

Artículos

LA IMPLANTACIÓN DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN EL SECTOR PÚBLICO: EVOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO HASTA HOY Y PERSPECTIVAS DE FUTURO EN ESPAÑA Y CHILE

José Luis Lara Arroyo y Carlota Bescós Puyuelo

Socio del Área de Derecho Público de Philippi Prietocarrizosa Ferrero DU & Uría (Santiago de Chile) y abogada del Área de Derecho Público, Procesal y Arbitraje de Uría Menéndez (Madrid), respectivamente.

La implantación de la inteligencia artificial en el sector público: evolución del procedimiento administrativo hasta hoy y perspectivas de futuro en España y Chile

El despliegue de las tecnologías de inteligencia artificial en la Administración pública es una certeza actualmente que presenta grandes oportunidades, pero que, a su vez, puede conllevar importantes perjuicios. Ello ha determinado que las autoridades públicas tanto nacionales como europeas se hayan lanzado a regular esta materia, imponiendo una serie de prohibiciones, limitaciones o condiciones, según demande cada supuesto.

A pesar de ello, estas tecnologías se emplean cada vez con más frecuencia en procedimientos administrativos en España, erigiéndose como una apuesta del Gobierno invertir fondos para su desarrollo en el sector público y existiendo actualmente diversos proyectos en marcha tanto a nivel estatal como autonómico o local, tales como herramientas para tramitar expedientes de impuestos, de prestaciones sociales, de protección de víctimas, etc. Por su parte, Chile ha seguido la misma dinámica, impulsando la incorporación de la inteligencia artificial en sectores clave como salud, transporte, seguridad, etc.; en definitiva, como una forma para mejorar la interacción existente actualmente entre los servicios públicos y los ciudadanos destinatarios de su actuar.

Pues bien, aunque es cierto que estas tecnologías pueden suponer más eficiencia en la actuación administrativa, no es menos cierto que también pueden conllevar una mayor opacidad o, incluso, discriminación (contraviniendo así algunos de los principios más elementales del derecho público). Por ello, cabe preguntarse la conveniencia de promulgar una regulación específica del uso de la inteligencia artificial en el ámbito público en aras de garantizar correctamente los derechos que asisten a los ciudadanos en este ámbito tan particular.

PALABRAS CLAVE:

Inteligencia artificial; Administración pública; Actuaciones administrativas automatizadas.

Artificial intelligence in the public sector: the evolution of administrative procedure and future perspectives in Spain and Chile

Deploying AI technologies in public administration is currently a reality that presents great opportunities, but which can also entail significant risks. This has prompted both national and European authorities to regulate the matter by imposing prohibitions, limitations or conditions, depending on the circumstances.

Nevertheless, these technologies are being used more and more in administrative procedures in Spain. The Spanish government is committed to investing public funds in developing them in the public sector, and various projects are currently underway at state, regional and local levels. These include tools for processing taxes, social benefit files and victim protection, etc. Chile has also adopted this approach, promoting the incorporation of AI in key sectors such as healthcare, transport and security. Overall, this is intended to enhance the interaction between public services and their users.

While it is true that these technologies can lead to greater efficiency in administrative action, they can also lead to greater obscurity or even discrimination (thus contravening some of the most fundamental principles of public law). For this reason, the question arises as to whether it would be advisable to enact specific regulations on the use of AI in the public sector in order to correctly guarantee citizens' rights in this particular area.

KEYWORDS:

artificial intelligence; public authorities; automated administrative actions

FECHA DE RECEPCIÓN: 29-7-2025

FECHA DE ACEPTACIÓN: 5-8-2025

Lara Arroyo, José Luis; Bescós Puyuelo, Carlota (2025). La implantación de la inteligencia artificial en el sector público: evolución del procedimiento administrativo hasta hoy y perspectivas de futuro en España y Chile. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 68, pp. 87-104 (ISSN: 1578-956X).

1. Introducción

Aunque *a priori* pudiera parecer que la Administración pública es un ente anquilosado, lo cierto es que es un hecho notorio que, igual que la mayoría de las personas físicas y jurídicas privadas, también se ha sumado al uso de las nuevas tecnologías de vanguardia, como, particularmente, las de inteligencia artificial (o "IA").

Las tecnologías de IA son sistemas basados en una máquina, diseñados para funcionar con distintos niveles de autonomía, capaces de inferir resultados a partir de cierta información, tales como

predicciones, contenidos, recomendaciones o decisiones (*vid.* artículo 3 apartado 1 del Reglamento de IA de la Unión Europea —la “UE”—¹).

Pues bien, resulta incuestionable que las tecnologías de IA pueden suponer importantes ventajas para la Administración pública y, por ende, para los ciudadanos, que podrán beneficiarse de mayor agilidad y eficiencia en los procedimientos y procesos administrativos (tan anhelados en muchas ocasiones en este ámbito y que, además, son un principio consagrado expresamente en la Constitución española y que, *de facto*, también se siguen en el Estado chileno).

Sin embargo, el uso de las tecnologías de IA también ha suscitado sendas dudas en tanto que pueden conllevar graves riesgos para los ciudadanos en su aplicación en el sector público, como por ejemplo una menor transparencia o, incluso, una mayor discriminación (pese a que ambos son principios clave del derecho público, de acuerdo con lo previsto en la normativa aplicable tanto en España —artículo 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público— como también en Chile —artículo 4 de la Ley 19.880, que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado—, respectivamente, “Ley 40/2015” y “Ley 19.880”).

Sea como fuere, lo cierto es que el empleo de estas tecnologías en el ámbito público es actualmente una realidad. Por ello, merece la pena analizar cuál es la base jurídica para su uso por parte de la Administración pública, para qué se utiliza y qué problemáticas puede generar, así como plantear cuáles podrían ser algunas soluciones posibles.

2. Regulación de la IA en el sector público

2.1. Primeros pasos: regulación de la administración electrónica

Como hemos avanzado anteriormente, para poder funcionar, las tecnologías de IA precisan que se les proporcione información para poder generar resultados. De hecho, una de las claves para el correcto funcionamiento de estas tecnologías es precisamente que la información de la que se nutren sea de calidad (cierta, precisa, completa —es decir, que los datos con los que se entrena el modelo sean suficientes y adecuados para explicar la variable que queremos analizar—, etc.).

Siendo esto así, los mimbres para la aplicación de la IA en la Administración pública comienzan con la digitalización de la información de este sector, de manera que así se pueda utilizar en estas tecnologías. Por esta razón, creemos conveniente realizar un breve repaso de cuál ha sido la evolución del procedimiento administrativo electrónico en España y Chile, en tanto que justamente este constituye el germen de las decisiones administrativas automatizadas a través de la IA a las que ahora nos enfrentamos.

¹ Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144, y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828.

2.1.1. ESPAÑA

En España el proceso de digitalización del sector público comenzó hace ya más de tres décadas. En concreto, la primera mención a los medios electrónicos en el procedimiento administrativo la encontramos en el artículo 45 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ("Ley 30/1992").

Esta previsión se incorporó de manera ciertamente aislada en el ordenamiento jurídico entonces vigente, pero abría la puerta a la aplicación de medios electrónicos para desempeñar la actividad de la Administración pública, con las limitaciones derivadas de la Constitución y de las leyes. A su vez, se permitía que los ciudadanos ejerciesen sus derechos a través de dichos medios, siempre y cuando fuera posible atendiendo a los medios públicos disponibles.

Una década después se aprobó la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que, entre otras cuestiones, introdujo varias modificaciones en la Ley 30/1992 para impulsar realmente la Administración electrónica.

Los cambios de esta ley consistieron principalmente en la creación de registros electrónicos para la recepción y envío de comunicaciones, garantizando que la información cumpliera requisitos de disponibilidad, autenticidad, integridad, confidencialidad y conservación. Aun así, la utilización de estos registros era voluntaria como regla general, con la salvedad de determinadas personas a las que podía imponerse *ad hoc*.

Posteriormente se dictó también el Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas y la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos.

Mediante esta norma se crearon las notificaciones electrónicas tan relevantes hoy en día, y que sustituirían las notificaciones en papel con el consentimiento de los ciudadanos.

Pese a ello, después se consideró que el desarrollo del procedimiento electrónico seguía siendo aún insuficiente, por lo que se promulgó la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos ("Ley 11/2007").

La principal novedad fue que se pasó de la mera declaración de impulso de medios electrónicos a la imposición de una obligación de la Administración pública al uso de estos medios, en tanto que se reconoció el derecho de los ciudadanos a su uso. La ratio de este cambio de paradigma radicaba en la noción de Administración pública pesada y burocrática que suponía una pérdida de tiempo para el ciudadano y que, consecuentemente, debía mejorarse. Y es que esta agilidad en la respuesta a los destinatarios en el actuar administrativo viene impuesta por el derecho a una buena administración consagrado en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, por lo que no puede desdeñarse la importancia de contar con los medios necesarios para asegurarla.

Finalmente, fueron las vigentes Leyes 39/2015 y 40/2015, ambas de 1 de octubre, y respectivamente, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen

Jurídico del Sector Público (“Ley 39/2015” y “Ley 40/2015”) las que consolidaron definitivamente este modelo, determinando que el procedimiento administrativo electrónico sea desde entonces la regla general en las relaciones con la Administración pública (sin perjuicio de que en el caso de las personas físicas será su decisión optar por ese medio o no).

Más recientemente, se han seguido aprobando nuevas normas que completan o complementan las previsiones de las Leyes 39/2015 y 40/2015 y de las demás normas vigentes, entre las que destacan 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 (“RD 203/2021”), y el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad.

2.1.2. CHILE

En Chile, si bien la Ley 19.880 de 2003, basándose en la Ley 30/1992 de España ya aludida, permite el uso de medios electrónicos, el principal hito normativo en materia de digitalización de la Administración pública tuvo lugar a finales de 2019, con la promulgación de la Ley 21.180, de Transformación Digital del Estado (“Ley 21.180”), que introdujo diversas modificaciones a la Ley 19.880 (de 2003) y otras normas relacionadas.

El objetivo principal de la Ley 21.180 era la implementación de un régimen para la tramitación del procedimiento administrativo por medios electrónicos con carácter general, puesto que, aunque había varias menciones a esta práctica en la anterior Ley 19.880, estas se consideraban insuficientes por cuanto carecían de efectos prácticos, en tanto que la Administración pública seguía sin digitalizarse realmente y el soporte papel continuaba siendo la regla general.

Sin embargo, las disposiciones de la Ley 21.180 no entraron en vigor inmediatamente, sino que se previó una gradualidad en su implementación. En concreto, se previó que entraría en vigor 180 días después de la última publicación en el Diario Oficial de los reglamentos asociados, siendo el último de ellos de 11 de diciembre de 2021, por lo que esta Ley no entró en vigor hasta el 9 de junio de 2022. Además, ciertas previsiones entrarán en vigor progresivamente, con plazo máximo el 31 de diciembre de 2027.

En cualquier caso, la normativa chilena es bastante similar a la española en cuanto al procedimiento administrativo electrónico. Destaca en este caso que no se configura como un mero derecho de los ciudadanos, sino como la regla general para todos ellos (independientemente de si son personas jurídicas o físicas), debiendo ser estos quienes expresen cuándo no pueden utilizarlos por causas justificadas.

2.2. Nuevos avances: regulación de la inteligencia artificial

Así, todas estas normas sobre las que se sustenta el procedimiento administrativo electrónico conforman los cimientos necesarios para la implementación de tecnologías de IA en tanto que, como decíamos, permiten que los intercambios de información con la Administración pública sean por medios electrónicos, de manera que dicha información podrá utilizarse para desplegar la IA dentro del sector público.

No obstante, el procedimiento electrónico es simplemente un primer paso en la implementación de la IA en la Administración pública, pero esta va mucho más allá. Consecuentemente, existe asimismo una regulación específica de esta materia, como expondremos a continuación.

2.2.1. ESPAÑA

En España la puerta al uso de tecnologías de IA en la Administración pública se abrió también mediante la Ley 11/2007, que en su artículo 39 contempló la posibilidad de que se realizasen actuaciones administrativas automatizadas (es decir, en las que no intervenga de forma directa ningún empleado público²). Para ello el único requisito era que se estableciesen previamente cuáles serían el órgano u órganos competentes para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente, así como los responsables en caso de recursos.

Este precepto ha sido posteriormente recogido, en términos prácticamente idénticos, como artículo 41 de la vigente Ley 40/2015.

Lo anterior ha sido desarrollado más adelante por el artículo 13 del RD 203/2021, que prevé que las actuaciones automatizadas se deberán autorizar por resolución del órgano competente y que deberán establecerse medidas adecuadas para salvaguardar los derechos y libertades de los interesados.

Además, estas normas nacionales se han visto completadas recientemente con el Reglamento de IA de la UE, que contempla una serie de reglas aplicables a la Administración pública, pues, si bien no se dirige a esta específicamente, su ámbito subjetivo de aplicación incluye, entre otros actores, los proveedores de IA y los responsables del despliegue IA, que comprende, por tanto, a las autoridades públicas de los Estados miembros cuando ostenten estas condiciones. Adicionalmente, el Reglamento otorga a la Administración pública de los Estados miembros cierto papel en la garantía del cumplimiento de la norma (*vid.* artículo 2 del Reglamento).

El Reglamento de IA de la UE tiene como finalidad esencialmente promover una IA centrada en el ser humano y fiable, garantizando un elevado nivel de protección de la salud, la seguridad y los derechos fundamentales europeos, incluidos la democracia y el Estado de Derecho, frente a los efectos perjudiciales de los sistemas de IA (*vid.* artículo 1 del Reglamento).

Este objetivo está plenamente alineado con las consideraciones originales en esta materia emitidas por la Comisión Europea, que abogaban por que *"la IA no es un fin en sí mismo, sino un medio que debe servir a las personas con el objetivo último de aumentar su bienestar"*³, o, igualmente, que

² Aunque es cierto que no cualquier actuación automatizada implicará necesariamente el uso de tecnologías de IA, y que tampoco todas las tecnologías de IA desembocan en una actuación automatizada, no cabe duda de que es precisamente esta previsión la que abrió la veda para la implantación de la IA en la Administración pública en nuestro país.

³ COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Generar confianza en la inteligencia artificial centrada en el ser humano, COM/2019/168 final (2019).

“las aplicaciones de IA no solo deben ajustarse a la ley, sino también respetar unos principios éticos y garantizar que su implementación evite daños involuntarios”⁴.

Bajo este planteamiento, el Reglamento prevé prohibiciones, restricciones o condiciones para el uso de la IA en función de los riesgos para intereses públicos y los derechos fundamentales que puedan derivarse de su utilización —es decir, considerando la probabilidad de que se cause un perjuicio y su gravedad—⁵.

Así, en primer lugar, el Reglamento establece una serie de prohibiciones al uso de IA de carácter general. Concretamente, se proscribe el uso de la IA para, entre otras, las siguientes acciones (*vid.* artículo 5 del Reglamento):

- i. trascender la conciencia de una persona o colectivo con el objetivo de alterar sustancialmente su comportamiento;
- ii. evaluar o clasificar a personas físicas o colectivos por sistemas de puntuación ciudadana según su comportamiento social o características personales de manera que ello provoque que se les otorgue un trato perjudicial o desfavorable en determinadas condiciones;
- iii. clasificar individualmente a las personas físicas sobre la base de sus datos biométricos para deducir o inferir su raza, opiniones políticas, afiliación sindical, convicciones religiosas o filosóficas, vida sexual u orientación sexual, con algunas salvedades, como el ámbito de la garantía del cumplimiento del derecho;
- iv. crear o ampliar bases de datos de reconocimiento facial mediante la extracción no selectiva de imágenes de internet o televisión;
- v. usar sistemas de identificación biométrica remota en tiempo real en espacios públicos con fines de garantía del cumplimiento del derecho, salvo que dicho uso sea estrictamente necesario para alcanzar determinados objetivos: búsqueda de víctimas de ciertos delitos, prevención de amenazas específicas, importantes e inminentes para la seguridad o identificación de una persona que haya cometido determinados delitos.

En segundo lugar, el Reglamento regula dos condiciones para desplegar tecnologías de IA que puedan ser “de alto riesgo”. Esto sucede en los siguientes casos (*vid.* artículo 6 del Reglamento):

- i. que se destine a ser usado como componente de seguridad de un producto que entre dentro del ámbito de aplicación de ciertos actos legislativos de armonización de la UE (p. ej., de máquinas, de equipos radioeléctricos, de embarcaciones...); y

4 COMISIÓN EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Generar confianza en la inteligencia artificial centrada en el ser humano, COM/2019/168 final (2019).

5 CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí (2024). El impacto del Reglamento de Inteligencia Artificial en las Administraciones públicas. *Revista Jurídica de les Illes Balears*, 26.

- ii. que dicho producto o la propia IA como producto deba someterse a una evaluación de conformidad de terceros para su introducción en el mercado o puesta en servicio de acuerdo con los actos legislativos de armonización de la UE enumerados en el anexo I del Reglamento.

Adicionalmente, se consideran *per se* sistemas de alto riesgo los listados en el anexo III del Reglamento. Estos serían, entre otros, los que formen parte de los ámbitos de biometría, infraestructuras críticas, educación, empleo, servicios esenciales, garantía del cumplimiento del derecho, migración, administración de justicia y procesos democráticos. Sin perjuicio de ello, no se considerarán de alto riesgo cuando no planteen un riesgo importante de causar perjuicios a la salud, la seguridad o los derechos fundamentales de las personas físicas, o en la medida en que no influyan sustancialmente en el resultado de la toma de decisiones. Se entenderá que concurren estas premisas cuando la tecnología verse sobre tareas de procedimiento limitadas, se destine a tareas preparatorias o para mejorar una tarea humana previamente realizada, etc.

Pues bien, con carácter general, el primer requisito para implementar sistemas de alto riesgo por primera vez consiste en la evaluación diversas cuestiones —a saber, en qué procesos se usará, con qué período y frecuencia, a qué personas afectará, etc.— (*vid.* artículo 27 del Reglamento).

Asimismo, existen otras exigencias para los sistemas de alto riesgo. Estas son, principalmente, el establecimiento de un sistema de gestión de riesgos, la utilización de información de calidad, el registro automático de acontecimientos, la supervisión humana, etc. (*vid.* artículos 8 a 15 del Reglamento). Igualmente, hay una serie de demandas que no se refieren a los sistemas en sí, sino a los distintos sujetos con funciones sobre estos (*vid.* artículos 16 a 27 del Reglamento).

En tercer lugar, el Reglamento contempla también algunas reglas para ciertos sistemas de IA, según si son sistemas destinados a interactuar directamente con personas físicas o si son sistemas de uso general o sistemas de uso general, pero con riesgo sistémico —simplificadamente, aquellos con potencial de generar un gran impacto— (*vid.* artículos 51 a 55 del Reglamento).

Por último, es interesante asimismo que el Reglamento se refiere a cuestiones más transversales, como la creación de códigos de buenas prácticas o de espacios controlados de pruebas de IA.

Atendiendo a lo expuesto, puede afirmarse decididamente que el ordenamiento jurídico vigente permite que la Administración pública en España (y en la UE) implemente tecnologías de IA en sus actuaciones, siempre y cuando cumpla con las determinadas condiciones. Y, de hecho, la realidad es que numerosas Administraciones públicas se han lanzado a la implementación de la IA en sus respectivos ámbitos de competencia, como veremos después.

2.2.2. CHILE

Frente a lo que sucede en el caso español, en Chile no existe una habilitación legal expresa que sustente la aplicación de las tecnologías de IA en el sector público.

Sin embargo, sí se han aprobado algunas regulaciones *infra* legislativas relacionadas con el despliegue de la IA en la Administración pública chilena, como la Circular n.º 711, de 11 de diciembre

de 2023, conjuntamente de los Ministerios del Gobierno de Chile de Secretaría General de la Presidencia y de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. Esta circular recoge sendas directrices para el sector público para el uso de tecnologías de IA (a saber, transparencia y explicabilidad o foco en las personas).

De hecho, en el actual Proyecto de Ley sobre Sistemas de Inteligencia Artificial se asume que la Administración pública puede utilizar la IA. Esta asunción la encontramos, por ejemplo, en la referencia a la obligación de confidencialidad, respecto a la que se aclara que alcanza a todos los actores "*públicos y privados*".

En cualquier caso, este menor sustento normativo no ha impedido que Chile también se lance al uso de la IA en su Administración pública, como veremos a continuación.

3. Usos actuales de la IA en la Administración pública

3.1. Ejemplos de posibles usos de la IA en general

Conviene que empecemos señalando que las tecnologías de IA pueden aplicarse con distintos fines. Para simplificar, los propósitos de la IA podrían clasificarse en dos grandes grupos:

- i. la toma de decisiones, lo cual implicaría que la propia IA emite un juicio considerando los datos que se le han proporcionado; o
- ii. la preparación de las decisiones, lo que supondría que la IA analiza la información y arroja un resultado sobre el que después decidirá, en el caso de la Administración pública, un funcionario o responsable⁶.

Profundizando más dentro de este espectro, las posibilidades que ofrecen las tecnologías de IA son prácticamente infinitas. Como ejemplo de algunos de estos usos, podemos mencionar aquí los más comunes, que son probablemente:

- i. la automatización de tareas repetitivas, tales como clasificación de documentación, respuesta a consultas rutinarias, etc.; y
- ii. el análisis de datos, pues la IA permite examinar grandes volúmenes de información para, por ejemplo: identificar patrones, tendencias o anomalías. Así, con esta función podrían detectarse fraudes, predecirse sucesos o, en general, tomarse decisiones basadas en datos⁷.

6 BARRIO ANDRÉS, Moisés (2020). Luces y sombras del Estado algorítmico de Derecho. *Derecho Digital e Innovación*, n.º 5.

7 LÓPEZ DONAIRE, Belén (2023). Breves reflexiones sobre la IA y el Sector Público: fundamentos, desafíos y experiencias. *Derecho digital e innovación*, n.º 16.

Esto, a su vez, se traduce en numerosas opciones en el campo del sector público. Por ejemplo (y, por supuesto, sin limitación...):

- i. Salud: la IA contribuye a la asistencia sanitaria mediante el análisis de pruebas médicas para crear patrones que faciliten la detección de enfermedades y trastornos. Adicionalmente, la IA favorece el desarrollo de fármacos para tratar estas afectaciones.
- ii. Educación: la IA facilita la creación de contenidos educativos multidisciplinares, erigiéndose como una potente herramienta de aprendizaje.
- iii. Medioambiente: la IA puede ayudar a optimizar los recursos, como por ejemplo energía, favoreciendo la lucha contra el cambio climático⁸.

Muchas de estas aplicaciones de la IA ya han sido puestas en práctica en la presente fecha mediante diversos proyectos tanto públicos como privados. No obstante, analizaremos particularmente los casos de uso en actuaciones administrativas en las que existe una relación directa entre la Administración pública y el ciudadano, en tanto que pueden ser más ilustrativas de las problemáticas que pueden surgir por el uso de IA para los ciudadanos.

3.2. Ejemplos prácticos de utilización de la IA

3.2.1. ESPAÑA

Estrategia nacional de IA

En este momento existe una decidida resolución por parte de las autoridades públicas de incorporar la IA en sus ámbitos de acción, tal y como se corrobora, por ejemplo, en la existencia de una Estrategia nacional de IA publicada inicialmente a finales de 2020 y que se ha extendido mediante la nueva Estrategia de IA 2024 (la "ENIA 2020"⁹ y la "ENIA 2024"¹⁰, respectivamente, o la "ENIA", conjuntamente).

El nacimiento de la ENIA surge por la constatación de una gran oportunidad de aplicar la IA como elemento de transformación de la economía y la sociedad, abarcando, entre otras materias, un mejor funcionamiento de los servicios públicos. En concreto, se apunta que la IA constituye una pieza fundamental para el desarrollo de una Administración pública abierta y moderna, capaz de proporcionar servicios públicos con plenas garantías.

La ENIA 2020 contó con una dotación inicial de más de 500 millones de euros, procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que se destinarían al desarrollo de medidas ver-

8 LA MONCLOA (2024). ¿Qué es la Estrategia de Inteligencia Artificial 2024? *Prensa - Actualidad - Transformación Digital y Función Pública*. Accesible a través del siguiente enlace: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/transformacion-digital-y-funcion-publica/Paginas/2024/ia-inteligencia-artificial-estrategia-espana.aspx>.

9 Accesible a través del siguiente enlace: https://avance.digital.gob.es/es-es/Documents/201202_ENIA_V1_0.pdf.

10 Accesible a través del siguiente enlace: https://portal.mineco.gob.es/es-es/digitalizacionIA/Documents/Estrategia_IA_2024.pdf.

tebradas en distintos ejes estratégicos. En particular y por lo que aquí interesa, existían partidas específicas para el despliegue de la IA en el sector público, integradas en el eje n.º 5, que tenía como fin *"potenciar el uso de la Inteligencia Artificial en la Administración pública y en las Misiones estratégicas nacionales"*.

Pues bien, según el informe sobre los avances en la ENIA 2020 publicado en mayo de 2023¹¹, se habrían desarrollado tres iniciativas en el ámbito del sector público:

- i. en primer lugar, incorporar la IA en la Administración pública para mejorar la eficiencia y eliminar cuellos de botella administrativos;
- ii. en segundo lugar, crear un laboratorio de innovación para nuevos servicios y aplicaciones de la IA en la Administración pública (*GobTechLab*); y
- iii. por último, promover misiones estratégicas en el ámbito de la Administración pública donde la IA puede tener impacto (foco en salud, justicia, empleo).

La vigente ENIA 2024 se estructura en tres ejes, el segundo de los cuales se refiere a *"facilitar la aplicación de la IA en el sector público y privado"*, siendo en concreto el objetivo en el primer ámbito *"mejorar la prestación de servicios a los ciudadanos"*.

Los proyectos propuestos como parte de la ENIA 2024 siguen la línea de los anteriores, y bajo el paraguas del ámbito público se encuentran los siguientes:

- i. primero, el meritado *GovTechLab*;
- ii. segundo, como en la anterior ocasión, incorporar la IA para mejorar la eficiencia y eliminar cuellos de botella; y
- iii. finalmente, los servicios lingüísticos básicos en lenguas cooficiales y transversales para utilizarlos en todas las Administraciones públicas.

Pues bien, ya sea financiados a través de estos fondos o mediante otras partidas, encontramos proyectos totalmente implantados en las Administraciones públicas en todos los niveles que tienen como finalidad principal mejorar la eficiencia de sus actuaciones a través de la IA. Nos referiremos seguidamente a algunos de estos proyectos para una mejor comprensión del verdadero alcance de la IA en este momento en el sector público.

Actuaciones concretas de distintas Administraciones públicas

Hoy en día podemos encontrar ejemplos de implantación de la IA en todos los niveles de la Administración pública. A modo ilustrativo (y sin que en ningún caso pretendamos que sea una enumeración taxativa):

¹¹ Accesible a través del siguiente enlace: https://avance.digital.gob.es/es-es/Documents/20230522_informe_enia.pdf.

A. A nivel estatal:

- i. “BOSCO”: Se trata de una plataforma informática implantada por el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital¹² para conceder el “bono social” que otorga precios bonificados del gas y la electricidad a determinadas personas o colectivos (familias con rentas modestas, familias numerosas, etc.), de conformidad con lo previsto en la disposición transitoria segunda del RD 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica y en virtud de la Resolución de 15 de noviembre de 2017, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se pone en marcha la aplicación telemática que permita al comercializador de referencia comprobar que el solicitante del bono social cumple los requisitos para ser considerado consumidor vulnerable.

El propósito de la aplicación es facilitar que las empresas comercializadoras puedan comprobar el cumplimiento de los requisitos de manera automatizada, evitando una labor burocrática larga y tediosa, de manera que se agilice el proceso para poder otorgar esta prestación a los interesados.

- ii. “VIOGÉN”: Se refiere al sistema de seguimiento integral en los casos de violencia de género puesto en marcha por el Ministerio del Interior el 26 de julio del 2007, en cumplimiento de lo establecido en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (“LO 1/2004”).

El objetivo es que el sistema realice automáticamente una predicción del riesgo según la información proporcionada por los agentes policiales encargados del caso, teniendo en consideración los factores de tipo histórico que contempla (sin perjuicio de que, en cualquier caso, los agentes podrían modificar el riesgo al alza atendiendo a la circunstancias concurrentes según su propio criterio –*vid.* Instrucción 7/2016, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se establece un nuevo protocolo para la valoración policial del nivel de riesgo de violencia de género (LO 1/2004) y de gestión de la seguridad de las víctimas–). Además, el sistema realizará también otras funciones (p. ej., integrar la información de intereses, emitir avisos o alertas...).

- iii. “IMPORTASS”: Este es el portal de la Tesorería General de la Seguridad Social, que, no obstante, no se limita a una mera plataforma de intercambio de información entre dicha Administración y el ciudadano, sino que incorpora novedosas funciones como la regularización de las cuotas anuales de los trabajadores autónomos automáticamente según las bases seleccionadas inicialmente por el trabajador y cuáles son los rendimientos netos obtenidos según los datos de Hacienda.

Así, la emisión y notificación de las resoluciones y otros actos dictados en el marco del procedimiento de regularización de cotizaciones de trabajadores autónomos es

¹² Actualmente, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en cuanto a las competencias en materia de energía.

una actuación administrativa automatizada (*vid.* Resolución de 29 de mayo de 2024, de la Tesorería General de la Seguridad Social, por la que se establece la tramitación automatizada de las resoluciones y otros actos administrativos relativos a la regularización anual de la cotización correspondiente a los trabajadores por cuenta propia o autónomos).

B. A nivel autonómico:

- i. Sistema para la comprobación de requisitos para la concesión de subvenciones de fomento del empleo de personas con discapacidad de la Junta de Andalucía (*vid.* Resolución conjunta de la Dirección General de incentivos para el empleo y competitividad empresarial y de la Dirección General de estrategia digital, de 3 de julio de 2024, por la que se autorizan actuaciones administrativas para su realización de manera automatizada).
- ii. Sistema para la expedición de certificados y documentación administrativa oficial en materia de turismo en la Comunitat Valenciana (*vid.* Resolución de 14 de febrero de 2025, de la Dirección General de Turismo, por la cual se establecen las actuaciones administrativas automatizadas que harán uso del sello electrónico de la Conselleria de Innovación, Industria, Comercio y Turismo).

C. A nivel municipal:

- i. "SAP Tax and Revenue Management", sistema del Ayuntamiento de Madrid para dictar las providencias de apremio relativas a todos los tributos municipales, así como a los restantes ingresos municipales de derecho público no tributario (*vid.* Resolución de 13 de enero de 2024 del Director General de la Oficina Digital por la que se aprueba la actuación administrativa automatizada de los actos de aprobación de las providencias de apremio de los tributos municipales y de los restantes ingresos municipales de derecho público no tributario).
- ii. "SAP HISENDA", programa del Ayuntamiento de Barcelona para la tramitación de diversas fases de expedientes del Instituto Municipal de Hacienda, tales como firmar resoluciones de aprobación de diligencias de embargo en ciertos casos, acordar la suspensión de cargos, aprobar liquidaciones tributarias y no tributarias... (*vid.* Acuerdo de la Comisión de Gobierno de 10 de noviembre de 2022).

En general, estas aplicaciones no han suscitado grandes problemas ni han generado litigiosidad, si bien sí existe un pleito actualmente en torno al sistema "BOSCO". El origen de este proceso nació con una solicitud de la fundación ciudadana CIVIO al Ministerio para que le diese acceso a determinada información del algoritmo en cumplimiento de las obligaciones de transparencia de la Administración pública. La solicitud terminó siendo resulta por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que concedió acceso a las especificaciones técnicas y las pruebas, pero no así al código fuente.

La negativa a dar acceso al código fuente del algoritmo desembocó en un recurso judicial, siendo la última fase de dicho juicio el recurso de casación tramitado por el Tribunal Supremo que, tras admitirlo a trámite, ha dictado sentencia declarando haber lugar al recurso de CIVIO, declarando su derecho a acceder al código fuente de la aplicación, y condenando consecuentemente a la Administración pública a proporcionárselo.

El fundamento del fallo del Tribunal Supremo radica en la configuración del derecho de acceso a la información pública, no como un principio objetivo rector de la actuación administrativa meramente, sino como un verdadero derecho constitucional ejercitable por los ciudadanos como derecho subjetivo. Y ello es así especialmente en un contexto en el que la utilización de nuevas tecnologías en el ejercicio de potestades públicas o en la prestación de servicios públicos puede entrañar ciertos riesgos para las personas, que exige que puedan conocer y comprender correctamente su funcionamiento.

Este ejemplo es relevante en la medida en que sirve para ilustrar algunas de las flaquezas que supone hoy en día el uso de IA en la Administración pública, y en las que nos detendremos con más detalle en el siguiente apartado.

3.2.2. CHILE

Laboratorio de innovación pública de la Escuela de Gobierno

En Chile ha surgido una iniciativa denominada “GobLab UAI”, que es el laboratorio de innovación pública de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez, cuya misión es contribuir a la innovación en políticas públicas para beneficiar a la sociedad. El laboratorio trabaja con organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil e investigadores para lograr políticas públicas más eficaces, eficientes y equitativas mediante el uso responsable de la ciencia de datos.

Pues bien, GobLab UAI elabora anualmente un informe del repositorio de algoritmos públicos en cuya versión de 2024¹³ señala que, en ese momento, el desarrollo de la IA en el sector público ha transformado significativamente la toma de decisiones en Chile.

Actuaciones concretas de distintas Administraciones públicas

Encontramos numerosos ejemplos de aplicaciones prácticas de la IA en la Administración pública de Chile. A efectos ilustrativos.

- i. “EMILIA”¹⁴: Soluciones de salud digital con inteligencia artificial que permite que diversas municipalidades puedan mejorar su salud y bienestar. Este efecto se consigue gracias a la automatización de procesos, optimización de recursos, mejor comunicación... Las herramientas utilizadas para ello son diversas, incluidos tanto los llamados *bots* como modelos matemáticos con algoritmos de *machine learning* e IA generativa.

13 Accesible a través del siguiente enlace: https://algoritmospublicos.cl/static/Informes/GobLab-UAI-Repositorio_Algoritmos_Publicos_Informe_2025.pdf.

14 Accesible a través del siguiente enlace: <https://www.rayensalud.com/servicios/inteligencia-sanitaria-y-de-negocios/emilia>.

- ii. “CAMINAR”¹⁵: Se trata de una solución impulsada por la Cámara de Diputados/as de Chile para desarrollar asistentes de IA que apoyen el trabajo legislativo. La aplicación del proyecto permite la transcripción de debates, búsqueda semántica, gestión de recursos, acceso a la información, etc.
- iii. “CATI” (Centro Automatizado de Tratamiento de Infracciones)¹⁶: Esta iniciativa pretende salvar vidas mediante la prevención de accidentes en carretera que se conseguirá gracias a medios tecnológicos que permitan detectar y fiscalizar de forma automatizada las infracciones por exceso de velocidad.

4. Problemas del empleo de IA en la actuación administrativa

4.1. Planteamiento de las posibles deficiencias de la IA

Desde la irrupción de las tecnologías de IA se han levantado no pocas suspicacias en cuanto a problemáticas que pueden llevar aparejadas, como son la parcialidad y discriminación, así como la falta de transparencia, de motivación o de rendición de cuentas (y ello sin entrar, en tanto que excede del objeto de este debate, en cuestiones relativas a la protección de datos personales)¹⁷.

Pues bien, estas deficiencias de la IA pueden ser particularmente acuciantes cuando se utiliza por la Administración pública, en la medida en que en este ámbito es especialmente necesario proteger adecuadamente ciertos derechos de los ciudadanos (tanto por la relevancia del ámbito al que se refieren —i. e., materias como impuestos, prestaciones o contribuciones sociales...— como por el tipo de relación en el que se enmarcan, donde la Administración goza de potestades exorbitantes —como son la presunción de validez y legalidad de sus decisiones, inmediata ejecutividad...—).

De hecho, el legislador español es consciente de esta problemática, de manera que al promulgar la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, estableció en relación con la IA y los mecanismos de toma de decisiones automatizados que sean utilizados en la Administración pública que deberán tener en cuenta criterios de minimización de sesgos, transparencia y rendición de cuentas. Pero eso sí, matiza que siempre que sea “*factible técnicamente*” (vid. artículo 23.1 de esta Ley). Por tanto, aún no están claros los verdaderos efectos de la anterior previsión, toda vez que queda abierto el portillo para eludir esas obligaciones amparándose en la imposibilidad técnica, de manera que podría parecer más bien una mera declaración programática.

¹⁵ Accesible a través del siguiente enlace: <https://parlamerica.org/uploads/documents/Presentation-OPNStaffMeeting-ProyectoCAMINARChile-MiguelLanderos-sp.pdf>.

¹⁶ Accesible a través del siguiente enlace: <https://www.mtt.gob.cl/cati>.

¹⁷ BARRIO ANDRÉS, Moisés (2020). Luces y sombras del Estado algorítmico de Derecho. *Derecho Digital e Innovación*, n.º 5.

Igualmente, en Chile el Gobierno es conocedor de estas deficiencias de la IA, de manera que en la Circular n.º 711 ha planteado que informará por medios idóneos y fáciles a los ciudadanos de cuáles son las tecnologías de IA que se están empleando en la Administración pública, tanto respecto a la prestación de servicios públicos como en la toma de decisiones.

4.2. Problemáticas más relevantes en el sector público

4.2.1. LOS POTENCIALES EFECTOS DISCRIMINATORIOS DE LOS ALGORITMOS

Es un hecho constatado que los algoritmos pueden generar ciertas discriminaciones contra determinados colectivos (mujeres, grupos de edad, grupos étnicos o grupos religiosos...) a causa de los datos históricos con los que se entrena el modelo, si no se hacen los ajustes que sean convenientes y adecuados.

La discriminación generada puede considerarse directa o indirecta. Así, podríamos entender que concurre discriminación directa cuando el sistema tenga en cuenta para su funcionamiento datos relativos a características recogidas en el artículo 14 de la Constitución española. En cambio, podríamos entender que se genera discriminación indirecta cuando el sistema se base en información supuestamente neutra, pero *de facto* se genere un resultado más perjudicial para un colectivo específico¹⁸.

Esta discriminación se ha apreciado ya en distintas aplicaciones de la IA que han tenido lugar en diferentes jurisdicciones tanto en el sector privado como en el público por diversas razones. Así, por ejemplo, en el caso público, encontramos fallos que critican la vulneración del derecho a la igualdad en programas para la detección de fraudes frente a Hacienda o la Seguridad Social, toda vez que únicamente se aplicaban a algunas zonas concretas, cuya población se consideraba con más predisposición a esas conductas¹⁹.

4.2.2. LA CRITICADA FALTA DE TRANSPARENCIA DE LOS SISTEMAS DE IA

Una de las críticas más férreas frente al uso de IA en la Administración pública es la opacidad de que adolecen estos sistemas, en la medida en que la mayoría de los ciudadanos, e incluso de los funcionarios, que los utilizan desconocen cuál es su funcionamiento (y, por consiguiente, en qué se basan a la hora de emitir un juicio).

Se considera que las principales aristas de esta opacidad son la complejidad técnica (dado que funcionan mediante lenguajes de programación complejos) y la confidencialidad (puesto que, como

18 JIMÉNEZ-CASTELLANOS BALLESTEROS, Inmaculada (2022-2023). Decisiones automatizadas y transparencia administrativa: nuevos retos para los derechos fundamentales. *Revista Española de la Transparencia*, pp. 191-215.

19 LÓPEZ DONAIRE, Belén (2023). Breves reflexiones sobre la IA y el Sector Público: fundamentos, desafíos y experiencias. *Derecho Digital e Innovación*, n.º 16.

regla general, no se permite acceder al código fuente, que es lo que permitiría conocer qué variables utiliza y cómo las relaciona para arrojar un resultado)²⁰.

Sea como fuere, la falta de transparencia no solo es un vicio en sí mismo, sino que además conlleva, con carácter general, una falta de motivación de los actos administrativos, que es una de sus condiciones esenciales²¹.

Como veíamos, este problema se ha planteado ante los órganos judiciales españoles en el caso del sistema "BOSCO", en el que, de hecho, el fallo del Tribunal Supremo ha sido contundente: las decisiones automatizadas de la Administración pública conllevan exigencias de transparencia respecto a los procesos informáticos seguidos en dichas actuaciones, para proporcionar a los ciudadanos la información necesaria para analizarlos.

5. Conclusiones (y algunas propuestas de posibles soluciones)

En atención a lo expuesto, no cabe ninguna duda de que la irrupción de las tecnologías de IA en el sector público no tiene vuelta atrás en ningún país (y, en particular, en España y Chile), en tanto que existen numerosos proyectos desplegados en los distintos niveles administrativos, así como otros que están en desarrollo impulsados mediante fondos gubernamentales. Y ello en un contexto global que aboga por el uso de la IA para poder ser competitivos en un entorno que se ha sumado masivamente a su adopción.

Siendo esto así, es importante abordar una regulación que permita maximizar sus ventajas (mayor agilidad y eficiencia en los procesos administrativos minimizando tiempos de respuesta, por ejemplo, gracias a la rigurosidad y rapidez en el análisis de grandes volúmenes de datos...), pero que minimice sus efectos desfavorables (discriminación y falta de transparencia particularmente). Esto último es especialmente relevante al emplear la IA en el plano público, puesto que la función administrativa debe garantizar especialmente el respeto de los derechos de todos los ciudadanos.

Pues bien, en aras de minimizar los efectos adversos del empleo de la IA en el sector público, algunas de las propuestas más repetidas por la doctrina son:

- i. En primer lugar, medidas que garanticen la neutralidad o imparcialidad de los algoritmos para evitar la discriminación en la actuación administrativa.

Estas medidas podrían consistir en la prohibición o limitación del recurso a ciertos datos en los modelos de IA (como, sexo, edad, ingresos...). Sin embargo, el problema de fondo es que la finalidad de los modelos de IA es precisamente discriminar la información para

20 JIMÉNEZ-CASTELLANOS BALLESTEROS, Inmaculada (2022-2023). Decisiones automatizadas y transparencia administrativa: nuevos retos para los derechos fundamentales. *Revista Española de la Transparencia*, pp. 191-215.

21 GAMERO CASADO, Eduardo (2023). Sistemas automatizados de toma de decisiones en el Derecho Administrativo Español. *Revista del Instituto Nacional de Administración Pública*, de 7 de julio de 2023.

conseguir los resultados más acertados. Consecuentemente, desde el plano técnico, eliminar determinada información podría suponer que este objetivo no se consiga, obteniendo peores resultados si se prescinde de variables realmente predictivas.

Por tanto, es muy importante que los reguladores de la Administración pública trabajen estrechamente con los desarrolladores de los modelos de IA para conseguir que los modelos logren los resultados más precisos y certeros, pero sin recurrir para ello a información personal o social que pueda generar una discriminación proscrita constitucionalmente, por atender a características que deben dejarse al margen a la hora de tomar decisiones públicas. Así las cosas, los modelos en ningún caso podrían incluir variables relacionadas con raza, sexo, religión u opinión, entre otras.

- ii. En segundo lugar, medidas que doten de transparencia las tecnologías de IA. Concretamente, buena parte de la doctrina hace referencia a la necesaria motivación de los actos administrativos, que no puede obviarse en el caso de aquellas que se basen en IA²².

Estas medidas deben dar respuesta a las incógnitas más repetidas de los modelos de IA que se refieren a cuáles son las variables principales que han influido en un resultado. Para responder a esta cuestión es necesario que los desarrolladores de los modelos publiquen o den acceso a los datos empleados y su contribución marginal en el resultado.

El conocimiento de las variables utilizadas y su peso en los modelos de IA permitirá que, por un lado, se tenga certeza sobre la no utilización de variables prohibidas (*ut supra*) y, por otro lado, se pueda juzgar la adecuación de la información utilizada. Esto es clave para que los ciudadanos puedan cuestionar fundadamente las decisiones administrativas basadas en IA cuando lo consideren oportuno.

- iii. Por último, también son esenciales las medidas que garanticen la rendición de cuentas.

Para ello es necesario que se defina claramente a quién corresponde la responsabilidad asociada a los modelos de IA y, en particular, a los efectos desfavorables o errores derivados de estos: ¿debería ser la Administración pública o los desarrolladores?

Parece que debería ser la primera quien responda directamente frente a los ciudadanos, pero, lógicamente, sin perjuicio del recurso que tenga frente a los segundos. No obstante, este esquema no debería eximir a la Administración de su diligencia a la hora de utilizar modelos de IA para el ejercicio de sus funciones, pues es esta quien debe garantizar que los bienes y servicios públicos se ajustan a las exigencias constitucionales y legales.

En cualquier caso, en este momento aún está pendiente que terminen de perfilarse estas medidas según vayan extendiéndose los usos de la IA en la Administración pública, de manera que puedan concretarse mejor cuáles son sus debilidades más acuciantes según vaya evolucionando la experiencia de los ciudadanos con estas nuevas prácticas.

22 GAMERO CASADO, Eduardo (2023). Sistemas automatizados de toma de decisiones en el Derecho Administrativo Español. *Revista del Instituto Nacional de Administración Pública*, 7 de julio de 2023.