

Propuesta normativa sobre la actuación administrativa automatizada

Regulatory proposal on automated administrative action

Agustí Cerrillo i Martínez¹ 

Catedrático de Derecho Administrativo, Universitat Oberta de Catalunya
acerrillo@uoc.edu 

Clara I. Velasco Rico² 

Profesora Agregada Serra Húnter de Derecho Administrativo, Universitat Pompeu Fabra
clara.velasco@upf.edu 

Resumen

Este *working paper* examina la regulación vigente de la actuación administrativa automatizada y explora el encaje que en ella puede tener el uso de la inteligencia artificial. A partir de este análisis y de las limitaciones identificadas, se propone una regulación de la actuación administrativa automatizada que dé seguridad jurídica al uso de los sistemas de inteligencia artificial en la automatización de la Administración pública y garantice adecuadamente los derechos de la ciudadanía en la tramitación de un procedimiento administrativo.

Palabras clave: Inteligencia artificial, Regulación, Actuación administrativa automatizada, Derechos de las personas interesadas.

Abstract

This working paper examines the current regulation of automated administrative action and explores how artificial intelligence can fit within this framework. Based on this analysis and the identified limitations, it proposes a regulatory framework for automated administrative action that provides legal certainty for the use of AI systems in public administration automation while adequately safeguarding citizens' rights in

¹Doctor en Derecho y licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración. Catedrático de Derecho administrativo en la Universitat Oberta de Catalunya. Es miembro de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Catalunya. Ha sido Director de sus Estudios de Derecho y Ciencia Política y Síndic de Greuges de la UOC. En la actualidad es co-investigador principal del proyecto Transición digital de las Administraciones públicas e inteligencia artificial: claves, riesgos y propuestas de política regulatoria (DIGITAPIA) (TED2021-132191B-I00).

²Doctora en Derecho, licenciada en Derecho y licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración. Profesora agregada Serra Húnter de Derecho administrativo en la Universidad Pompeu Fabra. Vicepresidenta de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de la Generalidad de Catalunya. Ha sido secretaria del Consejo de Redacción de la RCDP. En la actualidad es co-investigadora principal del proyecto Transición digital de las Administraciones públicas e inteligencia artificial: claves, riesgos y propuestas de política regulatoria (DIGITAPIA) (TED2021-132191B-I00).

Keywords: Artificial Intelligence, Regulation, Automated administrative action, Rights of interested parties.

1 Introducción

La finalidad de este *working paper* es proponer una regulación de la actuación administrativa automatizada que facilite el uso de la inteligencia artificial, ofrezca unos criterios a las Administraciones públicas para decidir sobre cuándo y cómo automatizar su actividad formalizada y establezca las garantías necesarias para que las Administraciones públicas puedan respetar adecuadamente los derechos de las personas cuando automaticen la tramitación del procedimiento administrativo o de alguno de los trámites que lo conforman.

Para ello, en primer lugar, se analiza la regulación de la actuación administrativa automatizada vigente en la actualidad a la vista de las oportunidades, pero también los riesgos, que puede entrañar el uso de la inteligencia artificial por las Administraciones públicas. A continuación, se examinan distintas regulaciones de la actuación administrativa automatizada impulsadas tanto por las Comunidades Autónomas como por distintos países de nuestro entorno. Finalmente, se propone y justifica un texto articulado con el que dar una respuesta adecuada al uso de la inteligencia artificial en las actuaciones administrativas automatizadas.

2 Estado de la cuestión y/o revisión sistemática de la literatura

La actuación administrativa automatizada es aquel acto o actuación realizada por una Administración pública a través de medios electrónicos sin que intervenga directamente una persona.

A medida que las Administraciones públicas han ido incorporando los medios electrónicos para facili-

tar el desarrollo de su actividad, han ido ampliando las actuaciones que se han automatizado. En los últimos tiempos, la automatización de la actividad de las Administraciones públicas está siendo facilitada y promovida a medida que la inteligencia artificial va ampliando sus capacidades, mejorando la calidad de sus resultados y expandiendo su presencia entre las Administraciones públicas.

La actuación administrativa automatizada lleva más de una década regulada en nuestro ordenamiento jurídico. En efecto, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios público introdujo una primera regulación de esta cuestión para la Administración General del Estado³ que en términos generales y con algunas variaciones ha sido replicada por distintas Comunidades Autónomas⁴. Posteriormente, esta regulación fue incorporada con carácter básico en el artículo 41 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público y desarrollada por 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.

La actuación administrativa automatizada ha sido utilizada por las Administraciones públicas principalmente para la realización de tareas sencillas y rutinarias con escaso valor jurídico (por ejemplo, la expedición automática de recibo por el registro electrónico, la comprobación automática de datos de la solicitud, el impulso automático del procedimiento, la publicación de notificaciones y anuncios en el BOE o el intercambio automático de datos entre administraciones públicas)⁵. No obstante, en los últimos años, a raíz de que los sistemas de inteligencia artificial al alcance de las Administraciones públicas están siendo capaces de realizar tareas más complejas, se han abierto nuevas posibilidades y, en particular, la perspectiva de automatizar tareas más complejas. La Ley 40/2015, de 1 de octubre define la actuación administrativa au-

³Véase al respecto, las consideraciones realizadas por [Martín Delgado \(2009\)](#), pp 353-386. Asimismo, no puede desconocerse que esta norma siguió el modelo ya incorporado en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (artículo 96). Véase al respecto [Delgado García and Oliver Cuello \(2007\)](#).

⁴Entre otras, por la Ley 26/2010, de 3 de agosto prevé que las administraciones públicas catalanas, la Ley 4/2019, de 17 de julio, de administración digital de Galicia o el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía.

⁵Estos supuestos están regulados en los artículos 16, 66, 71 o la disposición adicional tercera Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas y 44 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

tomatizada y determina los criterios que deben tener en cuenta las Administraciones públicas a la hora de automatizar la producción de un acto administrativo. No obstante, la legislación no identifica expresamente los casos en los que una Administración pública puede automatizar una actuación administrativa ni tampoco determina los criterios que deben tenerse a la hora de decidir sobre este extremo⁶.

a) Requisitos de la actuación administrativa automatizada

La actuación administrativa automatizada es «cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público».⁷

A la vista de la LRJSP la actuación administrativa automatizada se caracteriza por tres elementos⁸:

- acto o actuación realizada de manera íntegra por medios electrónicos. La LRJSP no define qué debe entenderse por medios electrónicos ni tampoco, en particular, determina el nivel de autonomía que pueden tener los medios con los que la Administración pública automatice una actuación. Por ello, a la vista del artículo 41 LRJSP, no habría obstáculo alguno para poder utilizar sistemas de inteligencia artificial para llevar a cabo actuaciones administrativas automatizadas.
- acto o actuación desarrollada en el marco de un procedimiento administrativo. La LRJSP únicamente se refiere a la automatización de actos o

actuaciones desarrollados durante la realización de los distintos trámites que integran las diversas fases que conforman el procedimiento administrativo⁹. No obstante, ello no es obstáculo para que las Administraciones públicas puedan automatizar otras actuaciones no formalizadas o actividades materiales como la atención ciudadana o la prestación de servicios públicos. Por último, en el seno de un procedimiento administrativo, la LRJSP no limita los trámites o actuaciones que se pueden automatizar ni tampoco las potestades que se pueden ejercer a través de medios electrónicos sin la intervención de una persona. Tampoco lo hace la LPAC al regular las distintas fases y trámites que conforman el procedimiento administrativo.

- acto o actuación realizada sin la intervención directa de un empleado público. La actuación administrativa debe desarrollarse sin que intervenga una persona¹⁰. Sin embargo, ello no quiere decir que la actuación no se atribuya a un órgano administrativo a cuyo frente esté una persona. Además, esta característica tampoco implica que en la actuación administrativa automatizada no haya ninguna participación humana. En efecto, la propia LRJSP al regular la actuación administrativa automatizada se refiere a diversas actuaciones vinculadas a la actuación administrativa automatizada que serán realizadas por empleados públicos. En particular, prevé que con carácter previo a la realización de una actuación administrativa automatizada es necesario que la Administración pública determine el órgano u órganos competentes para definir los siguientes extremos¹¹:

- las especificaciones de la actuación administrativa automatizada;

⁶Como en su momento advirtieron Alamillo y Uriós «el proceso de toma de decisión sobre la idoneidad de proceso de automatización ... Supone una decisión previa discrecional del órgano competente, que determinará los actos administrativos susceptibles de automatización y controlar la programación de las aplicaciones para garantizar que la emisión de los actos administrativos automatizados adecua a las condiciones de aplicación» (Alamillo Domingo & Uriós Aparisi, 2011).

⁷Artículo 41.1 Ley 40/2015, de 1 de octubre.

⁸Asimismo, las Administraciones públicas cuando adopten una decisión de manera automatizada podrán optar entre el uso de un sello electrónico de Administración Pública, órgano, organismo público o entidad de derecho público, basado en certificado electrónico reconocido o cualificado que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica o de un código seguro de verificación vinculado a la Administración Pública, órgano, organismo público o entidad de Derecho Público, en los términos y condiciones establecidos, permitiéndose en todo caso la comprobación de la integridad del documento mediante el acceso a la sede electrónica correspondiente (artículo 42 Ley 40/2015, de 1 de octubre).

⁹Valero ha advertido la limitación de la LRJSP al afirmar que «la regulación de 2015 se sigue centrando en la actividad administrativa formalizada y, en particular, en el acto y el procedimiento administrativos como paradigmas de las garantías subyacentes» lo que, advierte es «un enfoque manifiestamente insuficiente desde la perspectiva de la transformación digital que se demanda del sector público» Valero Torrijos (2019), pp 82-96. pp 85).

¹⁰Para Martín Delgado, «la total la ausencia de intervención de persona física en la adopción de una resolución administrativa parece no encajar en la construcción dogmática» de la teoría del órgano y del concepto de acto administrativo. Asimismo, según este autor, «la actuación administrativa automatizada resulta perfectamente compatible con la teoría del órgano y con el concepto actual de acto administrativo» (Martín Delgado, 2009, pp 353-386).

¹¹Artículo 41.2 LRJSP.

- la programación de la actuación administrativa automatizada;
- el mantenimiento de la actuación administrativa automatizada;
- la supervisión de la actuación administrativa automatizada;
- el control de calidad de la actuación administrativa automatizada;
- la auditoría del sistema de información y de su código fuente.
- el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación.

b) Límites de la actuación administrativa automatizada

La LRJSP no define límites a la actuación administrativa automatizada. Sin embargo, cuando se plantea el uso de la inteligencia artificial se han planteado algunos límites tanto de carácter tecnológico como jurídicos.

b.1) Límites tecnológicos

La inteligencia artificial ha experimentado un desarrollo exponencial en la última década que la ha llevado a ser capaz de desarrollar cada vez tareas más complejas como, por ejemplo, el análisis de grandes volúmenes de datos o la toma de decisiones en entornos inciertos.

A pesar de este desarrollo y de las capacidades demostradas por la inteligencia artificial, no podemos desconocer las limitaciones que aún tienen los sistemas de inteligencia artificial que se traducen bien en la incapacidad para realizar determinadas tareas o procesos bien en la baja calidad de los resultados obtenidos o, incluso, los errores (o alucinaciones) que puede cometer.

Según diversos estudios, en la actualidad la inteligencia artificial puede obtener resultados de calidad e incluso ser más eficiente que las personas para

tomar decisiones en entornos de baja complejidad, aunque haya cierta incertidumbre. No obstante, es necesario que se pongan a disposición de los algoritmos datos de calidad.

En cambio, la inteligencia artificial aún no es capaz de obtener resultados de calidad -o como mínimo equiparables a los que puedan obtener las personas, cuando los entornos en los que sean complejos o tengan un alto nivel de incertidumbre¹². Tampoco cuando la decisión a tomar deba ser el resultado de procesos complejos como, por ejemplo, una interpretación de una norma o una ponderación de diferentes derechos¹³. Asimismo, si los datos disponibles son escasos o no tienen una calidad adecuada, los resultados obtenidos por un sistema de inteligencia artificial serán poco fiables. Además, en la medida en que los sistemas de IA se entrenan utilizando datos del pasado, pueden llevar a una petrificación de los criterios que utilizan para tomar decisiones o una fosilización de estas¹⁴. Por último, en la medida en que la decisión no sea o deba ser un proceso meramente racional y deba incorporar -o se espere que lo haga- elementos emocionales, la inteligencia artificial tampoco obtendrá resultados de calidad al carecer los algoritmos de emociones y, en particular, de empatía, que pueden ser fundamentales en la toma de decisiones públicas¹⁵.

Todas estas limitaciones deben ser tenidas en cuenta por las Administraciones públicas a la hora de decidir sobre la automatización de una determinada actuación utilizando sistemas de inteligencia artificial.

b.2) Límites jurídicos

Junto a las limitaciones tecnológicas, debemos advertir también de la existencia de algunas limitaciones jurídicas.

En primer lugar, desde una perspectiva general, el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación

¹²En relación con esta cuestión, resultan de interés consultar [Bullock \(2019\)](#), [Busch \(2023\)](#) y [Madan and Ashok \(2023\)](#).

¹³Existen estudios empíricos que muestran como la inteligencia artificial no es capaz de realizar satisfactoriamente una interpretación jurídica. Véase [Karaganis and Urban \(2015\)](#).

¹⁴Entre nosotros, entre otros, Ponce ha advertido que «los SIA petrifican la realidad, lo que en relación con el desarrollo de políticas públicas puede tener efectos negativos y contrarios al mandato contenido en el art. 9.2 CE de promover la igualdad real y efectiva en el futuro, por ejemplo» [Ponce Solé \(2024\)](#). Por ello, los sistemas de IA no pueden ser útiles en contextos cambiantes o novedosos. Véase [Green \(2022\)](#).

¹⁵Como previene Ponce «los sistemas algorítmicos y la inteligencia artificial, en general y específicamente la basada en aprendizaje automático o profundo en lo que ahora interesa, no tienen empatía» lo que, a su entender, los define como psicópatas [Green \(2022\)](#). En la misma dirección, Rivero Ortega advierte «La empatía es una de las cualidades humanas más difícilmente reemplazables por las máquinas» [Rivero Ortega \(2023\)](#).

de estos datos (RGPD) prevé que no se podrán automatizar las decisiones individuales automatizadas, es decir, aquellas actuaciones basadas únicamente en el tratamiento automatizado de datos personales que produzcan efectos jurídicos en él o le afecte significativamente de modo similar¹⁶. En particular, el RGPD prevé el derecho a no ser objeto de una decisión automatizada a no ser que concurra alguna de las circunstancias prevista en dicha disposición como, por ejemplo, que esté autorizada por el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se aplique al responsable del tratamiento y que establezca asimismo medidas adecuadas para salvaguardar los derechos y libertades y los intereses legítimos del interesado¹⁷.

En segundo lugar, algunas normas autonómicas al regular la actuación automatizada también han previsto algunos límites como, por ejemplo, no permitiendo realizar mediante actuación administrativa automatizada actividades que supongan juicios de valor. En esta dirección, a modo de ejemplo, podemos traer a colación el artículo 44 Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña que establece que «Sólo son susceptibles de actuación administrativa automatizada los actos que puedan adoptarse con una programación basada en criterios y parámetros objetivos»¹⁸.

Por último, más allá de estas previsiones específicas, no podemos desconocer que algunos autores han encontrado en la dignidad de la persona un límite jurídico general al uso de la inteligencia artificial en el desarrollo de determinadas actuaciones administrativas y, en particular, en el ejercicio de potestades discrecionales¹⁹.

3 Experiencias prácticas relacionadas con el objeto

Es limitada la información disponible sobre las actuaciones administrativas automatizadas que están llevando a cabo las Administraciones públicas españolas. Desde un punto de vista sistemático, tal vez el único estudio disponible es el elaborado por la Autoritat Catalana de Protecció de Dades sobre las decisiones automatizadas en Cataluña que muestra cómo son numerosas las aplicaciones que ya tiene la inteligencia artificial en la automatización de decisiones en la prestación de servicios sanitarios (por ejemplo, para entender o extraer información sobre enfermedades, sugerir diagnósticos o gestionar mejor los hospitales), en el ámbito de la justicia (por ejemplo, previendo la reincidencia criminal), de la educación (por ejemplo, para evaluar o para ayudar a estudiantes con dislexia o problemas de lectura) o de los servicios sociales (por ejemplo, para conceder ayudas a personas en situación de dependencia o problemas económicos)²⁰. Más allá de la automatización de la prestación de distintos servicios públicos, el uso de la inteligencia artificial para la automatización de distintas tareas está ampliamente extendida en el ámbito tributario y en el social²¹. Asimismo, existen distintas experiencias de automatización de trámites en el ejercicio de las potestades de supervisión y control²². No obstante, a pesar de la poca información disponible, habitualmente la automatización no se realiza utilizando sistemas de inteligencia artificial de aprendizaje automático, sino que, en su caso, se tratan más de supuestos de inteligencia artificial basada en reglas.

Además de las experiencias sobre las actuaciones administrativas automatizadas, en este punto, resulta de interés también traer a colación distintas normas que se han aprobado sobre esta cuestión tanto en España como en países de nuestro entorno. Asimismo,

¹⁶Véanse las consideraciones sobre el artículo 22 RGPD de Roig Batalla (2020); Palma Ortigosa (2022).

¹⁷En particular, por lo que se refiere a la autorización por el Derecho de los Estados miembros, el artículo 8.2 Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales dispone que «El tratamiento de datos personales solo podrá considerarse fundado en el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable, en los términos previstos en el artículo 6.1 e) del Reglamento (UE) 2016/679, cuando derive de una competencia atribuida por una norma con rango de ley».

¹⁸Otros casos, que serán expuestos posteriormente son los previstos en el artículo 43 Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón; o el artículo 40 Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía. Véase al respecto las consideraciones realizadas *infra* apartado 3.

¹⁹Artículo 10.1 CE. Al respecto, la Carta de Derechos Digitales reconoce que «La inteligencia artificial deberá asegurar un enfoque centrado en la persona y su inalienable dignidad, perseguirá el bien común y asegurará cumplir con el principio de no maleficencia» (apartado XXV).

²⁰ACPD (2020).

²¹Desde la perspectiva de la automatización de la administración tributaria, véase Oliver Cuello (2021). En el ámbito social, entre otros, ACPD (2020); Izquierdo Carrasco (2022).

²²Por lo que respecta a la automatización de las potestades de supervisión y control, resultan de interés las experiencias comentadas por Capdeferro Villagrasa (2023), García Saura (2022) y Martínez Otero (2024).

puede ser útil dar a conocer algunos proyectos normativos que se están impulsando a nivel autonómico y local en relación con la automatización de la Administración pública y el uso de la inteligencia artificial.

Al respecto, podemos referirnos en primer lugar, a la regulación que lleva a cabo el RAFME sobre la actuación administrativa automatizada en la Administración General del Estado. En particular, el artículo 13 RAFME se remite a lo previsto en el artículo 41 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre. Asimismo, regula para el ámbito estatal que «la determinación de una actuación administrativa como automatizada se autorizará por resolución del titular del órgano administrativo competente por razón de la materia o del órgano ejecutivo competente del organismo o entidad de derecho público, según corresponda, y se publicará en la sede electrónica o sede electrónica asociada. La resolución expresará los recursos que procedan contra la actuación, el órgano administrativo o judicial, en su caso, ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que las personas interesadas puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno y establecerá medidas adecuadas para salvaguardar los derechos y libertades y los intereses legítimos de las personas interesadas²³. Por último, en relación a la actuación administrativa automatizada en el ámbito de las Entidades Locales, en caso de actuación administrativa automatizada se estará a lo dispuesto en la disposición adicional octava del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

En segundo lugar, también podemos traer a colación los artículos 100.2 Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria y 130 Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Por lo que respecta a la actuación administrativa automatizada en el ámbito tributario se prevé que «Tendrá la consideración de resolución la contestación efectuada de forma automatizada por la Administración tributaria en aquellos procedimientos en que esté prevista esta forma de terminación». En relación con el ámbito social se prevé que «podrán adoptarse y notificarse resoluciones de forma automatizada en los procedimientos de gestión tanto de la protección por desempleo previstos en el título III como de las restantes prestaciones del sistema de la Seguridad Social previstas en esta ley, excluidas las

pensiones no contributivas, así como en los procedimientos de afiliación, cotización y recaudación». Para ello, será necesario que la persona titular de la Dirección General del Instituto Nacional de la Seguridad Social, del Servicio Público de Empleo Estatal o de la Tesorería General de la Seguridad Social, o de la Dirección del Instituto Social de la Marina establezcan previamente de acuerdo con lo previsto en el artículo 41 LRJSP el procedimiento o procedimientos de que se trate y el órgano u órganos competentes, según los casos, 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 e indiquen el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación.

En tercer lugar, es necesario referirse nuevamente a la normativa autonómica sobre la materia. Así, la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña prevé que «Las administraciones públicas catalanas pueden realizar actuaciones automatizadas para constatar la concurrencia de los requisitos que establece el ordenamiento jurídico, declarar las consecuencias previstas, adoptar las resoluciones y comunicar o certificar los datos, actos, resoluciones o acuerdos que consten en sus sistemas de información, mediante la utilización del sistema de firma electrónica que determinen». Sin embargo, esta norma dispone que «Sólo son susceptibles de actuación administrativa automatizada los actos que puedan adoptarse con una programación basada en criterios y parámetros objetivos²⁴. También la Ley 4/2019, de 17 de julio, de administración digital de Galicia prevé que «La Administración general y las entidades públicas instrumentales del sector público autonómico promoverán el fomento de actuaciones administrativas automatizadas cuando se trate de actos o actuaciones respecto a los cuales los criterios de análisis o decisión puedan integrarse en un programa que realice la actuación automatizada²⁵. A su vez, el Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía reconoce el papel de la actuación administrativa automatizada afirmando que «se promoverá activamente la actuación administrativa automatizada en actividades que puedan producirse mediante un sistema de información adecuadamente programado sin necesidad de intervención directa de una persona empleada pública en cada caso singular, y especialmente las que consistan en: a) La

²³ Artículo 13.2 RAFME. Según la disposición final primera RAFME, este apartado no tiene carácter básico siendo de aplicación únicamente en el ámbito estatal.

²⁴ Artículo 44. 2 Ley 26/2010, de 3 de agosto.

²⁵ Artículo 76 Ley 4/2019, de 17 de julio, de administración digital de Galicia.

adopción de un acuerdo o decisión administrativa mediante la aplicación de fórmulas matemáticas y otros procesos puramente mecánicos en los que se utilicen valores cuantificables y susceptibles de ser expresados en cifras y porcentajes; b) La certificación de hechos o datos preexistentes en registros o en sistemas de información, incluso del silencio administrativo; c) La constatación puramente mecánica de requisitos previstos en la normativa aplicable y la posterior declaración, en su caso, de la consecuencia jurídica prevista en la misma; d) La comunicación o declaración de un hecho, acto o acuerdo preexistente a través de su transcripción total o parcial; e) La práctica de las notificaciones electrónicas». No obstante, también en este caso se limita el alcance del uso de los medios electrónicos en la actuación de la Administración autonómica al prever que «No cabrá realizar mediante actuación administrativa automatizada actividades que supongan juicios de valor»²⁶. Finalmente, la Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón reproduce la definición básica de la actuación administrativa automatizada al tiempo que se limita su alcance al disponer que «No se considerará actuación administrativa automatizada cuando sea necesario aplicar criterios subjetivos de decisión, bien de forma individualizada o colectiva, ni la ejecución de procesos fragmentados dentro de un mismo acto o actuación administrativa»²⁷.

En cuarto lugar, no podemos desconocer que algunos entes locales han aprobado normas regulando la actuación administrativa automatizada. En esta dirección a modo de ejemplo, podemos traer a colación el Acuerdo de 18 de noviembre de 2021 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, por el que se aprueban las directrices sobre actuación administrativa automatizada en el Ayuntamiento de Madrid que prevé que «El órgano u órganos responsables de la definición funcional desde el punto de vista del procedimiento, así como, en ese mismo sentido, de la supervisión y control del funcionamiento y de la impugnación de la actuación administrativa automatizada deberán ser

órganos directivos con competencia en la materia a la que se refiera la actuación». También el Decreto de la Comisión de Gobierno de aprobación definitiva de la regulación de las actuaciones administrativas automatizadas municipales de 10 de agosto de 2022 del Ayuntamiento de Barcelona que establece que «La aplicación de actuaciones administrativas automatizadas requiere establecer previamente la siguiente información: c) El órgano de la administración municipal que será responsable de definir las especificaciones técnicas, programar, mantener y supervisar el funcionamiento de la solución informática, así como el órgano que será responsable del control de calidad y, en su caso, la auditoría de la solución informática y de su código fuente». Como puede observarse de la lectura de los preceptos reproducidos, desde el punto de vista de la automatización de la toma de decisiones municipales y, en particular, del uso de la inteligencia artificial su interés es muy reducido porque prácticamente se limitan reproducir la regulación básica sin añadir ningún elemento relevante.

En quinto lugar, debemos tomar en consideración las normas aprobadas en países de nuestro entorno y, en particular, en Alemania, Francia y Austria²⁸. Por lo que se refiere a Alemania, la Ley sobre procedimiento administrativo fue modificada en 2017 para introducir una disposición relativa a la decisión administrativa completamente automatizada (párrafo 35). En particular se prevé que «Un acto administrativo podrá dictarse enteramente por medios automáticos, siempre que así lo permita la ley y no exista discrecionalidad ni margen de apreciación». De esta manera, no solo se exige una previsión legal para poder automatizar una actuación administrativa, sino que no se automatice el ejercicio de potestades discrecionales. En el caso de Francia, el Código de relaciones entre la ciudadanía y la Administración pública prevé en relación a la automatización de la Administración pública que «una decisión individual tomada sobre la base de un tratamiento algorítmico debe incluir una mención explícita para informar al interesado»²⁹, en particular, se debe informar sobre la finalidad

²⁶ Artículo 40 Decreto 622/2019, de 27 de diciembre.

²⁷ Artículo 43 Ley 5/2021, de 29 de junio, de Organización y Régimen Jurídico del Sector Público Autonómico de Aragón.

²⁸ Véanse [Duclercq \(2019\)](#) y [Masucci \(2020\)](#). En cambio, en el caso italiano, tal y como observa Carloni «La legislación sobre procedimiento administrativo, prevista en la Ley número 241 de 1990, en la que se establecen normas sobre instrucción y decisión pública, no prevé la hipótesis de un procedimiento automatizado». Así lo constata a la vista de que «la jurisdicción, en este caso, fue muy clara al excluir la posibilidad de una actividad administrativa totalmente automatizada» [Carloni \(2020\)](#). En esta dirección, la Sentencia número 10964/2019 de la Sección III bis del Tribunal Administrativo Regional de Lacio afirmó que «los procedimientos informáticos, aun cuando lleguen a su mayor grado de precisión y perfección, jamás podrán reemplazar, sustituyéndola enteramente, la actividad cognitiva, adquisitiva y de juicio que solo una instrucción confiada a un funcionario persona física puede desarrollar». Posteriormente, el Consejo de Estado se ha mostrado más abierto a la automatización del procedimiento administrativo, aunque limitado al ejercicio de potestades discrecionales. En particular, la sentencia número 2270 de 8 de abril de 2019 afirma que «la ausencia de intervención humana en una actividad de mera clasificación automática de numerosas instancias según reglas preestablecidas (que son, estas sí, elaboradas por el hombre), y la confianza de dicha actividad a un ordenador eficaz se presentan como variaciones necesarias del artículo 97 de la Constitución coherentes con la evolución tecnológica actual».

²⁹ Artículo 311-3-1 Código de relaciones entre la ciudadanía y la Administración pública.

perseguida por el tratamiento algorítmico y sobre la existencia del derecho a obtener la comunicación de las normas que definen este tratamiento y las principales características de su ejecución, así como las modalidades de ejercicio de este derecho de comunicación y remisión, en su caso, a la comisión de acceso a los documentos administrativos³⁰. Asimismo, dispone que la administración debe comunicar a la persona objeto de una decisión individual tomada sobre la base de un tratamiento algorítmico, a petición de ésta, en forma inteligible y sin vulnerar secretos protegidos por la ley diversa información como el grado y el modo de contribución del tratamiento algorítmico a la toma de decisiones; los datos tratados y sus fuentes; los parámetros de tratamiento y, en su caso, su ponderación, aplicados a la situación del interesado; o las operaciones realizadas por el tratamiento³¹.

En el caso de Austria, la toma de decisiones automatizadas ha sido un tema de debate en la doctrina administrativista durante más de 40 años, centrándose principalmente en el «acto administrativo» formal y su procedimiento³². Si bien existen principios establecidos en esta materia, las nuevas tecnologías que se han venido desarrollando plantean nuevos desafíos a la regulación de su uso administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional austriaco establece que las decisiones adoptadas por los sistemas automatizados deben ser claramente atribuibles al organismo competente y trazables a su voluntad³³. Además, la legislación exige la aprobación de una persona autorizada para decidir cuándo se pueden producir actos administrativos automatizados, excluyendo las decisiones totalmente automatizadas, a menos que exista una habilitación legal explícita. Es destacable que la legalidad de los actos administrativos automatizados está sujeta a los mismos requisitos legales que los actos administrativos tradicionales. Esto incluye el respeto a garantías procedimentales como el derecho a ser escuchado, a una motivación y a la recurribilidad de los actos ante los tribunales de justicia. Los tribunales han enfatizado que el sistema automatizado debe adaptarse a los requisitos legales establecidos. El empleo de sistemas algorítmicos y de automatización, más allá de la actuación formal de la administración, es una cuestión debatida en Austria. En este punto, se han analizado supuestos como el control automático de los límites de velocidad basados en la contaminación y los pagos automáticos

de ayudas a las familias con hijos. La doctrina ha cuestionado el uso de sistemas automatizados como el algoritmo para distribuir ofertas de empleo, que clasificaba a los ciudadanos según sus posibilidades de empleo, y también ha cuestionado el uso de análisis predictivos para detectar fraude fiscal³⁴. Estos ejemplos plantean, según la doctrina, interrogantes sobre la base legal de la actuación administrativa automatizada, la transparencia, la discriminación y las garantías de los derechos de la ciudadanía.

En conclusión, el derecho administrativo puede regular mejor la automatización en el contexto de un procedimiento administrativo formal. Sin embargo, la toma de decisiones asistida por la automatización (semiautomatización) causa los mayores problemas. Se necesita un control de calidad ex-ante de los algoritmos administrativos, posiblemente basado en las Reglas Modelo del Instituto Europeo de Derecho sobre la Evaluación del Impacto de los Sistemas Algorítmicos de Toma de Decisiones Utilizados por la Administración Pública.

En sexto lugar, en otros países europeos como Estonia, a pesar de su reputación como líder en e-gobierno, no se han adoptado de forma generalizada sistemas de toma de decisiones automatizadas. En este sentido, la doctrina pone de relieve que no existe un marco legal general que los regule³⁵. En 2023, todavía no se había aprobado el proyecto de ley para modificar la Ley de Procedimiento Administrativo, proyecto que es una muestra de cautela, ya que limita la automatización de decisiones discrecionales y el uso de algoritmos de autoaprendizaje. Además, y a pesar de avances en e-gobierno, Estonia tiene pocos ejemplos exitosos de toma de decisiones administrativas automatizadas. Igualmente, muchos de los proyectos que en la actualidad incorporan sistemas de IA se utilizan para actuaciones comunicativas y como medios de soporte a la toma de decisiones, pero no se ha producido una automatización completa. La regulación de la actuación administrativa automatizada en Estonia es limitada, aunque la normativa tributaria permite la emisión automatizada de actos administrativos en casos específicos. Finalmente, cabe destacar que en Estonia la jurisprudencia sobre actuación administrativa automatizada es escasa. De acuerdo con la Pilvig, los tribunales han criticado el uso de aplicaciones de evaluación de riesgos y han destacado la

³⁰ Artículo 311-3-1-1 Código de relaciones entre la ciudadanía y la Administración pública.

³¹ Artículo 311-3-1-2 Código de relaciones entre la ciudadanía y la Administración pública.

³² Véase Merli (2023).

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

³⁵ Véase Pilving (2023).

³⁶ Ibid.

necesidad de transparencia y verificabilidad en los sistemas de información³⁶.

En séptimo lugar, también resulta de interés observar cómo algunas Comunidades Autónomas están impulsando la aprobación de nuevas regulaciones relacionadas bien con la simplificación administrativa bien con el uso de la inteligencia artificial en la Administración pública que incorporan elementos de interés en relación con la actuación administrativa automatizada y, en particular, el uso de la inteligencia artificial. Así, el Anteproyecto de Ley de Andalucía digital desarrolla el régimen básico de la actuación administrativa automatizada requiriendo, por ejemplo, su previa aprobación y publicación en la sede electrónica general de la Administración de la Junta de Andalucía y contemplando la posibilidad que para ello se utilice la inteligencia artificial deberá cumplir con distintos requisitos y deberá ser ética, confiable, respetuosa con los derechos fundamentales y conforme con diversos principios de ética y antropocentrismo³⁷. Este texto también propone que el despliegue y funcionamiento de los sistemas de inteligencia artificial se gestione con un enfoque basado en los riesgos de las personas para cuyo análisis identifica distintos criterios³⁸. Asimismo, el Proyecto de ley para el desarrollo e impulso de la inteligencia artificial en Galicia define un procedimiento para la definición y la puesta en marcha de proyectos de inteligencia artificial en la administración autonómica y limita a la automatización del ejercicio de potestades regladas y, excepcionalmente, de potestades discrecionales cuando el margen de discrecionalidad se haya agotado previamente en el diseño del sistema³⁹. En el caso del Anteproyecto de ley de simplificación y agilización administrativa de Castilla-La Mancha, prevé el fomento del uso de las actuaciones y trámites administrativos automatizados, así como las comprobaciones y verificaciones automatizadas, en aquellos casos en los que sea posible por la naturaleza del procedimiento, conforme a la normativa vigente siendo necesario indicar el órgano competente para adoptarlas, la programación

utilizada y el mantenimiento de las mismas⁴⁰. Por último, el Proyecto de Decreto de servicios a la ciudadanía que está siendo tramitado por el Gobierno de Aragón prevé que las actuaciones automatizadas pueden ser simples o de carácter complejo cuando utilicen algoritmos de aprendizaje o sistemas que emulen a una persona experta atendiendo a la experiencia de actuaciones anteriores u otras fuentes de conocimiento⁴¹. No obstante, el Proyecto de Decreto excluye la posibilidad de tramitar un procedimiento o prestar un servicio de manera exclusivamente automatizada cuando ello genere una decisión o un acto administrativo con efectos jurídicos en las personas interesadas o que le afecten significativamente⁴².

Por último, en sexto [octavo?] lugar, podemos referirnos a la recientemente publicada ordenanza tipo de transparencia y administración digital elaborada por el Consorcio Localret⁴³. Si bien no nos encontramos ante una norma jurídica sí que es un modelo que habitualmente es utilizado por numerosos entes locales catalanes al regular la administración digital. Esta ordenanza es realmente innovadora en relación con el uso de la inteligencia artificial en la Administración pública. En esta dirección, establece que mediante decreto de Alcaldía se determinarán las actuaciones que el Ayuntamiento puede realizar de manera automatizada. Además, prevé la posibilidad de utilizar la inteligencia artificial en las actuaciones administrativas automatizadas. Asimismo, dispone que el ayuntamiento ha de difundir en su sede electrónica la relación actualizada de actuaciones administrativas automatizadas, así como distinta información sobre los sistemas y los datos utilizados⁴⁴. También dispone que la incorporación de sistemas de inteligencia artificial en el ayuntamiento debe tener en cuenta diferentes criterios (como, por ejemplo, el impacto del uso del sistema de IA en los principios generales que rigen la administración digital; el grado de automatización en la toma de decisión y la incidencia del sistema de IA en la emisión del acto administrativo; la incidencia del sistema de IA en los derechos de la ciudadanía y

³⁷ Artículos 54, 56 y 57 Anteproyecto de Ley de Andalucía digital.

³⁸ Artículo 58 Anteproyecto de Ley de Andalucía digital. Entre los criterios previstos se incluyen los siguientes: el análisis previo de los datos disponibles, valorando y promoviendo su suficiencia y calidad en orden a decidir la implantación del sistema; una evaluación del nivel de riesgo; la evaluación de impacto respecto a la protección de datos personales; la evaluación de su ajuste a los derechos y garantías de las personas interesadas establecidos en la legislación del procedimiento administrativo común; la transparencia en el diseño y la implementación, así como la capacidad de interpretación de las decisiones; la consideración de su sostenibilidad.

³⁹ Artículo 50 y, en general, Título III Proyecto de ley para el desarrollo e impulso de la inteligencia artificial en Galicia.

⁴⁰ Artículo 62 Anteproyecto de ley de simplificación y agilización administrativa de Castilla-La Mancha.

⁴¹ Artículo 53 Proyecto de Decreto de servicios a la ciudadanía.

⁴² Artículo 55 Proyecto de Decreto de servicios a la ciudadanía. El Proyecto de Decreto también regula los mecanismos para garantizar la transparencia y control de la actuación administrativa automatizada (artículo 56).

⁴³ Véase [Localret](#), (última consulta: febrero de 2025).

⁴⁴ A los efectos de garantizar la transparencia de los sistemas de IA utilizados por el Ayuntamiento también se prevé la creación de un registro municipal de sistemas algorítmicos (artículo 41).

en la simplificación de la actuación administrativa; el nivel de fiabilidad, robustez y seguridad del sistema de IA; la información sobre el diseño y funcionamiento de los algoritmos y los datos; la capacidad de explicar de forma comprensible cómo se ha tomado la decisión, la capacidad de garantizar la supervisión humana efectiva, la auditoría del sistema de IA y el control por una persona de la decisión automatizada; y los costes medioambientales del sistema de IA y la posibilidad de reutilizarlo). La concurrencia de estos criterios debe ser analizada en un informe motivado que elaborará la Oficina de transformación digital. En el caso de que deba ser emitido un informe sobre el impacto de los sistemas de IA en los derechos fundamentales por ser estos de alto impacto, la valoración de los criterios podrá ser incorporada en dicho informe⁴⁵.

4 Propuesta regulatoria

Modificación del artículo 41 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

Artículo 41. Actuación administrativa automatizada

1. Se entiende por actuación administrativa automatizada, cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos basados en reglas y/o en sistemas de inteligencia artificial por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público.
2. Con carácter previo a la puesta en funcionamiento de una actuación administrativa automatizada, la Administración pública deberá valorar mo-

tivamente el grado de automatización y los efectos jurídicos previstos, su impacto en los principios generales previstos en esta Ley, la incidencia en los derechos de las personas reconocidos en la legislación vigente y la adecuación de los medios electrónicos utilizados a lo dispuesto en el Esquema Nacional de Seguridad y el Esquema Nacional de Interoperabilidad. Asimismo, deberá definir las especificaciones de la actuación administrativa automatizada que incluirá como mínimo una descripción de su diseño y funcionamiento, los mecanismos de transparencia, supervisión, control y rendición de cuentas. Esta información deberá publicarse en la sede electrónica.

3. En caso de actuación administrativa automatizada, las Administraciones públicas podrán llevar a cabo tratamientos automatizados de datos personales que produzcan efectos jurídicos a la persona interesada o le afecten significativamente de manera similar siempre y cuando se garanticen los derechos de la persona interesada reconocidos en la normativa sobre protección de datos.
4. Cada Administración pública, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 112 de la Ley 39/2015, podrá atribuir a un órgano colegiado el conocimiento y resolución de las reclamaciones de las personas interesadas frente a las actuaciones administrativas automatizadas con carácter potestativo y sustitutorio de los recursos administrativos y previa a su impugnación en vía contencioso-administrativa.

⁴⁵Artículo 40 Ordenanza tipo de transparencia y administración digital.

Referencias

- ACPD. (2020). *Intel·ligència artificial. decisions automatitzades a catalunya* (Tech. Rep.). Barcelona: Autoritat Catalana de Protecció de Dades.
- Alamillo Domingo, I., & Urios Aparisi, X. (2011). *L'actuació administrativa automatitzada en l'àmbit de les administracions públiques. anàlisi jurídica i metodològica per a la construcció i explotació de tràmits automàtics*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Bullock, J. B. (2019). Artificial intelligence, discretion, and bureaucracy. *The American Review of Public Administration*, 49(7), 751-761.
- Busch, P. A. (2023). Faced with digital bureaucrats: A scenario-based survey analysis of how clients perceive automation in street-level decision-making. *Government Information Quarterly*, 40(4), 101872. doi: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2023.101872>
- Capdeferro Villagrasa, O. (2023). Las obligaciones sujetas a control administrativo automatizado. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, 37, 1-14.
- Carlioni, E. (2020). Ia, algoritmos y administración pública en italia. *Revista Internet, Derecho y Política*, 30, 1-12.
- Delgado García, A. M., & Oliver Cuello, R. (2007). L'actuació administrativa automatitzada. algunes experiències en l'àmbit tributari. *Revista Catalana de Dret Públic*, 35.
- Duclercq, J.-B. (2019). L'automatisation algorithmique des décisions administratives individuelles. *Revue du droit public*, 2, 295-320.
- García Saura, P. J. (2022). Actividad inspectora automatizada en el entorno digital. especial referencia al ámbito de las viviendas de uso turístico. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 59, 122-162.
- Green, B. (2022). The flaws of policies requiring human oversight of government algorithms. *Computer Law & Security Review*, 45.
- Izquierdo Carrasco, M. (2022). Actuaciones automatizadas en la sanción de irregularidades en el orden social. In L. Cotino Hueso & A. Todolí Signes (Eds.), *Explotación y regulación del uso del big data e inteligencia artificial para los servicios públicos y la ciudad inteligente* (p. 261-288). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Karaganis, J., & Urban, J. (2015). The rise of the robo notice. *Communications of the ACM*, 58(9), 28-30.
- Madan, R., & Ashok, M. (2023). Ai adoption and diffusion in public administration: A systematic literature review and future research agenda. *Government Information Quarterly*, 40(1), 101774. doi: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101774>
- Martín Delgado, I. (2009). Naturaleza, concepto y régimen jurídico de la actuación administrativa automatizada. *Revista de Administración Pública*, 180, 353-386.
- Martínez Otero, J. M. (2024). Hipervigilancia administrativa y supervisión automatizada: promesas, amenazas y criterios para valorar su oportunidad. *Revista española de derecho administrativo*, 231, 145-176.
- Masucci, A. (2020). L'algoritmizzazione delle decisioni amministrative tra regolamento europeo e leggi degli stati membri. *Diritto pubblico*, 26(3), 943-979.
- Merli, F. (2023). Automated decision-making systems in austrian administrative law. *CERIDAP*, 2023(1), 41-50.
- Oliver Cuello, R. (2021). Big data e inteligencia artificial en la administración tributaria. *IDP. Revista d'Internet, dret i política*, 33, 1-13.
- Palma Ortigosa, A. (2022). *Decisiones automatizadas y protección de datos. especial atención a los sistemas de inteligencia artificial*. Madrid: Dykinson.
- Pilving, I. (2023). Guidance-based algorithms for automated decision-making in public administration: The estonian perspective. *CERIDAP*, 2023(1).
- Ponce Solé, J. (2024). *El reglamento de inteligencia artificial de la unión europea de 2024, el derecho a una buena administración digital y su control judicial en españa*. Madrid: Marcia Pons.
- Rivero Ortega, R. (2023). Empleados públicos locales e inteligencia artificial: principio de humanidad. *Revista de estudios locales. Cunal*, 267, 10-31.
- Roig Batalla, A. (2020). *Las garantías frente a las decisiones automatizadas. del reglamento general de protección de datos a la gobernanza algorítmica*. Barcelona: JM Bosch.
- Valero Torrijos, J. (2019). Las garantías jurídicas de la inteligencia artificial en la actividad administrativa desde la perspectiva de la buena administración. *Revista Catalana de Dret Públic*, 58, 82-96. doi: <https://doi.org/10.2436/rcdp.i58.2019.3307>