



La regulación europea en materia de datos frente al reto de una aplicación armonizada que impulse la compartición de datos

Noviembre 2023

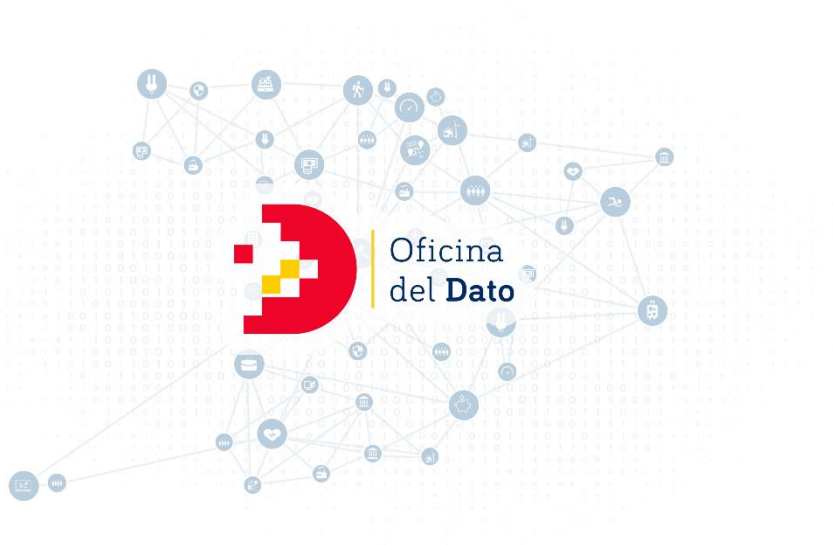
Oficina del Dato

El Dato es el gran protagonista y el activo vertebrador de la transformación digital. El Dato, y su papel esencial en el desarrollo de tecnologías disruptivas como la Inteligencia Artificial, suponen el factor diferencial de una revolución industrial y tecnológica que nos va a permitir consolidar una economía digital más justa e inclusiva.

España en consonancia con los objetivos marcados en el Plan España Digital 2026, y más en concreto en su eje estratégico 4, Economía del dato e Inteligencia Artificial, busca posicionarse como un país de referencia en la construcción de una economía del dato con un impacto real y efectivo en el bienestar y la seguridad de la ciudadanía, así como el progreso económico y social.

La *Oficina del Dato*, dependiente de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial en el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, es la unidad encargada de dinamizar la compartición, la gestión y el uso de los datos a lo largo de todos los sectores productivos de la Economía y Sociedad española.

Su orden de creación ([Orden ETD/803/2020](#)) fija dentro de sus funciones la definición de metodologías y mejores prácticas que aseguren el desarrollo de las competencias tecnológicas y las herramientas necesarias para la toma de decisiones basadas en datos. La publicación de la presente guía se desarrolla en el seno de la citada función de dinamización y divulgación de temas organizativos, tecnológicos y de negocio alrededor del dato.



La Oficina del Dato es la unidad encargada de dinamizar la compartición, la gestión y el uso de los datos a lo largo de todos los sectores productivos de la Economía y Sociedad española

Contenido

1. Introducción	4
2. Factor clave: la interacción normativa.....	4
3. El caso de la Data Governance Act.....	5
4. Consideraciones al despliegue de la Data Act.....	6
5. El conocimiento como base para reducir las incertidumbres y afianzar el camino.....	7

1. Introducción

Dos de las regulaciones más relevantes de la Unión Europea en materia de datos articularán en breve el contorno jurídico que delimitará el desarrollo de la Economía del Dato en los próximos años. La [Digital Governance Act](#)¹ (DGA) es plenamente aplicable desde el pasado 24 de septiembre de 2023; mientras que la [Data Act](#)² (DA) será una realidad con su probable aprobación antes de finalizar 2023.

No son las únicas, pues el marco jurídico en la materia ya incluye otras regulaciones no menos relevantes como el [Reglamento General de Protección de Datos](#) (GDPR) —norma clave en la materia—, el [Reglamento de Libre Circulación de Datos No Personales](#) (2018); la [Directiva de Datos Abiertos](#) (2019); la [Digital Markets Act](#) (2022), aplicable desde mayo de 2023; o la [Digital Services Act](#) (2022), aplicable en enero de 2024.

Todas ellas regulan materias que se interconectan, directa o indirectamente, y revelan, por un lado, el enfoque proactivo —y en gran medida pionero— de la Unión Europea en el establecimiento de unas reglas de juego digitales acordes con las necesidades de la ciudadanía y las empresas europeas. Por otro lado, revelan la necesidad de afinar al máximo la implementación práctica de las disposiciones que incluyen las normas, de tal modo que ofrezcan el entorno de seguridad jurídica necesario para lograr el objetivo último de impulsar un mercado único digital europeo y de posicionar a la Unión al frente de una economía del dato justa e inclusiva, acorde con los valores europeos, y competitiva a nivel internacional.

En el caso de la DGA y la DA —objeto de esta nota— durante los periodos en que se han negociado las disposiciones se ha puesto de manifiesto que los objetivos de ambas normativas eran compartidos y respaldados por los grupos de interés concernidos. Para la DGA, esos objetivos eran los de fomentar la reutilización de datos; regular el intercambio de datos no personales; aumentar la confianza en los servicios de intermediación de datos; y reforzar los mecanismos de intercambio de datos en Europa. En definitiva, proporcionar un marco para aumentar la confianza en el intercambio voluntario de datos en beneficio de las empresas y los ciudadanos.

Por su parte, en el caso de la DA, el objetivo es impulsar la economía de datos de la UE desbloqueando los datos industriales, optimizando su accesibilidad y uso y fomentando un mercado europeo de la nube competitivo y fiable. Por tanto, en palabras de la propia Comisión Europea, “mientras que la DGA crea los procesos y estructuras para facilitar los datos, la DA aclara quién puede crear valor a partir de los datos y en qué condiciones”. Y es que ambas parten del reconocimiento de la importancia de los datos como elementos centrales de la transformación digital, y ambas comparten el interés en eliminar o reducir las barreras y obstáculos para la compartición de datos. En la medida en que asumen que la innovación basada en los datos reportará enormes beneficios tanto a los ciudadanos de la Unión como a la economía en su conjunto, el ambicioso objetivo de crear marcos jurídicos que faciliten esos procesos es naturalmente compartido por las empresas, las instituciones y los ciudadanos europeos. [Resumen introductorio documento]

2. Factor clave: la interacción normativa

Las aportaciones realizadas desde el mundo académico, empresarial y asociativo han sido abundantes y enriquecedoras, tanto para la fase de elaboración de las normas, como para lo que será su implementación y desarrollo en la práctica. En este sentido, una de las cuestiones más reiteradas —tanto para la DGA como la

¹ Reglamento (UE) 2022/868 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2022 relativo a la gobernanza europea de datos y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724 (Reglamento de Gobernanza de Datos).

² A fecha 19 octubre de 2023 está en fase de revisión lingüística para su aprobación final.

DA, pero también extensible a las otras normativas citadas— es la necesidad de una coordinada interacción entre unas y otras. Particularmente importante es la **interacción con el Reglamento General de Protección de Datos**, razón por la cual ambas normas ya han establecido líneas generales sobre la preeminencia de dicho reglamento en caso de conflicto, lo cual no impide que en la práctica surjan situaciones concretas que deban considerarse de forma detallada, dado el incremento de normativa en lo relativo a los datos personales y, en concreto, a conceptos clave como el consentimiento, los fines del tratamiento, la anonimización, o la portabilidad, entre otros. (Aproximaciones a esta materia pueden consultarse [aquí](#), [aquí](#) y [aquí](#)).

Otra de las cuestiones comunes resaltadas tiene que ver con la **búsqueda de sinergias entre esta normativa y los modelos de negocio de datos**, tanto los actuales como en los que puedan generarse a raíz de su aplicación. La intención es impulsar la puesta a disposición de datos en aras del objetivo general de potenciar el desarrollo de los espacios de datos, y la economía del dato en su conjunto. Y tal objetivo estará más cerca en la medida en que la ‘carga regulatoria’ no reduzca los incentivos de las empresas a invertir en recopilar y gestionar datos; que no debilite la posición competitiva de las empresas europeas (protegiendo adecuadamente los secretos comerciales, los derechos de propiedad intelectual y la confidencialidad); y que haya un equilibrio adecuado entre los intereses generales y los empresariales.

3. El caso de la Data Governance Act

En el caso de la DGA, como ya se indicó, buena parte de las preocupaciones planteadas durante el proceso de elaboración tuvieron que ver con la forma en que la norma habría de interactuar, en la práctica, con el Reglamento General de Protección de Datos. La norma aumentaba la complejidad en esta materia y planteaba ciertas dudas acerca de su implementación práctica. Pero no era el único ámbito de interés. Las disposiciones relacionadas con los servicios de intermediación de datos —una de las partes centrales de la DGA— también ocuparon una parte significativa de los análisis realizados. Se planteaba, por ejemplo, hasta qué punto podrían competir las PYMEs y empresas de nueva creación con las grandes compañías tecnológicas en la prestación de estos servicios; o si, al exigir la separación estructural que se exige a los proveedores de servicios de intermediación de datos (de tal modo que se presten a través de persona jurídica separada), pudieran darse problemas relacionados con otras funcionalidades de las mismas empresas³.

En la misma línea, un análisis sobre la regulación de los intermediarios de datos y el impacto de la DGA en la economía de datos de la UE, fue realizado por Gabriele Carovano y Michèle Finck⁴, donde se preguntan si una economía de datos más descentralizada requiere nuevos intermediarios; y apuntan que incentivar el objetivo de impulsar el intercambio de datos a medio y largo plazo podría conseguirse mediante la experimentación con modelos alternativos, tal vez más eficientes.

Por otro lado, advierten de lo importante que sería que los intermediarios de datos sean plenamente conscientes de las características de los datos que intermedian, o puedan verificar lo que declaran sus titulares, de tal modo que la seguridad final no se vea comprometida ante el riesgo de que, por ejemplo, traten

³ Ruohonen, J., Mickelsson, S. Reflections on the Data Governance Act. DISO 2, 10 (2023). <https://doi.org/10.1007/s44206-023-00041-7>

Jukka Ruohonen (Faculty of Technology) y Sini Micklesson (Faculty of Law), University of Turku, Finland

⁴ Gabriele Carovano, Michèle Finck, ‘Regulating data intermediaries: The impact of the Data Governance Act on the EU’s data economy’. Computer Law & Security Review, Volume 50, 2023, 105830, ISSN 0267-3649, <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2023.105830>.

inadvertidamente información sensible desde el punto de vista de la competencia como datos no sensibles y viceversa.

Por último, la DGA —dicen los autores— asume que los intermediarios neutrales pueden competir con éxito en los mercados de datos a través de modelos de negocio alternativos que, entre otras cosas, no estén integrados verticalmente. Así, mientras la DGA introduce una carga regulatoria considerable para los ID, “no proporciona contrapartida que garantice su viabilidad económica frente a competidores integrados verticalmente que no están sujetos a sus requisitos, lo que supone una ventaja competitiva para estos últimos”, concluyen.

4. Consideraciones al despliegue de la Data Act

En relación con la Data Act, un aspecto esencial de los análisis que se hicieron (respecto de la propuesta inicial de la Comisión Europea) tiene que ver con la definición de conceptos y la categorización de los tipos de datos. Esta fue una de las sugerencias realizadas desde varios ámbitos, con el ánimo de clarificar el alcance preciso de la norma y permitir tanto el intercambio de datos en sí mismo, como los incentivos para invertir. Así, efectivamente la redacción final de la norma clarificó en buena medida el alcance de la propuesta inicial y la implementación práctica, o la aplicación sectorial concreta que se desarrolle sobre la base de la norma, irá definiendo aún más, conceptos e interpretaciones que aporten la deseable seguridad jurídica.

Seguridad jurídica que también se ha esgrimido en relación con lo dispuesto para todo lo relativo a los secretos comerciales, el derecho de propiedad intelectual y la confidencialidad. Si bien se estimó que las obligaciones de compartir datos con terceros para proporcionar servicios de posventa u otros servicios podría poner en riesgo los secretos comerciales de las empresas, las salvaguardas que incorpora el Reglamento persiguen evitar los usos indebidos y el fraude. De ahí las previsiones relativas a la posibilidad de denegar el acceso o uso de sus secretos comerciales por parte de usuarios o receptores de datos de terceros en circunstancias excepcionales, cuando el titular de los datos pueda demostrar que es altamente probable que sufra un perjuicio económico grave.

Las obligaciones de compartición y, en su caso las compensaciones por puesta a disposición previstas en la norma, han sido igualmente objeto de atención por los grupos de interés en la medida en que atañe a costes vinculados a la actividad empresarial. Siendo un tema abierto a previsiones de impacto diversas o, dicho de otro modo, un aspecto difícil de calibrar a priori, la Data Act trata de delimitar aspectos importantes como la forma en que se acuerde dicha compensación cuando el destinatario de datos sea una PYME. Igualmente, prevé que la Comisión adoptará directrices sobre el cálculo de dicha “compensación razonable” teniendo en cuenta el dictamen del *Consejo Europeo para la Innovación de Datos* (EDIB, por sus siglas en inglés), lo cual, sin duda, permitirá acotar en la práctica esta cuestión.

En similar forma, la Data Act incorpora previsiones que permitirán el desarrollo de procedimientos eficaces para que la implementación práctica resulte eficaz, por ejemplo, en la resolución de conflictos. Los órganos certificados, según lo previsto en la norma, desplegarán una acción crucial en muchos aspectos prácticos y, en este sentido, deberán ser una parte clave para el despliegue de los efectos de la norma y para responder a muchas de las inquietudes manifestadas por los grupos de interés durante el proceso de elaboración de la norma. Otra cuestión será, por su parte, los mecanismos de cooperación que puedan establecerse para disputas transfronterizas.

Otro capítulo que también centró buena parte de los análisis previos norma, y podría dar lugar en el futuro a interpretaciones contrapuestas, es el relativo a las cláusulas contractuales abusivas. La norma opta por intentar compensar el desequilibrio en el poder de negociación que pudieran originarse y evitar la imposición unilateral

de este tipo de cláusulas. Siendo conscientes de la existencia de una tipología de empresas muy diversas, y esgrimiendo explícitamente la vigencia del principio de libertad contractual, la Data Act admite que las partes deben seguir siendo libres de negociar las condiciones precisas de puesta a disposición de los datos en sus contratos. Y con el objetivo de garantizar que las condiciones de acceso obligatorio a los datos sean “equitativas para ambas partes”, se incluye el capítulo cuarto con los criterios que permitirán tanto considerar una cláusula determinada como abusiva, como su calificación como ‘presuntamente abusiva’, y sobre cuándo se considerará que ha sido impuesta unilateralmente.

El capítulo quinto de la norma, dedicado a la puesta a disposición de datos en caso de necesidad excepcional, introduce también un nuevo concepto que incluye los casos en que sea necesario la obtención de datos para responder a emergencias públicas. Siendo para un supuesto generalmente asumido como pertinente —y en la medida en que incluye tanto a datos personales como no personales— las sugerencias recogidas en torno al mismo (claridad legal, justificación, proporcionalidad, etc.) tratan de ser respondidas en las disposiciones del capítulo. La Data Act asume, lógicamente, la necesidad de un marco “proporcionado, limitado y predecible”, y a ello dedica buena parte de lo dispuesto en el articulado. Así lo hace estableciendo, entre otros aspectos, la necesidad de solicitudes en las que el propósito y uso sea específico y claramente explicado; o cuando establece el principio de ‘solo una vez’ para evitar la reiteración de solicitudes.

Por último, y en relación con el cambio de un proveedor de servicio de tratamiento de datos a otro, la norma ha sido considerada positiva, en general, por su previsible efecto sobre una mayor competencia en el mercado, la reducción de problemas actuales, o la mayor libertad de elección. En la medida en que se implementen medidas de seguridad adecuadas —dada la naturaleza y el volumen de datos implicados en un proceso de cambio— los objetivos de la norma que, según explica, es una condición fundamental para un mercado más competitivo con barreras de entrada más bajas para nuevos proveedores de servicios de procesamiento de datos, y para garantizar una mayor resiliencia para los usuarios de dichos servicios.

5. El conocimiento como base para reducir las incertidumbres y afianzar el camino

El repaso de las cuestiones que serán claves de la implementación práctica de la DGA y la DA no se agota en lo descrito. Factores de otros ámbitos —tecnológico, empresarial, geopolítico, etc.— tendrán su influencia y hacer que las previsiones se cumplan con mayor o menor grado.

El punto de partida, en cualquier caso, es positivo. La Economía de datos en la Unión Europea se afianza sobre la base de la [Estrategia Europea de Datos](#), y el paquete normativo que la desarrolla. Dicha estrategia tiene como objetivo convertir a la Unión en líder de una sociedad dirigida por los datos, y para ello la creación de un [mercado único de datos](#) permitirá que estos fluyan libremente por la Unión, lo que ayudará a Europa a transformarse en una economía de los datos atractiva, segura y dinámica.

En ese reto, los ecosistemas industriales juegan un papel clave, desplegando los [Espacios Europeos Comunes de Datos](#) en sectores como el turismo, o la movilidad y logística, el agroalimentario, entre otros. Además, diferentes iniciativas que aglutinan intereses públicos y privados en este ámbito están avanzando de forma muy importante en el despliegue de los fundamentos técnicos y de gobernanza de los mismos, en el fortalecimiento de la posición competitiva de las empresas europeas, y la consecución del deseado mercado único.