización de los trabajos del Spending Review y con la condición de que las citadas investigaciones contribuyan a la finalidad para la que se cedieron los datos, esto es, la mejora de la eficiencia del gasto y de las políticas públicas.

La AIReF insta así al Gobierno a que permita la reutilización de los datos recopilados para los distintos ejercicios de revisión del gasto público y al mantenimiento de los canales de comunicación con los productores de los mismos para permitir futuras actualizaciones.

Encargar a una institución específica la misión de facilitar el acceso a datos administrativos para la investigación como han hecho los países de nuestro entorno.

La AIReF considera que el Gobierno debe avanzar en el establecimiento de un modelo de acceso a los datos registrales en poder de las administraciones públicas. Ello debe permitir una mejor evaluación de las políticas públicas existentes y un más eficiente diseño de las futuras. Este acceso es ya la norma en los países más avanzados.

Como se ha señalado en esta Opinión, España parte de una situación de retraso relativo en el acceso a los registros administrativos para fines de interés público y sin ánimo de lucro. Este retraso relativo, no obstante, tiene la ventaja de que permite adaptar las propuestas de aquellos países que nos aventajan en este campo a nuestra realidad y necesidades. Es por esta consideración y por la necesidad de recuperar, en un breve plazo, el terreno perdido, por lo que la propuesta de modelo contenida en esta Opinión es ambiciosa.

Cabe destacar la reciente creación de una nueva División adscrita a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital denominada Oficina del Dato[7]. Esta Oficina tiene asignadas funciones tales como "*El diseño de las estrategias y marcos de referencia en materia de gestión de datos, la creación de espacios de compartición de datos entre empresas, ciudadanos y Administraciones Públicas de manera segura (…) y el empleo masivo de los datos en los sectores productivos de la economía (…) así como el desarrollo de mecanismos de acceso seguros a estas plataformas de datos, para la toma de decisiones públicas basadas en datos o para uso empresarial, garantizando su seguridad y gobernanza*." Su creación representa un paso en la dirección adecuada en cuanto al establecimiento de mecanismos estandarizados para compartir información y a la implementación de tecnologías seguras. No obstante, aún no se conocen los detalles de la labor que llevará a cabo, con lo que resulta prematuro emitir una valoración sobre la capacidad que tendrá para hacer frente al conjunto de carencias que se identifican en los apartados anteriores de esta Opinión.

El Gobierno debería designar una institución especialmente dedicada a facilitar el acceso a datos registrales personales producidos por todas las administraciones públicas, que persiga la estandarización en los protocolos de acceso, se responsabilice de la difusión de cada conjunto de datos protegiendo la privacidad personal y tenga en cuenta el interés público del uso de los datos para tomar las decisiones sobre su acceso. El INE podría ser esta institución al estar legalmente amparada en el ámbito español y

[7] BOE de 27 de agosto de 2020.

europeo y disponer de infraestructuras y capacidad técnica para desarrollar esta misión o alternativamente se podría designar otra institución.

Se considera que las características enumeradas a continuación son algunas de las más relevantes para la institución designada:

1. Separación de la decisión de autorización de acceso de la gestión de acceso.

La primera fase de autorización de acceso se realizaría a través de un comité de autorización, con la participación de expertos en protección de datos. El sistema francés de separar la decisión de aprobar la solicitud de la difusión parece el más conveniente. El comité de autorización podría elevar consultas a la Agencia Española de Protección de Datos (en línea con el grupo de trabajo de confidencialidad estadística que utiliza el INE). Esto garantizaría el cumplimiento de máximos estándares en protección de datos y minimizaría la posibilidad de reclamaciones posteriores.

La institución designada sería la encargada de la gestión de la cesión de los datos. La institución firmaría convenios con las administraciones productoras de los registros personales. Las garantías ofrecidas por la institución y el hecho de que asumiría las tareas relativas a la gestión del acceso a los datos (difusión segura y contacto con los investigadores) ayudaría a vencer las reticencias de algunas administraciones para cederlos.

Las ventajas de designar una institución especializada se ven corroboradas por la experiencia francesa. Ello no excluye la posibilidad de coexistencia con otras instituciones especializadas y dotadas de medios, como la Agencia Tributaria o la Seguridad Social, que pudieran optar por seguir usando sus propios medios para la difusión de los registros que custodian, siempre y cuando exista comunicación y mecanismos de coordinación para facilitar posibles enlaces de información.

2. Criterios para el comité de autorización del acceso a conjuntos de datos registrales.

La aprobación o denegación de las solicitudes de acceso en el comité de autorización deberá basarse en la naturaleza de la investigación para la que se solicite. No se juzgaría su originalidad o importancia, sino, como en Francia y en Alemania, su carácter genuinamente investigador y no comercial. También se han de tener en consideración otros criterios como la sensibilidad de los datos y posibilidad de reidentificación. Asimismo, se decidiría si se va a autorizar o no su cruce con otras fuentes o la probable reutilización de los datos (estandarización).

Este comité debería contar, al menos, con representación de los principales organismos difusores y usuarios de datos. En particular, sería necesaria la representación del INE, el Banco de España, la AIReF, la Agencia Tributaria, la Seguridad Social, algún tipo de representación de la comunidad de investigadores y, en algún caso, cuando las solicitudes así lo exigieran, instituciones autonómicas. Además, como se ha indicado anteriormente, debe contar con expertos en protección de datos y podría elevar consultas a la Agencia Española de Protección de Datos.

La opción por defecto, en cualquier caso, sería la cesión para investigación, tasándose las causas para su denegación. Deberá establecerse un plazo determinado y no excesivamente largo para que el comité responda a las solicitudes de acceso. **Los conjuntos de datos cuya cesión esté autorizada quedarán a disposición de cualquier otro solicitante,** siempre que se cumplan las mismas condiciones, y se dará la máxima transparencia y difusión a los resultados.

3. Grado suficiente de autonomía y especialización.

La institución designada puede crearse ex novo o ser una unidad dentro de un organismo preexistente. En este segundo caso, debería diferenciarse lo suficiente dentro de la institución a la que pertenezca para garantizar su autonomía, su neutralidad y la unidad de su mandato. En todo caso, debe estar dotada de autonomía y tener una misión clara: la difusión de los registros personales existentes en la administración pública para la investigación de interés público sin fines de lucro.

La institución designada no sobrecargaría de trabajo a las administraciones públicas custodias de los datos, cuya función no es la difusión de los mismos sino la gestión de la política pública para la que realizan los registros. Para ello, la institución designada primaría la estandarización y realizaría la mayor parte de labores de limpieza de datos, de completar con metadatos y mantenerlos, o los controles de consistencia. Deberá realizar las solicitudes de acceso a las unidades productoras contemplando, desde el inicio, las posibles necesidades de actualización o revisiones, minimizando la carga de trabajo para las administraciones cedentes, pudiendo realizar incluso la labor de asesorar a estos en el diseño de sus registros. De esta forma, el acceso ulterior a los datos sería lo menos costoso posible para la administración cedente.

Habría que considerar de manera cuidadosa la posibilidad de realización de investigación propia por parte de esta institución. Esta opción, como en el caso del IAB alemán, puede presentar ventajas como la capacidad de influir sobre los productores de datos para obtener registros con mayor

potencialidad para la investigación. Además, esa demanda inicial para sus propias necesidades de investigación podría definir los estándares en la práctica. También presenta inconvenientes como posibles conflictos de interés en la cesión de la información.

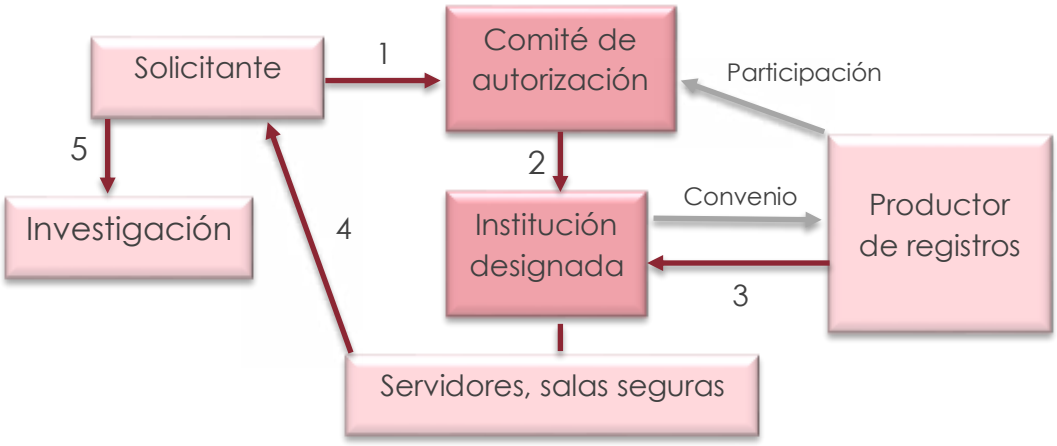
4. Dotación adecuada de medios materiales y humanos.

La institución designada debería tener una dotación de personal especializado. Debería contar, fundamentalmente con informáticos, estadísticos y expertos en protección de datos, pero también con personal administrativo, para realizar un seguimiento adecuado de las peticiones, así como profesionales conocedores del mundo de la investigación y de sus procedimientos. El contacto con los productores de datos deberá ser directo y a nivel técnico: una vez que el acceso a un determinado conjunto de datos se ha aprobado en la primera fase, el contacto entre la institución y la administración cedente de los datos ha de mantenerse en un nivel técnico.

La dotación de personal de la institución dependerá de la demanda de accesos que se produzca y de la capacidad de respuesta que se quiera asumir. Dado el retraso relativo de la administración española en este aspecto, es previsible que la demanda sea grande pues existen muchas necesidades de investigación pendientes y sería perjudicial crear unas expectativas imposibles de cumplir. Ello no quiere decir que el personal inicial deba ser muy numeroso, ya que en un primer momento la tarea principal a realizar será la firma de convenios con los organismos productores de registros y la coordinación de los intercambios con estos. No obstante, con el paso del tiempo, las tareas de conservación de los datos, custodia, seguridad, así como el seguimiento administrativo de las investigaciones exigirán unos medios adecuados en número y cualificación. A título de ejemplo, en la actualidad, el centro francés cuenta con 25 personas.

El Gráfico 4 muestra una representación esquemática del diseño institucional propuesto.

GRÁFICO 4. ESQUEMA DE UNA ESTRATEGIA PARA ORGANIZAR EL ACCESO A DATOS ADMINISTRATIVOS PERSONALES



5. Acceso a los datos mediante convenios.

La institución designada firmaría convenios con las administraciones productoras de registros, con lo que se descarga a estas de la responsabilidad sobre la difusión. El convenio especificaría los procedimientos y protocolos de cesión y custodia, las garantías de privacidad que se han de aplicar, los cruces que se podrán realizar y las responsabilidades en caso de incumplimiento. Además, el convenio podría resolverse en cualquier momento, previa denuncia de la unidad productora.

En el convenio se fijarían plazos para la cesión de los datos desde la administración cedente a la institución designada. Con ello se trataría de evitar la dilación del acceso más allá de lo imprescindible.

6. Distintos mecanismos de seguridad jurídicos, informáticos, y físicos.

La institución designada debería utilizar dos tipos de mecanismos de seguridad; el primero de tipo contractual. Estos contratos establecerían unas condiciones estrictas de acceso a los datos, para fines determinados, durante un tiempo limitado y controlando las posibles fugas de información, así como el buen fin de la investigación. Además, deberían contemplarse sanciones pecuniarias en caso de incumplimiento. Las peticiones de acceso a datos podrían venir patrocinadas por una institución de investigación o una universidad que se hiciera corresponsable con el investigador.

El segundo mecanismo de seguridad es el de acceso físico a los datos. Este debería ser doble: primero, mediante salas seguras, idealmente distribuidas geográficamente, y eventualmente mediante "cajas" u ordenadores que se conectaran a los servidores donde estuvieran ubicados los conjuntos de datos. Ambas soluciones son compatibles. Para evitar fugas de datos que permitan la identificación individual, fuera de las salas seguras, la ejecución del código debería ser remota, visualizando el investigador solamente los resultados y los *logs* de los programas. Para facilitar la escritura y correcta ejecución del código se podría facilitar a los investigadores acceso completo a un pequeño subconjunto de datos o datos artificiales. En cualquier caso, la ejecución remota supone que la institución deberá estar dotada de personal versado en los lenguajes de programación utilizados por los investigadores.

Se debería establecer un sistema de tarifas que ayudara a cubrir los costes de funcionamiento y racionalizara las peticiones de datos.

El contacto entre investigadores y personal de la institución debería ser fluido. La institución tendría un conocimiento significativo sobre el conjunto de datos y será capaz de aclarar, con el productor, dudas surgidas durante la investigación. La institución facilitaría, también, la reutilización de código entre investigadores (lectura de conjuntos de datos, limpieza, etc.) proveyendo un valor añadido al recurso público que facilita.

7. Evaluación y auditoría.

La institución designada realizaría un seguimiento de su producción (conjuntos de datos cedidos, investigaciones finalizadas, etc.) y la difusión de los resultados. Con ello se busca que la utilidad de la investigación sea lo más manifiesta posible. El sistema de difusión del *Centre d'accès sécurisé aux données* (CASD) puede ser un modelo en este sentido.

La institución se debería ajustar a los estándares de seguridad que se consideren necesarios (ISO 27001) y será auditada periódicamente. Igualmente, se reservará la capacidad de auditar a las instituciones peticionarias y a instar a la adopción de medidas de seguridad adicionales pudiendo suspender el acceso mientras tanto.

6. CONCLUSIÓN

Las Administraciones Públicas cuentan con una enorme cantidad de registros administrativos personales, producidos en el curso de la prestación de servicios públicos e imposición de obligaciones a los ciudadanos. Hoy en día están custodiados por distintas instituciones y no hay procedimientos estandarizados de acceso ni instituciones que promuevan su explotación para fines de interés público. Por ello, mucho del valor que podría generarse analizando esta información permanece oculto.

Facilitar el acceso a la gran cantidad de información contenida en los registros administrativos personales constituye el primer paso para avanzar en la evaluación ex ante y ex post de políticas públicas, en línea con las mejores prácticas a nivel internacional.

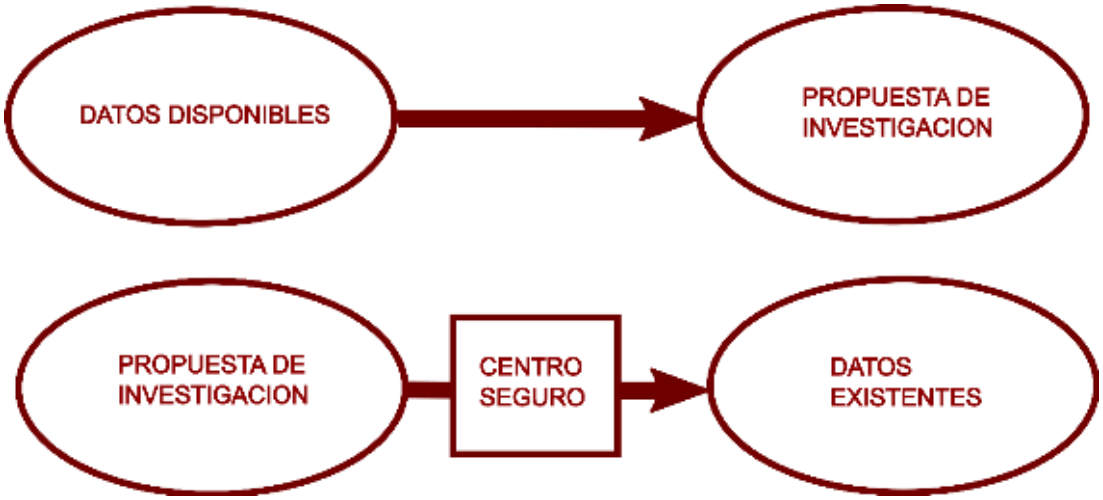
La AIReF propone en esta Opinión una estrategia nacional para avanzar en la disponibilidad de datos administrativos convenientemente anonimizados para ponerlos a disposición de la investigación sin ánimo de lucro, al objeto de que redunde en beneficio del interés público. La propuesta de la AIReF conjuga dos principios básicos: primero, facilitar la explotación de los datos por parte de la propia Administración y de los investigadores para el desarrollo de mejores políticas públicas y, segundo, la salvaguarda de la privacidad de las personas.

ANEXO 1: UNA NUEVA FORMA DE INVESTIGAR

Una iniciativa como la propuesta cambiaría radicalmente el flujo de la investigación. En la actualidad, una administración pública determinada y los investigadores parten de los datos disponibles y realizan las investigaciones viables a partir de ellos, que no tienen por qué ser las más interesantes ni las más valiosas desde un punto de vista del interés público.

Con el esquema propuesto, el investigador podría primero plantearse qué problema quiere analizar, después decidiría qué datos necesita para hacerlo. Y la administración, mediante el procedimiento creado para ello, se encargaría de poner a su disposición los datos necesarios. Este cambio del foco desde la disponibilidad del dato a las preguntas sustantivas es, desde el punto de vista de la investigación, la implicación más importante del modelo propuesto.

GRÁFICO 5. UNA NUEVA FORMA DE INVESTIGAR



ANEXO 2: ALGUNOS DE LOS CAMBIOS NORMATIVOS NECESARIOS

La designación de una institución como la que se recomienda requeriría de un conjunto de cambios normativos, algunos de los cuales se detallan a continuación:

- El proceso de transposición de la Directiva UE 2019/1024, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público, podría aprovecharse para crear la institución y regular esta forma singular de reutilización para el interés público y sin fines de lucro de datos registrales que custodian las administraciones, convenientemente anonimizados.
- Las Leyes 37/2007 y 19/2013 excluyen el acceso a gran cantidad de registros administrativos, por lo que sería necesario que la creación de la institución, así como la regulación del procedimiento de autorización y acceso, se hicieran a través de una norma con rango legal.
- En la medida en que la institución asuma las labores de difusión por convenio no sería necesario establecer una obligación legal de cesión por parte de las administraciones públicas productoras de los datos[8]. En cambio, sí ha de preverse normativamente que mediante la cesión de los datos las administraciones productoras queden eximidas de responsabilidad por un posible mal uso de los datos cedidos, lo que a día de hoy constituye uno de los mayores obstáculos para la cesión voluntaria.
- La norma de creación de la institución debería determinar sus fines, facultades, establecer los componentes del comité encargado de la autorización de solicitudes, así como su forma de funcionamiento, incluyendo la periodicidad de sus sesiones, las causas tasadas de rechazo de peticiones, posibilidad de impugnación[9], etc.

[8] Esta es la experiencia francesa. En su caso, los mecanismos colaborativos se han preferido a la obligación legal de cesión. En todo caso, se puede separar la obligación de ceder los registros, una vez autorizados por el órgano decisor de la utilización de la institución para ello, que sería potestativa.

[9] Las resoluciones denegatorias de este órgano deberían poner fin a la vía administrativa, pudiendo ser objeto de recurso potestativo de reposición o, en su caso, de recurso contencioso-administrativo.

- Las materias reguladas y el procedimiento de acceso a datos cubiertos por la norma deben quedar debidamente diferenciadas respecto de los contemplados por la Ley de Transparencia.

José Abascal, 2-4,

2.ª planta

28003 Madrid

+34 910 100 599

info@airef.es www.airef.es