

Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales  
del Estado para el año 2022 (en particular, DA 117.ª y DA 130.ª)  
[BOE-A-2021-21653]

**NUEVAS GARANTÍAS INSTITUCIONALES FRENTE AL AVANCE DE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL.  
EN ESPECIAL LOS SISTEMAS ALGORÍTMICOS**

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia «España puede» contempla entre sus objetivos prioritarios garantizar un proceso de transformación digital<sup>1</sup> plenamente coherente con los valores constitucionales y la protección de los derechos individuales y colectivos. Para ello, además de impulsar la elaboración de una [Carta de Derechos Digitales](#), la [Agenda España Digital 2025](#) y la [Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial](#) prevén el establecimiento de una serie de nuevas garantías de carácter instrumental con las que se pretende avanzar en el desarrollo efectivo de esa «digitalización humanista» que vertebra ininidad de documentos programáticos del conjunto de las Administraciones Públicas españolas, entre los que destaca la creación de la Oficina del Dato.

No obstante, conviene señalar que esta preocupación por incorporar las políticas de impulso a la digitalización de la sociedad y la economía, así como el fomento y la regulación de los servicios digitales o la modernización del Sector público en el organigrama de la Administración General del Estado, no es novedosa. En este sentido, se cumplen dos años desde que el art. 16 del [Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales](#), contemplara la creación de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial (SEDIA), previsión normativa con la que el Estado español da un paso de gigante en el proceso de articulación de una auténtica política de impulso a la digitalización de la sociedad y economía de forma respetuosa con los derechos individuales y colectivos, así como con los valores del ordenamiento jurídico español.

Poco después, el *Boletín Oficial del Estado*, mediante [Orden ETD/803/2020, de 31 de julio](#), anunciaba la creación de la División Oficina del Dato y la División de Planificación y Ejecución de Programas en el seno de la SEDIA. De esta forma, aparece otra de

1. Para ello, se prevé la realización de una serie de importantes inversiones, cuyo montante económico total asciende a más de 50.000 millones de euros en el periodo 2021-2023, mediante el despliegue de diez políticas palanca. Desde la agenda urbana a la educación, desde la agricultura al turismo, desde la industria a la movilidad, desde la modernización de la Administración Pública hasta la nueva economía de los cuidados, con una inversión equivalente al 29,58 % del total, superando así ampliamente el objetivo del 20 % marcado reglamentariamente por la Unión Europea. *Vid.* GOBIERNO DE ESPAÑA. 2021: *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Madrid, 63. Disponible en: <https://bit.ly/35cfzR1>

las garantías institucionales contempladas en el esquema de gobernanza español de la inteligencia artificial, la Oficina del Dato, a cuyo frente se ubica un *Chief Data Officer*, que será el responsable de garantizar la buena gobernanza en el uso de los datos públicos e impulsar su utilización por el sector público y privado. Así, la Oficina del Dato se encarga del diseño y puesta en marcha de cuantas estrategias permitan poner a disposición de las empresas y la ciudadanía los datos públicos de las Administraciones.

Junto a estas garantías instrumentales, la novísima [Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado](#) (LPGE) para el año 2022, más allá de la importancia capital y la trascendencia política que se le presume de facto, además de incorporar sustanciales novedades de carácter económico y presupuestario, las cuales han sido analizadas magistralmente por la Profa. ALFONSO GALÁN en otro apartado de este mismo número, contempla dos importantes previsiones normativas para embridar la transformación digital que está por llegar, en forma de autoridades independientes encargadas de dinamizar la digitalización del sector público, por un lado, y supervisar los proyectos enmarcados dentro de la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, por otro<sup>2</sup>.

De esta forma, de conformidad con lo previsto en el art. 91 de la [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público](#) (LRJSP), la Disposición adicional centésima décima séptima de la LPGE autoriza la creación de la Agencia Estatal de Administración Digital (AEAD), como organismo público con personalidad jurídica pública y patrimonio propios y plena capacidad de obrar<sup>3</sup>.

Con base en dicho precepto, corresponderá a la AEAD la promoción de los siguientes fines: la digitalización del sector público, mediante el ejercicio de las funciones de dirección, coordinación y ejecución del proceso de transformación digital e innovación de la Administración a través de las tecnologías de la información y de las comunicaciones; la prestación eficiente de los servicios públicos, a través de la adopción de soluciones digitales, en el marco del ENS y el ENI; la transformación digital de las Administraciones Públicas a través de la coordinación de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes, y de la cooperación con las Administraciones Públicas para la implantación de las estrategias nacionales e internacionales en materia de administración digital; y la coordinación funcional de la actuación de las unidades TIC de la AGE y el apoyo informático a aquellos departamentos ministeriales que lo precisen.

Así mismo, de acuerdo con los fines enunciados anteriormente, corresponderá a la AEAD el impulso en la definición, desarrollo, ejecución y seguimiento, entre otros, de los proyectos de transformación digital incluidos el Plan de Digitalización de las

2. *Vid.* CAMPOS ACUÑA, M.C.

3. Estará adscrita a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Se regirá por lo establecido en su estatuto orgánico y por lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Administraciones Públicas 2021-2025 para mejorar la accesibilidad de los servicios públicos digitales a la ciudadanía y empresas, superar la actual brecha digital y favorecer la eficiencia y eficacia de los empleados públicos, avanzando hacia una Administración del siglo XXI y contribuyendo a la consecución de objetivos de resiliencia y transición digital perseguidos también por el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia<sup>4</sup>.

Por su parte, la Disposición adicional centésima trigésima de la LPGE autoriza al Gobierno a impulsar una Ley, de acuerdo con el art. 91 LRJSP, para la creación de la Agencia Española de Supervisión de Inteligencia Artificial (AESIA), configurada como Agencia Estatal dotada de personalidad jurídica pública, patrimonio propio y autonomía en su gestión, con potestad administrativa<sup>5</sup>.

Esta agencia actuará con plena independencia orgánica y funcional de las Administraciones Públicas, de forma objetiva, transparente e imparcial, llevando a cabo medidas destinadas a la minimización de riesgos significativos sobre la seguridad y salud de las personas, así como sobre sus derechos fundamentales, que puedan derivarse del uso de sistemas de inteligencia artificial. Estas medidas incluirán actuaciones propias; actuaciones en coordinación con otras autoridades competentes, cuando sea aplicable, y actuaciones de apoyo a entidades privadas.

Para ello, la Agencia Estatal se encargará del desarrollo, supervisión y seguimiento de los proyectos enmarcados dentro de la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, así como aquellos impulsados por la Unión Europea, en particular los relativos al desarrollo normativo sobre inteligencia artificial y sus posibles usos.

Si bien es cierto que la adopción de estas medidas constituye un paso hacia adelante en la travesía hacia el establecimiento de un verdadero modelo de gobernanza de la IA, no se alcanza a comprender las razones que abocan al legislador español a optar por el establecimiento de entidades y organismos de nuevo cuño para el desempeño de funciones encaminadas a la supervisión de los efectos que el desarrollo de los sistemas algorítmicos ejercen sobre los derechos fundamentales de la ciudadanía, en lugar de apostar por el fortalecimiento de la Agencia Española de Protección de Datos, entidad que dispone de una contrastada y extraordinaria experiencia en la materia y que, pese a sus limitados medios —personales especialmente—, hasta la fecha había asumido con tesón y diligencia esta dificultosa tarea.

Tampoco parece adecuada la fórmula seleccionada por el legislador para llevar a cabo la previsión de estas nuevas autoridades independientes, «[s]e autoriza al Gobierno a impulsar una Ley, de acuerdo con el artículo 91 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, para la creación de la Agencia [...]».

4. Esto se llevará a cabo mediante la ejecución, entre otras actuaciones, de las medidas incluidas en el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025.

5. No obstante, conviene precisar que la Agencia Estatal se encontrará adscrita a la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, dentro del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

En este sentido, conviene recordar que la LPGE se caracteriza por ser un instrumento normativo con rango de ley, con un contenido mínimo, necesario y específico, consistente en la previsión de los ingresos y la habilitación de los gastos del ejercicio (art. 134 CE). Si bien es cierto que, como ha confirmado el Tribunal Constitucional, a ello se pueden añadir otras materias integrantes del contenido eventual de la ley, siempre que guarden una relación directa e inmediata con los ingresos o gastos del Estado, respondan a los criterios de política económica del Gobierno o sirvan a una mayor inteligencia o mejor ejercicio del presupuesto<sup>6</sup>, requisitos que no se cumplen en esta aviesa e incomprensible habilitación normativa.

José Luis DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ  
Personal Investigador en Formación (FPU)  
Área de Derecho Administrativo  
Universidad de Salamanca  
[jldoal@usal.es](mailto:jldoal@usal.es)

6. Cfr. SSTC 76/1992, de 14 de mayo; 195/1994, de 23 de junio; 174/1998, de 23 de julio; 203/1998, 15 de octubre; 131/1999, de 1 de julio; 234/1999, de 16 de diciembre; 32/2000, de 3 de febrero; 180/2000, de 29 de junio; 67/2002, de 21 de marzo; 202/2003, de 17 de noviembre, y 9/2013, de 28 de enero.