



**VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

**TRABAJO FIN DE GRADO**

**GRADO EN DERECHO**

**Derecho Administrativo, financiero y procesal**

**Derecho Administrativo**

**Curso 2021/2022**

**INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**María Soledad Rodríguez Gallego**

**Daniel Terrón Santos**

**Junio de 2022**

**TRABAJO FIN DE GRADO**

**GRADO EN DERECHO**

**Derecho Administrativo, Financiero y Procesal**

**Derecho Administrativo**

**INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND PUBLIC  
ADMINISTRATION**

**María Soledad Rodríguez Gallego**  
**marisolrodriguezgallego@usal.es**

**Daniel Terrón Santos**

## **RESUMEN**

La influencia de la Inteligencia artificial en el ámbito de las administraciones públicas supone grandes cambios inevitables, ello conlleva la necesidad de adaptación de la actividad de las administraciones públicas ante las nuevas tecnologías. En el presente trabajo presentamos la importancia de esta nueva rama, la IA, la cual conlleva una difícil regulación y a su vez un gran beneficio y diversos retos para la sociedad. En el contexto legal se hace referencia al RGPD, a la LRJSP, Ley 39/2015 etc, en relación con el tema expuesto y también la importancia de los administrados frente a este nuevo tipo de administración ocasionada por la revolución 4.0 y el desarrollo tecnológico actual.

**PALABRAS CLAVE:** Inteligencia artificial, Administración Pública, Nuevas Tecnologías.

## **ABSTRACT**

The influence of Artificial Intelligence in the public administration field implies major inevitable changes, which come with the need to adapt public administrations activities to new technologies. In this paper we show the importance of this new field that is AI, which entails a complex regulation as well as a great benefit and various challenges for society. Within the legal framework, reference is made to the GDPR, to the Law 39/2015, about the Juridical Regime of the Public Sector (LRJSP) and to the importance of the recipients when it comes to this new type of administration that has emerged from Industry 4.0 and the current technological development.

**KEYWORDS:** Artificial Intelligence, Public Administration, New Technologies

## **ÍNDICE**

- 1. INTRODUCCIÓN**
- 2. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL**
- 3. TIPOS DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL**
- 4. CONTEXTO HISTÓRICO**
  - 4.1 ANTECEDENTES**
  - 4.2 CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL**
- 5. ÉTICA E INTELIGENCIA ARTIFICIAL**
- 6. INTRODUCCIÓN INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**
- 7. RECEPCIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**
- 8. EL NUEVO PARADIGMA DE GESTIÓN PÚBLICA: LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA**
  - 8.1 LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN EL SECTOR PÚBLICO. EL CASO DE LA WEB**
  - 8.2 LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN EL MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA**
- 9. LA NUEVA ADMINISTRACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL ADMINISTRADO**
- 10. BUSCANDO EL EQUILIBRIO: TRANSPARENCIA INFORMATIVA VS PROTECCIÓN DE DATOS**

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo trata de abordar, de una manera global, el proceso de transformación digital sufrido por la Administración Pública en la última década como consecuencia del avance tecnológico en el ámbito de la inteligencia artificial y la automatización, considerando los precedentes del procedimiento de cambio que fueron impulsados por la aprobación de la Ley de Transparencia y la creación de la CORA (Comisión para la reforma administrativa).

La elección de este tema como objeto del trabajo trae causa en la convergencia de distintos factores; por un lado el factor profesional, ya que los asuntos analizados no han sido tratados en los estudios cursados en la Facultad de Derecho y, sin embargo, entiendo que revisten la importancia, interés y suficiente entidad como para poder ser estudiados por mi cuenta, ya que en un futuro pueden servir de ayuda en la búsqueda de empleo, máxime cuando nos encontramos ante una sociedad que cada vez avanza más rápidamente desde el punto de vista digital y, por otro lado, el factor social, puesto que todos y cada uno de nosotros, en calidad de ciudadanos, hemos sufrido en nuestras pieles el cambio hacia una “Administración sin papel”, y estamos realmente familiarizados con los procesos y procedimientos electrónicos y las herramientas a nuestra disposición para comunicarnos con la Administración (notificaciones electrónicas, sistemas de firma y certificado digital, etc). Y, por último, también debido a la importancia de la Inteligencia artificial en la actualidad, la administración pública española no podía perder la oportunidad de adaptarse a los nuevos procesos de modernización que sufre la sociedad actual.

Se analiza, por un lado, el concepto de inteligencia artificial; tratando de relacionar sus aplicaciones prácticas con el mundo jurídico-administrativo; tanto desde la perspectiva de la transformación de la Administración Pública Española en todos sus niveles (estatal, autonómico y local) considerando un nuevo modelo de gestión pública basado en la mejora de la calidad de los servicios públicos, la racionalidad y la eficiencia – mejoras introducidas tanto a nivel nacional, con la Ley 39/2015, como a nivel europeo.

Por otro lado, también son considerados otros aspectos de interés desde la perspectiva de administrados e interesados, máxime tomando en cuenta aspectos tan relevantes como la ética y la transparencia, como son, entre otros, los siguientes:

- La garantía de los derechos digitales
- La aparición de conflictos de interés derivados del acceso y tratamiento de datos de carácter personal
- La accesibilidad a las tecnologías de la información y la comunicación por parte de determinados sectores de la población (ejemplo: áreas rurales, personas mayores sin competencias digitales, etc).

Por último, se abordan también los retos a los que se enfrenta nuestra Administración Pública en el contexto de la agenda “España Digital 2025”,

Para la elaboración del trabajo se ha empleado la metodología analítica, considerando la normativa actualmente en vigor – tanto transnacional, a nivel europeo, como nacional, leyes de carácter estatal –, la revisión de diversa bibliografía de autores internacionales y nacionales así como supervisión de artículos doctrinales y otras fuentes de información (estadística y otra de general conocimiento) que me han permitido, tras un proceso de síntesis, proceder a la estructuración de mis ideas y a la obtención de conclusiones que se abordan al final del citado trabajo.

## 2. APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL

A lo largo del tiempo se han desarrollado diversas definiciones acerca de qué entendemos por Inteligencia Artificial (en adelante, IA) dependiendo del enfoque de referencia de los expertos.

Una de las definiciones o conceptos comúnmente aceptados se puede encontrar en el libro de Introducción a la Inteligencia artificial *“Campo de la ciencia y la ingeniería que se ocupa de la comprensión, desde el punto de vista informático, de lo que se denomina comúnmente inteligente. También se ocupa de la creación de los artefactos que exhiben este comportamiento”*<sup>1</sup>

En definitiva, la IA pretende imitar las capacidades del cerebro humano para reproducir y motorizar las labores mentales típicas del ser humano tales como el razonamiento, el aprendizaje o la creatividad. La IA considera las capacidades mentales humanas en el contexto de la aplicación de los conocimientos en diversos ámbitos, sobre todo, científicos, como por ejemplo la filosofía, economía o neurociencia entre otras.

Los sistemas de IA son idóneos en cuanto a la adaptación de su comportamiento puesto que analizan y examinan los efectos de acciones previas para así extraer sus propias conclusiones y poder ejecutar su trabajo de una manera independiente.

Un sistema de IA requiere indefectiblemente de una secuencia de instrucciones lógicas y ordenadas que especifique las diferentes acciones que debe ejecutar el computador para resolver un determinado problema. Esta secuencia de instrucciones es la estructura *algorítmica* que emplea el sistema de IA.

En consecuencia, necesitamos definir previamente qué es un algoritmo y para ello tomaremos como referencia el concepto de Benítez R Escudero reflejado en su libro de Inteligencia artificial avanzada según el cual un algoritmo *“es el procedimiento para encontrar la solución a un problema mediante la reducción del mismo a un conjunto de reglas”*.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> VANNIEUWENHUYZE, A, *Inteligencia artificial fácil*, Eni, Barcelona, 2013, p. 12.

<sup>2</sup> VALLS PRIETO, J, *Inteligencia artificial, Derechos humanos y bienes jurídicos*, Aranzadi, Madrid, 2020, p. 20.

## **PRINCIPALES RAMAS DE LA IA:**

Las **principales ramas** de la IA son:

1. Aprendizaje automático
2. Procesamiento del lenguaje natural
3. Diseño de sistemas expertos
4. Visión artificial
5. Reconocimiento del habla
6. Planificación automática
7. Robótica

### **3. TIPOS DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL**

La clasificación o tipología de IA varía en función del autor o fuente del que tomemos referencia si bien una de las clasificaciones más comúnmente aceptadas es la que diferencia entre MACHINE LEARNING Y DEEP LEARNING, por su contraposición:

- La primera de las técnicas se basa en el aprendizaje automático, mediante entrenamiento a través de repetición de patrones y pautas de comportamiento en función de las cuales las máquinas llevan a cabo sus proyecciones. De acuerdo con los autores Hurwitz y Kirsch<sup>3</sup>, 2018 se diferencian distintos enfoques de aprendizaje empleados por el “Machine Learning”:
  - Aprendizaje supervisado (algoritmo con soporte en materia de clasificación de datos, lo que facilita la diferenciación y evaluación de la información)
  - Aprendizaje no supervisado (algoritmo sin soporte en materia de clasificación de datos)

---

<sup>3</sup> Judith Hurwitz pionera en anticipar tanto la innovación como la adopción de la tecnología ayudando a compañías a transicionar a los nuevos modelos de negocio para ayudar a su impacto en la innovación y efectividad. Daniel Kirsch es un analista de investigación enfocado en seguridad, gobierno y privacidad.



□ Aprendizaje por reforzamiento (algoritmo que utiliza el feed-back de lo aprendido para poder orientarse hacia el resultado o proyección)

- La segunda de las técnicas, en virtud de la cual el aprendizaje es más amplio en tanto en cuanto la máquina comienza a adquirir un patrón de razonamiento que le permite llevar a cabo esas predicciones y conclusiones, como una especie de autoaprendizaje como si de un propio cerebro humano se tratase, ya que en último término lo que se emplea en el Deep learning son sofisticados sistemas de interconexión de datos con profundos niveles de detalle empleados para ser analizados jerárquicamente, en función de su complejidad -. El empleo del Deep Learning favorece el desarrollo de Modelos y, por tanto, incrementa su aplicabilidad.

## **4. BREVE REFERENCIA HISTÓRICA**

### **4.1 ANTECEDENTES**

En 1943, Warren McCulloch -neurólogo y cibernético estadounidense- y Walter Pitts -lógico estadounidense que desarrolló su carrera profesional en el ámbito de la neurociencia computacional- plantearon la composición de ordenadores como si fuera un sistema de redes de neuronas del propio cerebro humano.

Otro de los grandes avances en este ámbito tuvo lugar en el año 1950, de la mano de Alan Mathison Turing, quien, con un amplio curriculum en diversos campos - matemáticas, criptografía, filosofía, computación - fue considerado precursor de la informática moderna, al publicar en la revista *Mind* su ya extendida prueba o *Test de Turing*.

El artículo, cuyo título original se denomina “Computing machinery and intelligence”<sup>4</sup>, que vio la luz el 1 de octubre de 1950 en el volumen LIX de la revista *Mind*, comienza con una pregunta: ¿Pueden las máquinas pensar?

---

<sup>4</sup> MATHISON TURING, ALAN, “ Computing machinery and intelligence”, *Mind*, 1950, p. 433.

A través de esta cuestión el autor, Turing, desarrolla en su ensayo una prueba de habilidad utilizando distintas cuestiones e interrogantes a efectos de determinar si las máquinas muestran una reacción similar a la que tendría un ser humano. De este modo, mediante los resultados obtenidos se podría determinar si una máquina es o no inteligente, es decir, si su reacción se aproxima al sistema de decisión de un cerebro humano o no.

A mediados de 1956 diversos científicos, entre los que destacaron el ya nombrado John McCarthy, Claude Shannon y Marvin Minsky entre otros, organizaron un simposio - cuya denominación original es “Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence” - con el objetivo de tratar de indagar cómo podrían hacer para que las máquinas pudieran resolver los problemas que hasta ese momento solo podrían hacer los humanos, y de paso, intentar que el rendimiento de las máquinas fuese mayor que el de los propios seres humanos.

La idea principal era inventar unas máquinas que fueran capaces de ejecutar tareas que necesitasen de la inteligencia humana a través de la reproducción de los procesos del pensamiento y la lógica.

Con posterioridad a la conferencia de Dartmouth, empezaron a desarrollarse las primeras técnicas que sirven de base a los sistemas de inteligencia artificial actuales como por ejemplo las redes neuronales artificiales estando en el origen según diversos artículos científicos podemos datar el inicio de las redes neuronales artificiales en 1958, año en que Frank Rosenblatt originó el denominado Perceptron; neurona artificial cuyas principales aplicaciones son la toma de decisiones binarias sencillas (sí o no, 0 o 1, etc).

En cuanto a la aplicación de la IA al mundo jurídico, debemos hacer referencia al término de “jurimetría”, cuyo precedente lo encontramos a mediados del Siglo XX, como herramienta desarrollada por la escuela americana de jurimetría<sup>5</sup>

Esto es la posibilidad de llevar a cabo una automatización del proceso codificador unido a la aplicación de técnicas y herramientas estadísticas y econométricas que permitan a los juristas optar por estrategias procesales óptimas mediante la generación de modelos de

---

<sup>5</sup> BOURCIER, DANIELE, *Inteligencia artificial y derecho*, UOC, Barcelona, 2003, p. 64.

predicción. O lo que es en palabras de Wolters Kluwer<sup>6</sup>: *Jurimetría es la herramienta de analítica jurisprudencial más innovadora del mercado, que permite definir la estrategia procesal más idónea para el éxito del caso, a través de indicadores gráficos interactivos, basados en el análisis cognitivo de millones de decisiones judiciales.*

## 4.2 CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL

El desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ha llevado a hablar de la llamada cuarta revolución industrial o industria 4.0<sup>7</sup>. A posteriori de la etapa del descubrimiento de la máquina de vapor (1.0), de la electrificación (2.0) y la automatización (3.0), por último, aterrizamos en la última fase (4.0) basada en la incorporación de los sistemas ciberfísicos y de la IA. Algunas de las piezas notables de esta nueva industria son el big data o las redes 5G. Esta nueva revolución creará importantes avances tanto en el modo de desarrollar las profesiones, los métodos de producción industriales, etc. Entra en contacto de forma simultánea con la inteligencia artificial y la robótica. <sup>8</sup>

## 5. ÉTICA E INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Si bien la IA destaca porque sus aplicaciones son múltiples y genera “eficiencias” en diversos ámbitos se plantea una amplia problemática - en términos de potenciales riesgos

---

<sup>6</sup> KLUWER, W. K. (s. f.). *Jurimetria*. Wolters Kluwer. Recuperado 31 de marzo de 2022, de

<https://www.wolterskluwer.es/productos/bases-de-datos/jurimetria.html>

<sup>7</sup> ROBLES CARRILLO, M. R. C. (2020, junio). *La gobernanza de la inteligencia artificial: contexto y parámetros generales*. [www.reei.org](http://www.reei.org). Recuperado 4 de mayo de 2022, de <https://www.reei.org>

<sup>8</sup> CAPDEFERRO, O. (2020). La inteligencia artificial del sector público: desarrollo y regulación de la actuación administrativa inteligente en la cuarta revolución industrial. *IDP. Revista de Internet Derecho y Política*, 30. Recuperado 17 de mayo de 2022, de <https://doi.org/10.7238/idp.v0i30.3219>

o peligros - que es abordada tanto desde la propia perspectiva jurídica como desde la perspectiva ética.<sup>9</sup>

En este sentido se han identificado potenciales peligros asociados a la IA, ya sean debidos a un diseño defectuoso, a un uso malicioso, o simplemente a la dificultad de prever o incluso de controlar sus resultados prácticos.

A modo de ejemplo, entre otros riesgos se han identificado los siguientes:

- Potenciales sesgos discriminatorios que pueden incorporar los algoritmos diseñados a partir de los cuales se toman las decisiones o se ejecutan acciones programadas.
- Posibles vulneraciones de la privacidad, que pueden ser generadas mediante la creación de perfiles basados en el comportamiento.
- Riesgos derivados de las asimetrías de información y de los procesos opacos de toma de decisión.
- Posibilidad de que se originen daños vinculados al funcionamiento de sistemas de IA sin intervención humana.

Por otra parte, existen otro tipo de riesgos o peligros que podemos clasificar como “*invisibles*” ya que son mucho más difíciles de detectar que los mencionados con anterioridad. En consecuencia, al ser su detección más difícil, su cuantificación es aún

---

<sup>9</sup> TERRÓN SANTOS, D., & DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. *i-Administración pública, sistemas algorítmicos y protección de datos* (1.ª ed.). Iustel, Madrid, 2022, p. 15.

más problemática. De entre éstos, Miquel Peguera Poch, identifica entre otros, riesgos asociados a la calidad de la democracia y al denominado estado de derecho.

La problemática que generan estos riesgos lo es tanto por su propia naturaleza, así como por su dimensionamiento, ya que sus efectos son potencialmente enormes, y su extensión, tanto en el ámbito social como medioambiental.

La necesidad de procurar que la IA sea “ética” nace de diversas reflexiones, no sólo jurídicas, sino científicas y filosóficas que tratan de hacer extensibles determinados principios al campo de la IA, tales como la transparencia, la equidad, no maleficencia, responsabilidad, la privacidad, entre otros.

Uno de los pilares fundamentales en que debe basarse la construcción de una IA “ética” es el pilar relativo al ámbito de la privacidad.

Los sistemas de IA pueden emplearse para fines muy diversos; y el modo en que esa IA es diseñada y utilizada genera riesgos potenciales; desde los asociados a la personalización y generación de perfiles, así como a los propios riesgos de supervisión o monitorización, puesto que no debemos olvidar que los sistemas y aplicaciones de IA toman en muchas ocasiones información de carácter sensible, que es susceptible de un ámbito de protección legal muy relevante como es la protección de datos.

A estos efectos es importante el diseño, organización y supervisión de herramientas que permitan controlar la interacción tanto en la extracción como en el tratamiento de los datos, cuestiones que deben hacerse extensibles al enfoque dato-usuario -momento en que es necesaria la interacción directa entre el ser humano usuario y el propio sistema de IA

-.

El proceso de identificación, valoración, y evaluación de riesgos asociados a la privacidad en el contexto de la utilización de la IA se efectúa en la actualidad en el marco español considerando la influencia europea del 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 de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE - en adelante RGPD -.

El diseño de los sistemas de control de riesgos de privacidad en este contexto podría considerar también diversos enfoques metodológicos, como son, entre otros, la metodología COSO.<sup>10</sup>

El RGPD desarrolla en diversos artículos normas que permiten a los usuarios hacer efectivo su derecho a ser informado acerca de la existencia de tomas de decisiones automatizadas basadas en datos personales, el tratamiento de éstos, etc. Dichas normas facilitan en última instancia la posible reclamación sobre las decisiones de los algoritmos de IA, así como determinar la responsabilidad asociada a la participación humana en los procesos de revisión y utilización de datos obtenidos mediante IA.

- - **ÉTICA Y TRANSPARENCIA**

En diversas ocasiones los sistemas de IA son categorizados como “opacos”, en el sentido en que se entiende que adolecen de una falta de transparencia en tanto en cuanto resulta difícil cómo y por qué se ha llevado a cabo el sistema de decisión, lo que, por ende, complica la posibilidad de monitorizar y controlar todas y cada una de las operaciones ejecutadas.

Si bien resultaría prácticamente imposible alcanzar un grado de transparencia del cien por cien, la realidad es que los parámetros deseables de transparencia no se alcanzan, motivo, entre otros, en virtud del cual el RGPD ha desarrollado el derecho a obtener una

---

<sup>10</sup> El sistema Coso, es un sistema de gestión de riesgo y control interno de cualquier organización.

explicación por parte de los usuarios que se vean involucrados por decisiones adoptadas a la luz de un sistema de IA.

Ahora bien, el mero ejercicio del derecho a obtener una explicación no implica necesaria y suficientemente que las respuestas obtenidas - facilitadas por los propios diseñadores de los sistemas y herramientas de IA - sean las óptimas, ya que en ocasiones la complejidad del propio sistema de IA dificulta dicha labor.

En definitiva, se trata de asegurar una correcta “Rendición de cuentas”, esto es, de determinar quiénes son los responsables - sistemas de IA vs. humanos - de los procesos de toma de decisión que no han sido llevados a cabo por seres humanos pero que sí han sido diseñados y utilizados por éstos para en último término mitigar los riesgos relativos a la falta de transparencia, a la invasión de la privacidad, etc.

En este contexto de la perspectiva ética, gestión de privacidad y transparencia, debemos considerar el contexto europeo; siendo de relevancia el trabajo desarrollado por el denominado “*Grupo de Expertos de Alto Nivel sobre IA nombrado por la Comisión Europea*”, cuya finalidad última es alcanzar una IA de confianza.

De entre los trabajos desarrollados por este Grupo destacan las Directrices Éticas para una IA fiable, que fueron objeto de publicación en abril de 2019.

Han identificado cuatro grandes principios de imperativos éticos que deben ser exigibles a cualquier sistema de IA, a saber:

- Respeto a la autonomía y libertad humana
- Prevención del daño
- Equidad

- Explicabilidad o transparencia

Cada uno de estos imperativos éticos es desarrollado por el Grupo de Expertos, identificando diversas acciones que permiten cumplir con dichos operativos y también se ocupan de desarrollar recomendaciones, entre otras, relativas a requisitos de transparencia vinculados al respeto de la privacidad destacando la documentación de procesos y un diseño efectivo del proceso de toma de decisión así como el desarrollo efectivo de los derechos de los usuarios relativos a conocer qué tipo de sistema de IA se emplea, con qué limitaciones cuenta, etc.

En cuanto al punto anteriormente mencionado, relativo a la rendición de cuentas, el Grupo de Expertos indica la necesidad de que cualquier sistema de IA sea susceptible de evaluación y auditoría - extensible tanto a la extracción de datos como a los procesos de diseño del sistema -.

Asimismo, el Grupo de Expertos hace mención a la necesidad de diseñar sistemas de reparación que permitan dar cobertura a los potenciales daños causados por los sistemas de IA, en línea con la estrategia de Europa que se refleja, entre otros documentos en el Libro blanco<sup>11</sup> sobre la Inteligencia Artificial.

## **6. INTRODUCCIÓN INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Consecuencia del progreso social, económico y tecnológico el Derecho Administrativo, como rama del Derecho Público ha sufrido grandes transformaciones.

El referido progreso - entendido en términos de modernización tecnológica y procesos de transformación digital – se ha instalado no sólo en el sector privado, si no también en el sector público; siendo las Administraciones Públicas las responsables en último término

---

<sup>11</sup> Es un documento creado por la Comisión Europea que trata de velar por los derechos de los consumidores y la promoción de la innovación en el ámbito de la Inteligencia Artificial buscando un enfoque coordinado alrededor de las implicaciones tanto éticas como humanas de la IA.



de adaptar sus procesos y procedimientos a la nueva era digital; pero para ello requieren de un entorno legislativo adecuado, lo que exige un nuevo marco legal, un ordenamiento jurídico administrativo adaptado a la denominada “era digital” y que asegure el ejercicio y cumplimiento de los derechos fundamentales afectados por la sociedad del conocimiento, tal y como es el derecho a la protección de datos de carácter personal.

Esta “sociedad del conocimiento” basada en el análisis de ingentes cantidades de datos, aplicación de algoritmos, tecnologías e inteligencia artificial supone, en último término, una transformación global que afecta tanto a la esfera de la Administración – i AAPP - como del administrado (ciudadanos e interesados), mediante la progresiva asunción de los cambios acaecidos en el contexto de la revolución digital que son asumidos por los poderes públicos.

La digitalización implica distintas fortalezas y oportunidades que mejoran el habitual esquema de trabajo y gestión de nuestra Administración; mejoras tales como reducción de tiempos de espera que redundan en una mejor calidad técnica del servicio prestado por la Administración y supone también un incipiente marco para el desarrollo y modernización de la carta de derechos y libertades de la ciudadanía en línea con el cumplimiento de objetivos establecidos a nivel internacional en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible establecida por los estados miembros de la ONU.

Por otra parte, en el contexto europeo cabe destacar que la Unión Europea trabaja desarrollando un marco regulatorio que permita el desarrollo digital con el objetivo de favorecer un Mercado Único de Datos, cubriendo campos muy diversos, desde la protección de los derechos fundamentales hasta la fiscalidad asociada a los negocios y transacciones digitales.

La transformación del modelo económico y social implica una transformación en la relación Administración – Administrado, favoreciendo el cambio de paradigma de una relación presencial y en papel a una relación no presencial y electrónica, donde toman

fuerza las nuevas tecnologías, el desarrollo de aplicaciones tanto a nivel de Administración General, Autonómica y Local y la generación de nuevos sistemas de interconexión que exigen una adaptación MACRO (de toda la Administración) y una adaptación MICRO (de todos y cada uno de los ciudadanos que en algún momento ostentamos la condición de administrado o interesado en los términos que recoge la Ley 39/2015).

Toda esta transformación del modelo tradicional de Administración Pública sirve al denominado “interés general” y a la mejora en la calidad de los servicios públicos mediante una mejora del principio de eficacia administrativa que radica en el artículo 103 de nuestra CE.

De manera práctica el nuevo enfoque de administración, administración digital o “i-Administración” repercute positivamente en la gestión del servicio público consecuencia de distintas mejoras asociadas a la racionalidad, celeridad y simplificación administrativa<sup>12</sup>:

- Minimización de tiempos asociados a la gestión de expedientes
- Mayor accesibilidad
- Reducción de costes de desplazamiento
- Incremento de la coordinación interadministrativa
- Aumento en la eficiencia asociada a la distribución de recursos públicos

Las mejoras anteriormente señaladas afectan, en último término, a los derechos y garantías de los ciudadanos de la UE, que se ven expuestos en un entorno en que los

---

<sup>12</sup> TERRÓN SANTOS, D., & DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J. *i-Administración pública, sistemas algorítmicos y protección de datos* (1.ª ed.). Iustel.

“datos” son considerados activos de alto valor – tales como datos personales, datos patrimoniales, etc -.

Por este motivo se hace necesario que las autoridades regulatorias europeas procedan a desarrollar un marco de principios digitales que aseguren el acceso completo a información suficiente a nivel usuario para evitar asumir riesgos innecesarios relacionados con los operadores y transacciones digitales de nuestro entorno.

Esta exigencia debe además verse apoyada por las propuestas políticas a nivel nacional que aseguren desde la perspectiva “*país*” que hay unas barreras de protección de mínimos a consumidores y usuarios digitales buscando las soluciones normativas más adecuadas que aseguren una correcta convergencia entre el avance de la digitalización y la protección de datos de carácter personal.

## **7. RECEPCIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Tal y como apunta la Dirección de la Oficina para la Modernización Administrativa (OMA) encargada de desarrollar el Modelo para la Administración Electrónica del Gobierno Vasco, el desarrollo de la Administración Electrónica exige tanto la aplicación de las TIC como de cambios a nivel organizativo, nuevos enfoques en el desarrollo de procesos y procedimientos y desarrollo de habilidades por parte de los empleados públicos.

Las tecnologías empleadas por la Administración Pública deben ser un motor que sirvan al cumplimiento de las funciones asignadas a aquélla, de tal modo que sean un transformador y optimizador en la gestión de los recursos públicos desde una perspectiva holística (recursos económicos, humanos, en materia de conocimiento, etc).

La Administración Pública no utiliza una tecnología, si no varias tecnologías, algunas de las cuales sirven de base para el desarrollo del Esquema Nacional de Interoperabilidad y el desarrollo de Cuadros de Mando que sirvan, a nivel estratégico, para una mejor planificación estratégica basada en la extracción y análisis de datos mediante la definición de indicadores clave de rendimiento y de riesgo (KPIs y KRIs respectivamente).

La aplicación de las TIC en la Administración ha supuesto una modificación en el modo de tramitación del procedimiento administrativo (exigencia de firma digital, obligatoriedad de utilización de medios electrónicos, etc).

El proceso de modernización en la Administración Pública española viene influenciado no solo por la incorporación de las nuevas tecnologías sino por otros factores:

- Gestión de la calidad.
- Racionalización y simplificación administrativa.
- Gestión del conocimiento.

Como ya apuntábamos diferentes aspectos han influido en el actual modelo de gestión pública; los grandes cambios que ha sufrido la sociedad española y la globalización. Se pasa de un modelo basado en la burocracia como paradigma de la racionalidad administrativa a una nueva gestión pública en un marco de renovada gobernanza centrada en la gestión del conocimiento.

Como ha señalado Dick Messner el Estado deberá renunciar a ser el solucionador omnipotente de todos los problemas delegando hacia arriba de modo que la arquitectura de la globalidad vaya asentándose sobre núcleos regionales eficientes.

La Administración cambia porque cambian las necesidades sociales y su interacción con las organizaciones sociales, las empresas y los ciudadanos en la consecución del bien común y el interés general.

La etapa con mayor impacto en los procesos de la modernización de la Administración española la identificamos a partir de 2013, cuando se puso en marcha el proyecto reformador a través de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) que se concretó en el informe Reforma de las Administraciones Públicas o «Informe CORA»<sup>13</sup> y sus 217 medidas.

En este periodo se aprueba la largamente esperada norma en materia de transparencia. Se regula mediante la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que tiene un triple objetivo: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública, que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas; reconoce y garantiza el acceso a la información —regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo—; y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos.

El colofón reformador de esta etapa lo constituyen la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Ambas aportan escasas novedades efectivas en materia de régimen jurídico, procedimiento administrativo, reforma de la organización en el sector público, Administración periférica y diseño orgánico de los servicios centrales. Se sigue manteniendo una estructura y una cultura fundamentadas en los años 50 del pasado siglo, aunque se han introducido mejoras

---

<sup>13</sup> Tal y como lo explica la página de [lamoncloa.gob.es](http://lamoncloa.gob.es) el informe de la CORA <<Es una exhaustiva radiografía de la Administración, realizada por profesionales de la propia Administración y con la participación de sindicatos y patronales, universidades y otras instituciones de la sociedad civil. El gobierno encomendó a la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) la elaboración de un informe para mejorar el funcionamiento de las Administraciones, aprovechar todas las economías de escala, evitar solapamientos y duplicidades, y establecer procedimientos simples y estandarizados>>.

especialmente en la relación jurídica de los ciudadanos con la Administración y en la actualización en materia de Administración electrónica.

El *Informe de la OCDE sobre Gobernanza Pública en España* fue elaborado a petición de las autoridades españolas y facilitó recomendaciones para hacer ajustes e implementar las reformas a la luz de las mejores prácticas internacionales y de los estándares de la OCDE.

Uno de los retos que el Gobierno de España asumió en diciembre de 2011 fue el de acometer una profunda reforma de la Administración española. Este proyecto persiguió poner la Administración al servicio de los ciudadanos. Se trata de una reforma estructural que engloba políticas relacionadas, entre otras, con la mejora de la coordinación interadministrativa, el uso de las nuevas tecnologías, la unidad de mercado o la transparencia y la regeneración democrática.

La Constitución Española (CE) de 1978 define tanto el modelo de Estado como la organización territorial de los poderes públicos. También enmarca el modelo organizativo de las administraciones públicas, anclado en los principios de legalidad, eficiencia, jerarquía, descentralización, desconcentración, coordinación, objetividad, eficacia y economía en la ejecución del gasto público, así como la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. La promulgación de la Constitución desencadenó un proceso de transformación de las administraciones públicas para adecuarlas a las exigencias de un régimen democrático y políticamente descentralizado.

La Constitución contiene claras directrices sobre cómo debe ser la Administración que es definida como un poder diferente al Gobierno y directamente vinculada al servicio del interés general.

La reforma se proyectó en base a cuatro principios esenciales:

i) disciplina presupuestaria y transparencia pública

ii) racionalización del sector público

iii) incremento de la eficacia de la Administración pública

iv) un mayor ajuste de la provisión de servicios en función de las necesidades ciudadanas y comerciales.

La integración de las cuatro subcomisiones de la CORA permitió a todos los ministerios estar representados bajo el liderazgo del subsecretario de la Presidencia. La reforma centró su trabajo en las áreas de duplicidades administrativas, simplificación administrativa, gestión de servicios y bienes comunes, y administración institucional.

Mediante el Plan Estratégico de Impulso y Transformación de la Administración Pública 2018-2020 - modelo basado en 4 EJES - se ha pretendido desarrollar una transformación global del modelo de gestión pública, dotándolo de mayor eficiencia, impulsando el uso de las nuevas tecnologías en la Administración y en sus relaciones con la sociedad, incrementando la cercanía a los ciudadanos y las empresas, la transparencia y el buen gobierno.

Los EJES del Plan son los siguientes:

- EJE 1: TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LA ADMINISTRACIÓN
- EJE 2: IMPULSO DE LA GOBERNANZA PÚBLICA
- EJE 3: ESTRATEGIA DE GOBIERNO ABIERTO Y MEJORA DE LA TRANSPARENCIA Y PUESTA EN VALOR DEL EMPLEO PÚBLICO
- EJE 4: MEJORA Y MODERNIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

El EJE 1 relativo a la “**Transformación digital de la Administración**” pretende poner a disposición de los diferentes usuarios de herramientas informáticas que permitan desarrollar un modelo de relación con los ciudadanos, las empresas y otras Administraciones Públicas más fluido y abierto. Para ello se establecen diferentes programas, de entre los que destacan los siguientes:

- Promover la innovación en la prestación de servicios.
- Implantación y mejora de procedimientos electrónicos.
- Proveer de manera compartida servicios comunes.
- Gestión corporativa inteligente del conocimiento, la información y los datos.
- Potenciar la seguridad de la información (Ciberseguridad)
- Interconexión con otras Administraciones Públicas

Durante la legislatura actual se ha pretendido impulsar – en palabras de Carolina Darías - un “proceso de modernización reflexiva de la Administración pública”, para hacer de ella el mejor instrumento al servicio del buen gobierno y de las políticas públicas que España necesita. Una transformación basada en los conocimientos, las experiencias vividas y con nuevos elementos como son las tecnologías, la inteligencia artificial y las redes sociales, con un papel relevante que hoy “afecta a nuestras relaciones sociales y personales y a nuestras relaciones con la Administración”.

La gestión del cambio en la Administración se ha hecho incorporando conceptos de “knowledge management”. La gestión del conocimiento consiste en poner a disposición del conjunto de miembros de una institución, de un modo ordenado, práctico y eficaz, además de los conocimientos explicitados, la totalidad de los conocimientos particulares, esto es tácitos de cada uno de los miembros de dicha institución que puedan ser útiles para el más inteligente y mejor funcionamiento de esta y el máximo desarrollo y crecimiento de dicha institución.

Las nuevas oportunidades que las tecnologías ofrecen a las Administraciones Públicas se orientan a diferentes ámbitos. En el caso concreto de la recuperación de la abundante información disponible en las Administraciones Públicas, nuevas herramientas tecnológicas como la Web Semántica (WS) y los Servicios Web (SW) permiten llevar a efecto algunas de las potencialidades de la Gestión del Conocimiento (GdC) en el ámbito público

## **8. EL NUEVO PARADIGMA DE GESTIÓN PÚBLICA: LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA**



## **8.1 LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN EL SECTOR PÚBLICO. EL CASO DE LA WEB**

Dentro del marco de la Sociedad de la Información y del Conocimiento, las organizaciones perciben que sus activos intangibles son los que aportan verdadero valor. La GdC supone la gestión de los activos intangibles que generan valor para la organización, ya que la mayoría de estos intangibles tienen que ver con procesos relacionados de una u otra forma con la captación, estructuración y transmisión de conocimiento.

En el momento actual, la gestión de sus activos intangibles, pero especialmente el conocimiento, es uno de los retos más destacados a los que tienen que hacer frente las Administraciones Públicas. Lo anterior es así, sobre todo, como consecuencia de la diversidad de fuentes de datos e información que existen dentro de las organizaciones y, de manera concreta, como resultado de la preeminencia de la información vinculada a las páginas web y los servicios disponibles a través de medios telemáticos.

Lo que fluye entre agentes distintos nunca es conocimiento como tal, sino datos o información, por lo que es posible aproximar el conocimiento de dos agentes que comparten los mismos datos, pero debido a sus experiencias anteriores y a las diferencias en el modo de procesar los datos (modelos mentales, modelos organizativos, etc.), nunca tendrán las mismas tendencias para la acción, ni estados idénticos de conocimiento.

La Web está orientada a la información, sin embargo, cada vez es más utilizada para acceder a servicios, como en el caso de los portales de las Administraciones Públicas. La interfaz utilizada para proveer servicios en los portales del sector público es técnicamente un formulario web que el ciudadano ha de cumplimentar y, por lo tanto, dos servicios muy similares pueden tener interfaces muy diferentes.

Las tecnologías de la WS Web Software harán que los individuos no necesiten interactuar directamente con la Web, sino que este proceso se automatice mediante un agente *software* personal que buscará en ella para cumplir un objetivo impuesto por el usuario (Hendler, 2001).

Los SW – Servicios Web - son esencialmente una tecnología (o conjunto de tecnologías) que permiten la publicación y consumo de servicios entre máquinas utilizando protocolos basados en XML, el más importante de los cuales es SOAP (*Simple Object Access Protocol*) (Mitra, 2003). A través de los SW se pueden ofrecer servicios independientemente de las arquitecturas y lenguajes de programación utilizados con un nivel de acoplamiento muy bajo entre clientes y servidores. La aplicación más inmediata de los SW podría ser la modularización de un sitio en Internet. Desde esta perspectiva, se descomponen una serie de servicios que pueden ser reutilizados, por ejemplo, por el *software* de gestión que utilice el personal de una Administración Pública, con una disminución de costes y una mayor flexibilidad.

## **8.2 LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN EL MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA**

El término oficina virtual en el ámbito de las Administraciones Públicas hace referencia a las formas y métodos de relación entre los particulares y la administración. Ha supuesto la creación de sistemas tecnológicos avanzados para posibilitar instrumentos y servicios individualizados de atención al ciudadano por Internet. Gracias a las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) se consigue que las comunicaciones con la Administración sean más accesibles para los ciudadanos particulares y para las empresas.

La primera Ley española relativa al acceso electrónico de los ciudadanos aprobada en España fue la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos – que consagraba la relación con las AAPP por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos y como una obligación correlativa para tales Administraciones – impulsando una Administración Electrónica en el marco de la iniciativa e-Europa.

Esta norma fue derogada con efectos de 2 octubre de 2016 y ha sido sustituida por la Ley 39 y 40/2015.

La Ley 40/2015 otorga el carácter preferente a la utilización de medios electrónicos en la gestión de las Administraciones Públicas, tanto en las relaciones entre AAPP-interesados como entre las propias AAPP.

Contempla como principio de actuación la interoperabilidad de los medios electrónicos y sistemas y la prestación conjunta de servicios a los ciudadanos.

El principio de eficacia de la Administración que proclama el artículo 103 de nuestra Constitución Española es una de las bases en las que se sustenta la creación de las oficinas virtuales. Por su parte, el artículo 13 de la LPACAP, reconoce los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

## **8.2.1 LAS TIC EN LA GESTIÓN DE LAS AAPP**

La Ley 39/2015 de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las AAPP y la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público vienen a configurar un escenario en el que la tramitación electrónica debe constituir la actuación habitual de las Administraciones en sus múltiples vertientes de gestión interna, de relación con los ciudadanos y de relación de aquellas entre sí.

Como se dice en la parte expositiva de la Ley 39/2015 *“una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados a la vez que facilita una mejor transparencia”*.

## **8.2.2 ESTRATEGIA TIC DE LAS AAPP ESPAÑOLAS**

PRECEDENTE: El Plan de Transformación digital de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos (Estrategia TIC 2015 – 2020) constituyó el marco estratégico global para avanzar en la transformación de la Administración, incorporando

las recomendaciones de la OCDE para la elaboración de estrategias de Administración digital y se alimenta de la estrecha relación con los actos, políticas y servicios de la Unión Europea alineándose con la agenda digital para España y la nueva estrategia de la Comisión Europea para el Mercado Único Digital.

Ha sido impulsada desde la Dirección de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - DTIC y fue presentada en la Comisión de Estrategia TIC – CETIC el 15 de Septiembre de 2015.

Se entiende por Transformación Digital la revisión integral de las tareas, actividades y procesos de gestión de los bienes y servicios consustanciales a la naturaleza y misiones de cada organización, que se basa en la integración de los recursos y capacidades de las Tecnologías de la Información en dichas actividades y procesos.

La estrategia TIC origina se basaba en los siguientes principios rectores:

1. Orientación al usuario del servicio
2. Unidad y visión integral
3. Colaboración y alianzas
4. Transparencia
5. Innovación

En la actualidad ha entrado en vigor el plan de digitalización de las administraciones públicas 2021-2025 en el marco de la Agenda España Digital 2025<sup>14</sup> y el plan de recuperación, transformación y resiliencia.

---

<sup>14</sup> Tal y como explica la página web de [lamoncloa.gob.es](http://lamoncloa.gob.es) la Agenda España Digital 2025 es <<una Agenda actualizada que impulse la Transformación Digital de España como una de las palancas fundamentales para relanzar el crecimiento económico, la reducción de la desigualdad, el aumento de la productividad, y el aprovechamiento de todas las oportunidades que brindan las tecnologías, Y que lo

El citado plan tiene por objetivos principales, entre otros, los relativos a la Mejora de la accesibilidad de ciudadanos y empresas a los servicios públicos.

Ejes principales del plan de digitalización:

- Eje 1. Transformación digital de la Administración General del Estado (AGE)
- Eje 2. Proyectos de alto impacto en la digitalización del sector público
- Eje 3. Transformación digital y modernización del Ministerio de Política Territorial, Comunidades Autónomas y Entidades Locales

Ahora bien, la implantación de cualquier plan de digitalización en la administración pública exige un esquema de seguridad, confianza y usabilidad. La seguridad se convierte en una premisa clave para evitar la desconfianza en el uso de las nuevas tecnologías. Para ello es necesario abordar la prevención ante posibles ataques y la reducción máxima de posibles riesgos. El Esquema Nacional de Seguridad<sup>15</sup> proporciona una visión holística del entorno que es necesario proteger.

Es fundamental que los documentos generados por las administraciones cumplan con el Esquema Nacional de Interoperabilidad, que sean integrados en un expediente electrónico, y que sean ingresados en el archivo electrónico único como establecen las Leyes 39 y 40 del 2015. Para ello es necesario contar con herramientas de gestión documental, evitando la utilización incorrecta de aplicaciones de registro o de notificación.

---

*logre con respeto a los valores constitucionales y europeos, y la protección de los derechos individuales y colectivos.>>*

<sup>15</sup> Tal y como establece el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica <<La finalidad del Esquema Nacional de Seguridad es la creación de las condiciones necesarias de confianza en el uso de medios electrónicos, a través de medidas para garantizar la seguridad de los sistemas, los datos, las comunicaciones, y los servicios electrónicos, que permita a los ciudadanos y a las Administraciones públicas, el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes a través de estos medios>>.

## **9. LA NUEVA ADMINISTRACIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL ADMINISTRADO**

Los procesos de actualización y modernización de la Administración Pública española se han llevado a cabo en el contexto de la denominada “era de la digitalización”.

Ello ha supuesto la implantación de distintas tecnologías de la información y la comunicación en todas las administraciones y a todos los niveles, lo que ha cambiado la forma de gestión pública; gestión que afecta de una manera holística tanto a las relaciones internas – a nivel interadministrativo, mejoras de coordinación – como a las relaciones externas – con administrados, interesados y otros terceros -.

La paradoja del cambio hacia una “administración sin papel” se ha vuelto una realidad en sí misma, lo que ha supuesto cambios organizativos a nivel estratégico, táctico y operacional.

Esta última perspectiva, la operacional, es la que se vuelve más tangible desde el punto de vista del ciudadano, quien ha podido verificar cómo los cambios acaecidos han convertido las relaciones con la administración pública en relaciones mucho más impersonales, regidas en todo momento por la prevalencia de la utilización de medios digitales y electrónicos.

Puesto que el cambio en nuestra Administración Pública está directamente vinculado al empleo de las tecnologías de la información y comunicación y éstas están en constante evolución, no podemos hablar de un cambio en términos absolutos, sino de un proceso de cambio y evolución continuo; se genera así una relación bidireccional de retroalimentación entre el uso de la tecnología y su empleo en la administración.

Ejemplo de esta continua evolución es la propia Agenda Digital que ha llevado a nuestro gobierno a la aprobación del “Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025”.

Puesto que la gestión de los servicios públicos cuenta esencialmente con dos partes implicadas; administraciones y administrados; el desarrollo de líneas estratégicas en el ámbito de la digitalización tiene por finalidad, entre otras, el favorecer que los administraciones estén familiarizados con la utilización de la tecnología y que el conjunto de derechos y garantías legalmente reconocidos no se vean minorados como consecuencia del cambio en los procesos organizativos que fundamentalmente afectan a la tramitación de los distintos procedimientos administrativos.

En concreto el Plan de Digitalización trata de cumplir determinados objetivos, de entre los que destacan los vinculados a la reducción de costes y tiempos – simplificación de cargas y trabas de carácter administrativo -:

- Automatización de la gestión pública (cuyo mejor ejemplo es la creación del “Expediente electrónico” y el empleo de gestores documentales)
- Individualización de los servicios públicos
- Orientación a los usuarios de los servicios públicos
- Reinversión en innovación tecnológica

En definitiva, se trata de asegurar que la Administración continúa velando por los intereses de los ciudadanos administrados y que el marco de garantías legales no se ve reducido en ningún momento.

A título ilustrativo, como ejemplo de la importancia que tienen determinados servicios públicos para la Administración, de carácter esencial para los ciudadanos, como son la

sanidad, la justicia y el empleo, se han incorporado en el Eje 2 del Plan de Digitalización actualmente en vigor determinadas acciones relativas a la *“personalización y adecuación de los servicios para los colectivos de ciudadanos, ciudadanas y empresas concretos a los que van dirigidos”*.

Mediante los distintos procesos de transformación digital de nuestra Administración Pública – a nivel estatal, autonómico y local – se hace patente el cumplimiento del principio constitucional previsto en el artículo 103 CE que establece que: *“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”*.

La aplicación directa del principio de eficacia previsto constitucionalmente afecta a la transformación de la administración, a la forma en que se gestionan los asuntos públicos, con mayor impacto, si cabe, en los ámbitos administrativos y judiciales.

Esto es, persiste el formalismo que rige la actuación administrativa, pero dicho formalismo se ve moderado en pro de una menor rigidez – que es facilitada por la incorporación de las distintas tecnologías (mayores vías de acceso y comunicación con la Administración, registros diversos, coordinación interadministrativa que evita duplicidades...).

Ahora bien, debe reconocerse que los principios que deben regir y rigen la actuación administrativa van a estar siempre al servicio de la legalidad y el ordenamiento jurídico, tal y como establece el propio artículo 103 CE anteriormente expuesto, lo que supone que cualquier proceso de transformación y modernización administrativa debe estar regido en su totalidad por el Principio de Legalidad.



La supremacía del principio de legalidad asegura que todo proceso de digitalización y mejora sea un proceso garantista para el administrado, asegurando que el catálogo de derechos y garantías de los que goza por aplicación de la Ley 39/2015 de 1 de octubre del procedimiento administrativo común y desarrollo reglamentario, así como los derechos y garantías nacidos a la luz de otras leyes – tal y como es la Ley Orgánica de Protección de Datos, la Ley de Transparencia etc - se ven en todo momento respetados

No obstante, el elenco de derechos y garantías que legalmente se aseguran se ven en ocasiones vulnerados por la falta del acceso a medios digitales por ciertos sectores de la población; situación acuciante sobre todo en zonas rurales y zonas cuya población supera cierta edad media, ya que la falta de infraestructuras y dotaciones digitales, así como la falta de formación y adecuación de competencias digitales de los ciudadanos ve perjudicadas sus actuaciones frente a la Administración.

Ello supone altos costes, tanto en términos absolutos – como pueden ser los relativos a exigencia de contratación de servicios externos que se encarguen de entablar las relaciones con la Administración en nombre y por cuenta del interesado (Gestorías que actúan como “representantes”) como relativos, coste de oportunidad asociado a la falta de acceso a la información pública en condiciones de igualdad.

## **10. BUSCANDO EL EQUILIBRIO: TRANSPARENCIA INFORMATIVA VS. PROTECCIÓN DE DATOS. TRANSPARENCIA INFORMATIVA VS PROTECCION DE DATOS**

La revolución digital de la Administración<sup>16</sup> y las exigencias en materia de transparencia y publicidad impuestas legalmente suponen, en ocasiones, la generación de conflictos de

---

<sup>16</sup> ORTEGA EXPÓSITO, G. M. (2016, 16 diciembre). *Transparencia versus Protección de Datos (I)*. El Derecho. Recuperado 15 de mayo de 2022, de <https://elderecho.com/transparencia-versus-proteccion-de-datos-i>

intereses contrapuestos, como son, por un lado, el acceso a información que obra en poder de la Administración Pública y la garantía de los derechos relativos a la protección de datos, máxime cuando se trata de datos relativos a determinados colectivos (ejemplo: menores de edad, cargos políticos) o a determinados tipos de datos (financieros, sanitarios).

La propia CE plasmó en el momento de su aprobación la regulación por parte de la ciudadanía al contenido asociado a los archivos y registros administrativos – artículo 105 CE – si bien estableció determinados límites que operan como prohibiciones o limitaciones al acceso a información pública – la relativa a seguridad y defensa del Estado – y al acceso a información privada sujeta a tratamiento y custodia por parte de la Administración – tal y como es la información relativa a la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas -.

La importancia radica en el hecho de que es la Administración Pública la que ejerce como garante responsable del correcto tratamiento de datos de carácter personal lo que supone la obligación, entre otras, de nombramiento de una persona que actúe como “Delegado de Protección de Datos” y pone en valor la importancia de la implantación de Sistemas de Tratamiento y Gestión de Datos.

En este sentido cabe destacar que, en la actualidad es tan importante el tratamiento de datos asociado a la información pública que ya desde 2009 se viene trabajando en una iniciativa concreta, denominada “APORTA” que es impulsada por la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial dependiente del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

A través del enlace [datos.gob.es](https://datos.gob.es)<sup>17</sup> se pone a disposición de los interesados en acceso a datos cuya fuente de origen son las propias administraciones públicas españolas tratándose pues de los denominados “datos abiertos” que, por definición, son aquellos considerados como libres de utilización, reutilización y distribución en el contexto de la estrategia conocida como “RISP”, correspondiente con las siglas de “Reutilización de la información del Sector Público”.

Esta iniciativa es, por tanto, clave, a la hora de que las administraciones públicas implanten sistemas de gestión de tratamiento de datos que aseguren el correcto tratamiento de estos con especial hincapié en:

- Dotación de recursos destinados a la denominada “anonimización” de los datos personales objeto de protección y resto de datos sensibles.
- Asegurar la interoperabilidad para habilitar el cruce de información en el sector público
- Habilitar el acceso a la información por parte de los interesados que fomente el grado de participación ciudadana en el ámbito de la regulación y aplicación de las políticas públicas
- Desarrollo de cuadros de mando que permitan, a través del análisis y explotación de datos, lograr una mayor eficiencia en la gestión de asuntos públicos (simplificación burocrática a través del acceso y cruce electrónico de datos lo que implica un ahorro en términos de costes fijos y costes de oportunidad en función de los ahorros en tiempo de ejecución de tareas)

---

<sup>17</sup> *Aporta - datos.gob.es / Red.es.* (s. f.). Red.es. Recuperado 29 de abril de 2022, de

<https://www.red.es/es/iniciativas/aporta-datosgobes>

## CONCLUSIONES

- Las transformaciones de la inteligencia artificial y la robótica son enormes, teniendo también su impacto en las administraciones publicas.
- La inteligencia artificial opera mediante millones de datos que permiten generar algoritmos para la toma de decisiones tanto publicas como privadas. Los datos son, por tanto, la clave para el diseño de un algoritmo y para la toma de decisiones.
- Las organizaciones se están quedando obsoletas en las formas de gestión y todo apunta a que esta por producirse un salto critico y transcendental en la implantación de nuevos modelos organizativos productivos.
- La inteligencia artificial puede ser muy útil para mejorar la gestión directa de las administraciones publicas
- Los cambios producidos de una administración en papel a una e-Administración han sido sobre todo percibidos por los ciudadanos, quienes se han visto afectados por la predominante utilización de los medios digitales y electrónicos.

## BIBLIOGRAFIA

MARTÍNEZ CERILLO, A y PEGUERA POCH, M, *Retos jurídicos de la inteligencia artificial*, Aranzadi, Pamplona, 2020, p. 44.

MAYER-SCHONBERGER, V., y CUKIER, K. (2013). *Big data la revolución de los datos masivos*. Madrid, España

MOZO SEOANE, A, *Los límites de la tecnología*, Reus, Zaragoza, 2021, p. 75.

NAVAS NAVARRO, S., GÓRRIZ LÓPEZ, C., CAMACHO CLAVIJO, S., ROBERT GUILLÉN, S., CASTELLS I MARQUÉS, M., y MATEO BORGE, I. (2017). *Inteligencia artificial tecnología derecho*. Valencia, España

OTTOLIA, A, *Derecho, big data e inteligencia artificial*, Tirant lo Blanch, Torino, 2018, p. 69.

PINTO FONTANILLO, J. A, *El derecho inteligente programas de inteligencia artificial de ayuda al sector jurídico*, Edisofer S.L, Madrid, 2021, p.47.

RAMIÓ, C, *Inteligencia artificial y administración pública robots y humanos compartiendo el servicio público*, Catarata, Madrid, 2019, p. 48.

ROIG, A, *Las garantías frente a las decisiones automatizadas*, Bosch Constitucional, Barcelona, 2020, p. 201.

SORIANO ARNANZ, A, *Data protection for the prevention of algorithmic discrimination*, Aranzadi, Pamplona, 2021, p. 52.

TERRÓN SANTOS, D y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L, *Nueva regulación de la protección de datos*, Comares, Granada, 2019, p. 50.

TERRÓN SANTOS, D., y DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ, J.L, *i-Administracion publica, sistemas algorítmicos y protección de datos*, Iustel, Madrid, 2022, p. 97.