

Estudio introductorio a la edición de 2024

JULI PONCE SOLÉ
*Catedrático de Derecho
Administrativo.
Universidad de Barcelona*

1. El contenido de este Anuario
2. Conclusiones y recomendaciones derivadas del *Living Lab* celebrado y de las contribuciones de este Anuario

1

El contenido de este Anuario

Es de nuevo un placer poder presentar a las/os lectoras/es en este caso el sexto número de esta colección —*Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación*— que publica la Fundación Democracia y Gobierno Local. Este número se dedica en buena parte, aunque no únicamente, a uno de los temas centrales de la buena gobernanza, el buen gobierno, la buena administración en la actualidad, como es el de los usos de la inteligencia artificial (IA) en el sector público.

Este Anuario es en parte, como de costumbre, el resultado de las contribuciones de los autores realizadas a partir del VII *Living Lab* celebrado el mes de noviembre de 2024, el cual se desarrolló en formato híbrido, presencial y *online*, y en el que participaron diversos autores y miembros del sector público, del sector privado y de la sociedad civil¹.

Para tratar este relevante asunto, como de costumbre, desarrollamos una sección doctrinal y otra vinculada a las buenas prácticas en la materia objeto de análisis. Previamente, como viene siendo habitual, contamos con tres contribuciones de carácter transversal. En primer lugar, un artículo del juez del Tribunal General de la Unión Europea, **José Martín y Pérez de Nanclares**, en el que se realiza una aproximación al derecho a una buena administración desde la perspectiva del art. 41 CDFUE y de la abundante jurisprudencia del TJUE. Luego, **Jaime Clemente Martínez** nos introduce en

1. Una crónica del *Living Lab* celebrado el 18 de noviembre de 2024 puede hallarse aquí: <https://rednmr.wordpress.com/2024/12/04/la-inteligencia-artificial-y-la-regulacion-publica-con-especial-atencion-al-mundo-local-sexto-iliving-labi-de-buen-gobierno-y-calidad-de-la-regulacion/>, donde se incluye el vídeo completo de la sesión.

el buen gobierno local, considerado por él como un derecho constitucional, y el papel de la planificación para su efectividad. Finalmente, este análisis transversal inicial de cuestiones de buena administración y buen gobierno se cierra con una contribución de **Xavier Forcadell Esteller**, relativa a la denominada *burocracia defensiva*, una expresión de creciente uso en España, y al llamado *miedo a la firma*, y a los antídotos frente a este problema vinculados al buen gobierno y la buena administración.

Junto a esta sección transversal, el Anuario mantiene sus secciones fijas, que tratan no solo de la IA, sino también del buen gobierno y de la buena administración en general. Unas (documentos de interés, a cargo, a partir de esta edición, de José Luis Ros-Medina), vinculadas a ponernos al día sobre las investigaciones más relevantes a nivel nacional e internacional en el ámbito del buen gobierno, la buena administración y la calidad regulatoria; otras (bibliografía, a cargo de Oscar Capdeferro), aportándonos un resumen de las publicaciones del último año en el ámbito propio del Anuario.

Finalmente, en la sección de jurisprudencia seleccionada y comentada, tenemos cuatro contribuciones sobre jurisprudencia relativa a la buena administración en los tribunales extranjeros y en el TEDH (Juli Ponce), en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (José Ramón Chaves), en la Sala Tercera del Tribunal Supremo —Sección Segunda— (Jesús Cudero), y en las salas de los tribunales superiores de justicia y de la Audiencia Nacional (José Ramón Chaves, de nuevo).

Para presentar el volumen de este año, creemos que es conveniente comenzar explicando las razones de elección del tema. El VII *Living Lab* y este Anuario se dedican a la inteligencia artificial, con especial atención al mundo local, porque, como es sabido, en julio de 2024 se publicó el Reglamento de la UE sobre IA, también conocido como Ley de Inteligencia Artificial (o Ley de IA)². La Unión Europea ha definido con la nueva Ley de IA un nuevo marco jurídico para el desarrollo y el uso de la inteligencia artificial en Europa, que se espera se convierta en un modelo mundial para regular esta tecnología disruptiva.

Este nuevo marco jurídico, aplicable tanto al sector privado como al público, y dentro de este a todos los niveles de poder del Estado español, incluido el local, se centra en el ser humano y respeta los valores de la Unión

2. Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 300/2008, (UE) n° 167/2013, (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 y (UE) 2019/2144 y las Directivas 2014/90/UE, (UE) 2016/797 y (UE) 2020/1828 (Reglamento de Inteligencia Artificial). Publicado en el "DOUE" núm. 1689, de 12 de julio de 2024, páginas 1 a 144.

Europea y los derechos humanos, al tiempo que impulsa la innovación. Con estos objetivos, la Ley de IA pretende mejorar el funcionamiento del mercado interior, estableciendo un marco jurídico uniforme. Además, la Ley de IA persigue garantizar la protección de la salud, la seguridad, los derechos fundamentales, la democracia, el Estado de derecho y la protección del medio ambiente. A tal fin, la Ley de IA establece normas armonizadas para la comercialización, la puesta en servicio y el uso de los sistemas de IA en la Unión Europea; prohibiciones de determinadas prácticas de IA; requisitos específicos para los sistemas de IA de alto riesgo y obligaciones para los proveedores e implantadores de tales sistemas; normas de transparencia para determinados sistemas de IA; normas armonizadas para la comercialización de modelos de IA de propósito general; y normas sobre el control del mercado, la gobernanza de la vigilancia del mercado y la aplicación de la ley.

La segunda sección de este Anuario cuenta con un total de 9 estudios dedicados a analizar todos estos aspectos de la Ley de IA, así como otros conectados, y su incidencia en España, y específicamente en el ámbito local.

Así, las contribuciones se inician con un punto de vista estadounidense sobre la regulación europea de la inteligencia artificial, elaborado por el profesor norteamericano de la Universidad de Pensilvania **Cary Coglianese**. Tras este análisis global del Reglamento de la UE, a través de los ojos de un especialista no europeo, **Agustí Cerrillo i Martínez** concentra su atención en la regulación de la inteligencia artificial, teniendo en cuenta el Reglamento de la Unión Europea de IA, y su incidencia en los Gobiernos locales españoles. A continuación, **Ramon Galindo Caldés** considera la cuestión del uso por empleados públicos de sistemas de inteligencia artificial, y las necesarias competencias y habilidades que deben reunir para ello, lo que exigirá un conocimiento y una formación (o “alfabetización”, en la terminología del art. 4 del Reglamento europeo) suficientes. La cuarta contribución corresponde a **Javier Miranzo Díaz**, quien aborda el uso de IA en la contratación pública local considerando sus oportunidades, riesgos y garantías. Riesgos que pueden desembocar en daños, lo que justifica que **Rubén Martínez Gutiérrez** a continuación se ocupe de la IA y la responsabilidad administrativa en las Administraciones locales. Esta primera sección se cierra con una consideración sobre la inteligencia artificial generativa desde la perspectiva de la promoción de la competencia, realizada por **Javier Martín Alonso y Renata Sánchez de Lollano Caballero**, de la CNMC.

La segunda sección incluye una serie de análisis referidos a prácticas concretas con IA. Así, en primer lugar, una reflexión general sobre su uso en el nivel local, por parte de **M. Ascensión Moro Cordero**. Esta contribución es seguida por una exposición de la experiencia de la CNMC sobre la intelligen-

cia artificial y ciencia de datos para la detección de colusión en la contratación pública, por parte de **Alfonso García Jiménez**. Se cierra esta sección con un análisis de la transparencia y el acceso al código fuente de los programas informáticos, efectuado por **Javier de la Cueva González-Cotera**.

Finalmente, se cierra el Anuario, como en años anteriores, con sus secciones fijas.

La de documentos de interés, elaborada por José Luis Ros-Medina, mediante la que se presentan los materiales más relevantes seleccionados a nivel nacional e internacional en el ámbito del buen gobierno y de la buena administración, incluyendo la calidad regulatoria.

La bibliográfica, elaborada por el profesor **Oscar Capdeferro Villagrasa**, secretario del Anuario, donde se seleccionan y sistematizan los estudios nacionales e internacionales relevantes en los temas que trata esta publicación.

Además, contamos de nuevo con la sección de jurisprudencia seleccionada y comentada, en la que pueden encontrarse relevantes sentencias judiciales internacionales, europeas y españolas sobre temas vinculados con el Anuario, en la que se constata, de nuevo, la consolidación del derecho a una buena administración como elemento de control judicial.

El magistrado **José Ramón Chaves García** se ocupa de nuevo de comentarnos las sentencias más significativas al respecto del TJUE y de los TTSJ de las CC. AA., mediante una meritoria tarea de selección de las más representativas entre la —de nuevo— abundante cosecha de 2024.

El año 2024 ha sido otra vez fructífero en la jurisprudencia del Tribunal Supremo español en relación con la buena administración. **Jesús Cudero Blas** realiza una interesante exposición al respecto.

Finalmente, en esta sección, incorporamos también el habitual estudio de **Juli Ponce Solé** sobre el buen gobierno y la buena administración en los tribunales extranjeros y en el TEDH.

Por último, el Anuario incluye de nuevo la sección de Modelos para usar. Se trata de una sección que se incluye cuando se detectan documentos de fácil uso para los gestores públicos, que pueden ayudarles en sus tareas cotidianas. En este Anuario se incluyen diversos referidos a la mejora regulatoria en el Ayuntamiento de Valencia, por parte de **Hilario Llavador Cisternes**.

Cabe señalar que el Anuario de este año, como hemos dicho, incorpora al profesor **José Luis Ros-Medina**, que sustituye a **Agustí Cerrillo** en la elaboración de la sección de documentos de interés, y a quien queremos agradecer el magnífico trabajo desarrollado durante todos estos años. Asimismo, este Anuario es el último que cuenta con la codirección del profesor Manuel Villoria, que en abril de 2025 ha sido nombrado por mayoría absoluta del

Congreso de los Diputados presidente de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, prevista en la Ley 2/2023. Agradecemos también al profesor Villoria su estupenda labor de dirección, y le deseamos lo mejor en su nueva etapa profesional.

2

Conclusiones y recomendaciones derivadas del *Living Lab* celebrado y de las contribuciones de este Anuario

Finalizamos este estudio introductorio con algunas conclusiones y recomendaciones derivadas de los trabajos de este Anuario sobre inteligencia artificial. En concreto, son dos conclusiones y diversas recomendaciones relativas a tres áreas (regulación, gestión —con especial atención a la contratación pública y la competencia—, y responsabilidad patrimonial y control judicial), ámbitos en los que se encuentran muchas sugerencias para la mejora de la situación existente en diversos puntos (así, mejora de la normativa estatal, autonómica, local; de la gestión de los recursos humanos, de la contratación pública en general y del respeto de la competencia y la evitación de colusión en particular; de la aplicación de la normativa de responsabilidad patrimonial, con consideración específica de la existencia de un proveedor de IA externo a la Administración que dé lugar a un contrato, y de los supuestos de reutilización y transferencia entre Administraciones de tecnología; finalmente, mejora del control judicial y de la transparencia asociada al derecho de acceso a la información contenida en el código fuente):

A) Conclusiones

1. Los Gobiernos locales están a las puertas de un proceso de transformación digital con el que automatizar su actividad y funcionamiento y poder avanzar en la prestación de servicios inclusivos, personalizados, proactivos y sostenibles.

Este proceso deberá desarrollarse en el marco de las exigencias de la buena administración, claramente delimitadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, evitando la denominada burocracia defensiva y el miedo a la firma, que paraliza políticas públicas necesarias para la sociedad, y permitiendo un buen gobierno local en el marco de una adecuada planificación.

La utilización de sistemas algorítmicos e inteligencia artificial en el sector público puede ser un elemento importante para lograrlo, aunque también presenta costes ambientales elevados y riesgos para los derechos de las personas y los intereses

generales conocidos, debido a sus limitaciones (errores, sesgos, alucinaciones...).

En ese proceso de transformación digital contamos ya con ejemplos significativos. Hay entidades locales que han implementado herramientas predictivas de situaciones de vulnerabilidad en el ámbito de los servicios sociales, mediante el análisis de diferentes fuentes de datos y tendencias sociales, identificando perfiles poblacionales en el territorio, relacionándolo con la información disponible, y aplicando una serie de algoritmos de aprendizaje automático (*machine learning*), lo que permite realizar simulaciones en tiempo real y redimensionar el servicio.

Otras experiencias interesantes en el ámbito local se centran en la atención ciudadana, mediante la incorporación de *chatbots* o robots conversacionales que, gracias a la inteligencia artificial, pueden dar respuesta en tiempo real a cierto tipo de demandas ciudadanas.

Son destacables también en el ámbito de la gestión y del mantenimiento de edificios los sistemas inteligentes basados en la metodología BIM³ (*Building Innovation Management*), que proporcionan una nueva forma de modelar y gestionar todo el proceso edificatorio mediante herramientas que incorporan la inteligencia artificial combinada con otras tecnologías disruptivas, integrando la definición arquitectónica y constructiva, el cálculo de instalaciones, las mediciones y los presupuestos, la planificación, modificación y gestión de obra y la gestión del mantenimiento durante la vida útil del edificio en un único archivo digital, evitando problemas de descoordinación al trabajar directamente sobre una realidad virtual de la edificación global, y garantizando un gran ahorro de costes en todo el proceso.

De la misma forma, se están desarrollando estrategias para digitalizar el funcionamiento de las ciudades y dotar de inteligencia sectores clave como la energía, el agua, la recogida de residuos o la movilidad, entre otros, diseñando a su vez gemelos digitales sobre los que poder simular, por ejemplo, nuevas rutas de transporte, cambios semafóricos, etc.

Estos son solo algunos ejemplos entre otros.

3. <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/mar-26012021-1009>.

2. Para avanzar en este proceso de transformación aludido, es necesario contar con un marco jurídico que dé respuesta a los riesgos que puedan derivarse del uso intensivo de la tecnología y, en particular, de la inteligencia artificial; una gestión pública adecuada, incluyendo la contratación pública, que respete la competencia en los mercados; y una rendición de cuentas basada en la responsabilidad administrativa por los daños que puedan causarse, así como un control jurídico, en última instancia judicial, de la violación legal mediante el uso de IA.

La inteligencia artificial es, desde luego, una cuestión suficientemente importante para no dejarla solo en manos de tecnólogos. Saber programar no garantiza el conocimiento transversal necesario ni la sabiduría precisa para un buen uso de la IA en garantía de los intereses generales. Y desde luego, no equivale a conocer las más elementales exigencias de un Estado social y democrático de derecho como el que los ciudadanos y las ciudadanas nos hemos dado, mediante nuestra Constitución de 1978 (art. 1.1).

B) Recomendaciones

1. En cuanto a los aspectos de regulación jurídica, es preciso ir más allá del Reglamento de IA de la UE, que, por supuesto, se aplica al nivel local español, tanto cuando las Administraciones locales actúen como proveedoras como cuando lo hagan como responsables del despliegue, esto es, usuarias, de la IA, de acuerdo con lo explicado en este Anuario.

Esta regulación complementaria del Reglamento europeo de IA puede ser tanto estatal como autonómica y propiamente local.

- a. En el nivel estatal, urge la actualización de la regulación de la actuación administrativa automatizada que actualmente incorpora el artículo 41 de la Ley 40/2015. En particular, la actuación administrativa automatizada debería ampliar su ámbito objetivo de aplicación más allá del procedimiento administrativo para también garantizar la seguridad jurídica cuando la inteligencia artificial y, en general, la automatización se lleve a cabo en el desarrollo de la actividad informal o la actividad material o prestacional de la Administración pública. Asimismo, la regulación de la actuación automatizada debería iden-

tificar, con carácter básico, unos criterios a ser tenidos en cuenta por cada Administración pública a la hora de decidir si automatiza o no una determinada actuación administrativa, con qué alcance se utilizarán los sistemas de inteligencia artificial y, en su caso, determinar los límites del uso de la inteligencia artificial en la actuación administrativa automatizada.

Además, la legislación básica debería incorporar otros elementos que, más allá de lo dispuesto en el RIA, den una respuesta adecuada a los principales riesgos que puede entrañar el uso de la inteligencia artificial en los Gobiernos locales:

- i. En primer lugar, debería actualizarse el catálogo de derechos de la ciudadanía en sus relaciones con las Administraciones públicas y, en particular, de las personas interesadas en un procedimiento administrativo automatizado o que cuente con trámites que hayan sido automatizados.
- ii. En segundo lugar, debería reconocerse el principio de transparencia algorítmica, dejando en manos del legislador autonómico la regulación de los mecanismos a través de los que canalizarla y, en particular, la creación de un registro de sistemas de inteligencia artificial para garantizar la transparencia de los sistemas algorítmicos a nivel local o la difusión de información sobre los sistemas de IA a través de la sede electrónica.
- iii. En tercer lugar, deberían identificarse los elementos básicos de la gobernanza de datos con el fin de garantizar la calidad de los datos que sean utilizados por las Administraciones públicas. Asimismo, en particular, en relación con los datos personales, debería valorarse la oportunidad de que la legislación básica previese los supuestos en los que se podrán tratar de manera automatizada para la realización de determinadas tareas públicas o la prestación de servicios públicos, a la vista de lo que dispone el artículo 22 del Reglamento General de Protección de Datos (por ejemplo, para su prestación personalizada o proactiva).

- iv. En cuarto lugar, deberían concretarse los aspectos básicos de la exclusión del uso de la inteligencia artificial respecto a ciertas tareas administrativas y la supervisión humana del uso de los sistemas de inteligencia artificial en las Administraciones públicas y, en particular, del control del uso de los sistemas de inteligencia artificial y de las decisiones automatizadas.
- b. Todos estos aspectos pueden ser posteriormente desarrollados por legislación autonómica y por cada Gobierno local a través de ordenanzas o reglamentos de administración digital, para poder impulsar efectivamente la incorporación de los sistemas de inteligencia artificial en el marco de su estrategia de transformación digital.

En particular, cada ayuntamiento debería concretar el procedimiento a seguir para decidir sobre el uso de los sistemas de inteligencia artificial tanto en sus relaciones con la ciudadanía como a nivel interno, por parte del personal a su servicio. Este procedimiento no solo deberá garantizar la fiabilidad, seguridad o robustez de los sistemas de inteligencia artificial utilizados, sino que también debería ser adecuado para asegurar la legitimidad de su uso a través de la participación de los órganos en los que reside la legitimidad democrática en el ámbito local, así como la participación de la ciudadanía.

En particular, resulta conveniente que las entidades locales se doten de instrumentos normativos propios, junto con guías, protocolos, instrucciones, para aterrizar la aplicación del RIA alineada con la estrategia corporativa y su modelo de gestión, de cara a su despliegue, pero también para evitar estos potenciales riesgos para los derechos y libertades de la ciudadanía. En concreto, estas instrucciones deben clarificar en qué casos y cómo se pueden utilizar estas herramientas para el uso corporativo y bajo qué condiciones, que, además, deberán ser convenientemente autorizadas. Estos documentos locales son de gran ayuda para la alfabetización que es obligatorio realizar en cumplimiento del RIA. Contamos ya con ejemplos como la Ordenanza tipo de transparencia y administración digital del Consorcio Localret (2025) o

la Ordenanza de administración digital del Ayuntamiento de Tarragona (2024).

Entre otras cuestiones, sería conveniente regular a nivel interno los siguientes aspectos:

- determinar y aprobar los usos de las herramientas de IA generativa por parte del personal, que deberían publicarse en el portal de transparencia del Ayuntamiento;
- disponer de un registro municipal de sistemas de IA (o bien adherirse a algún instrumento de transparencia algorítmica supramunicipal);
- establecer instrucciones internas respecto al uso de herramientas de IA generativa, tales como:
 - Aprobar un protocolo para la autorización del uso de estas herramientas en la actividad profesional. El Ayuntamiento debe velar por que estas herramientas cumplan con la normativa vigente y tengan el menor impacto medioambiental posible.
 - Que sean utilizadas por personas que, previamente, tengan los conocimientos y las competencias necesarios para hacer un uso adecuado de la herramienta, y siempre como apoyo al desarrollo de sus tareas y responsabilidades, nunca para reemplazar su actividad.
 - Ser responsables y ejercer la supervisión, de forma crítica, de los resultados obtenidos con su uso.
 - Informar sobre su uso en relación con la información que haya sido elaborada con estas herramientas.
 - No utilizar datos personales o documentos que estén protegidos por la propiedad intelectual.
 - Utilizar estas herramientas únicamente en dispositivos provistos por el Ayuntamiento.
 - Informar inmediatamente al Ayuntamiento de cualquier incidencia en el uso o funcionamiento de las herramientas.

2. Más allá de aspectos regulatorios, y entrando ahora en la gestión pública propiamente dicha, la introducción de la IA en el sector público plantea diversas necesidades que tendrán que ser atendidas con una gestión del cambio cultural y de la

estructura productiva que requiere esta revolución, transformando realmente los cimientos de lo público, en particular garantizando una sólida gobernanza de los datos sobre los que aplicar una IA que también será necesario gobernar para garantizar un uso respetuoso con la normativa, ético, responsable, garante de los derechos fundamentales y transparente, con acceso al código fuente.

Así:

- a. Desde el punto de vista de los recursos humanos del sector público, es preciso disponer de personal alfabetizado, en expresión del Reglamento europeo en materia de IA, partiendo de las necesidades en recursos humanos con competencias y habilidades digitales en el sector público. En este sentido, el Reglamento europeo de inteligencia artificial destaca la necesidad de alfabetización en materia de IA, ya que las entidades que pongan en funcionamiento sistemas de IA deberán contar con personal con competencias suficientes en esta materia, para un uso consciente de las oportunidades y los riesgos asociados a su utilización. El sector público tiene la obligación de alfabetizar a su personal para que pueda hacer un uso eficiente, pero también consciente, de cualquier sistema en el que directa o indirectamente se tomen decisiones basadas en los datos, muy especialmente si dicho sistema es de IA.

En el ámbito local, los principales problemas sobre recursos humanos son su gestión, la selección y retención de los empleados, y la dependencia de otros entes locales (especialmente de los pequeños municipios de las diputaciones). Las soluciones pasan por la cooperación y/o asistencia, bien a través de la prestación de servicios por otra Administración local —diputaciones o consejos comarcales—, el recurso a fórmulas asociativas —mancomunidad o consorcio—, o fórmulas colaborativas. Ello es cierto en los pequeños municipios, pero también en el resto, en lo que se refiere a la alfabetización en IA y a la disposición de personal cualificado en la implantación y el uso de sistemas basados en IA.

Son muchas las cuestiones a responder, pero cabe destacar tres: quién y cómo debe encargarse de la forma-

ción y la selección de empleados, y si es posible la compartición de personal especializado. La formación de los empleados existentes en la Administración no obsta a la necesidad de seleccionar nuevos efectivos, teniendo en cuenta el relevo generacional que deberá afrontarse en los próximos años. Los procesos selectivos deberían incorporar la valoración de las competencias, los conocimientos y habilidades vinculados con la digitalización y la IA.

- b. En cuanto a la contratación pública, la IA puede mejorar la transparencia, la eficiencia y la integridad de los procesos contractuales, en sus distintas fases, facilitando la planificación de contratos y la supervisión de procedimientos, así como la detección del fraude y de la corrupción. Sin embargo, su implementación debe ir acompañada de mecanismos de supervisión adecuados, que incluyan explicabilidad, control humano y adaptación a la realidad operativa de las Administraciones locales, evitando generar nuevas barreras administrativas o comprometer la seguridad jurídica.
- c. Desde la perspectiva de la competencia, la dinámica competitiva en la IA tiene el potencial de afectar enormemente a la eficiencia de este sector y, en última instancia, al conjunto de la economía, al presentar riesgos relevantes referidos a datos, capacidad de computación, capacitación, recursos financieros, prácticas de *bundling/tying* (paquetización de varios servicios relacionados o productos con herramientas de IA), prácticas restrictivas o discriminatorias, acuerdos de asociación o participación minoritarias de grandes compañías tecnológicas en *start-ups* innovadoras para restringir la competencia y reducir la innovación en el mercado (*killer acquisitions*). Al tratarse de un sector nuevo, de rápida evolución y en el que, al igual que en el resto de mercados digitales, la celeridad en las actuaciones es clave, la promoción de la competencia juega un papel especialmente importante para facilitar la comprensión del mismo e impulsar cambios que mejoren la eficiencia. En este contexto, hasta la fecha numerosas autoridades de competencia dentro y fuera de Europa han realizado estudios de promoción

de la competencia sobre el sector, identificando distintos retos y proponiendo recomendaciones para mejorar el funcionamiento competitivo de la IA, especialmente la generativa. En concreto, cabe destacar las siguientes:

1. La promoción de la competencia no está limitada a la propia IA, sino que depende de los mercados de *inputs*, como los servicios de nube o el *hardware* especializado. Es esencial el acceso a datos, computación, *hardware* y talento especializado sin restricciones injustificadas.
2. La inversión en supercomputadores públicos puede contribuir a proporcionar un mayor acceso a potencia de computación, y puede explorarse cómo facilitar este acceso de forma abierta y no discriminatoria.
3. La regulación debe ser equilibrada: no debe frenar la expansión de los operadores más pequeños, pero tampoco favorecer a los más grandes.
4. La cooperación internacional es necesaria para evitar la introducción de distorsiones y costes adicionales para las empresas. Las autoridades de competencia pueden realizar esfuerzos conjuntos de supervisión, con intercambio de información sobre los desarrollos más relevantes en el mercado con repercusión internacional y de conocimientos sobre el sector y sus tendencias.
5. La defensa de la competencia juega un papel importante a la hora de promover un funcionamiento competitivo del sector, y las autoridades de competencia deben emplear las herramientas a su disposición.
6. Una mayor transparencia sobre las inversiones minoritarias en el sector puede permitir hacer un seguimiento más estrecho sobre la concentración. Las alianzas procompetitivas entre desarrolladores de la IA y empresas con acceso a los *inputs* pueden impulsar el desarrollo de innovaciones.
7. El posible desarrollo de estándares de interoperabilidad sobre modelos fundacionales y sobre los distintos niveles de la cadena de valor de la IA, y la presencia de modelos *open-source*, pueden servir para promover la elección y la innovación.

8. Es importante el papel de las autoridades de competencia y el uso que puedan hacer de la IA para controlar efectivamente el uso que se hace de la IA por parte de los operadores.

En concreto, la colusión en la contratación pública y otros mercados representa una amenaza persistente para la competencia y el buen uso de los recursos públicos. La colusión se produce cuando empresas que, en condiciones normales, deberían competir entre sí, coordinan sus acciones para manipular variables clave como precios, producción o áreas de influencia, con el objetivo de maximizar beneficios conjuntos en detrimento del interés general. Esta coordinación puede ser explícita, a través de acuerdos formales, o tácita, cuando las empresas ajustan su comportamiento observando las acciones de sus competidores sin necesidad de comunicación directa. En los últimos años ha emergido una nueva forma de colusión facilitada por el uso de algoritmos. Se trata de la colusión algorítmica, en la que programas informáticos optimizan decisiones empresariales de forma autónoma y acaban generando resultados similares a una colusión tradicional. Esta puede producirse incluso sin intención explícita de las empresas, cuando los algoritmos aprenden, mediante inteligencia artificial, que evitar competir es la mejor forma de maximizar beneficios.

Uno de los ámbitos donde esta conducta reviste especial gravedad es el de las licitaciones públicas. La CNMC ha incorporado técnicas avanzadas de inteligencia artificial y ciencia de datos para detectar prácticas colusorias, destacando el desarrollo del sistema BRAVA (*Bid Rigging Algorithm for Vigilance in Antitrust*). Lejos de ser una "caja negra", BRAVA está diseñado para proporcionar explicaciones claras sobre sus resultados. Cada vez que señala una licitación como sospechosa, muestra también qué variables han influido en esa decisión, en qué grado, y cómo se compara ese caso con otros. Esto permite que los analistas de la CNMC puedan entender, cuestionar o matizar los resultados, integrándolos en su trabajo habitual.

La experiencia de la CNMC muestra que es posible avanzar hacia una supervisión más informada, proactiva y adaptativa,

basada en el uso responsable de tecnologías avanzadas. Este camino, sin embargo, exige mantener el compromiso con los principios fundamentales de la acción pública: legalidad, proporcionalidad, imparcialidad y supervisión humana. Solo así podremos asegurar que el uso de la inteligencia artificial no solo mejora la eficiencia de nuestras instituciones, sino que también refuerza su legitimidad y su capacidad para proteger el interés general.

3. Una buena regulación y una buena administración en el despliegue de la IA en las Administraciones públicas en general, y en las locales en particular, deben ir acompañadas, en un Estado de derecho, de la responsabilidad administrativa por los daños que puedan causar-se en el uso de la IA y del control judicial de la actividad administrativa que la utiliza, como instituciones de cierre del sistema.

Como señaló el conocido jurista francés Hauriou, en la introducción a su *Précis de Droit Administratif et de Droit Publique Général*, publicado en 1903, hay dos correctivos de los poderes de la Administración que “reclama el instinto popular”: que la Administración actúe (añadiríamos ahora en el siglo XXI que con IA, en su caso), pero que obedezca a la ley (y en caso contrario que sea controlada, en última instancia, por tribunales de justicia imparciales); que actúe (con IA, en su caso), pero que pague el perjuicio.

- a. Los supuestos más habituales en los que se puede producir responsabilidad patrimonial por el uso de sistemas de IA en la Administración local son variados, y a buen seguro se irán incrementando con el paso del tiempo. Se pueden identificar, por ejemplo, los siguientes supuestos:

- (1) Los tratamientos automatizados vinculados a procedimientos administrativos de toma de decisiones que generan sesgos y, con ello, perjuicios y daños antijurídicos. Estos supuestos se podrían producir a nivel local en varios de los sistemas referenciados en el Anexo III del Reglamento UE de inteligencia artificial: (a) educación y formación; (b) gestión de los trabajadores de la Administración local; y (c) acceso a servicios y prestaciones públicas municipales.
- (2) Filtraciones de datos y vulneración de datos de carácter personal, así como fallos de seguridad en los sistemas de inteligencia artificial.

- (3) La utilización de bots o chatbots, que guían en la realización de procedimientos administrativos, por defectos o errores en la información que puedan generar daños.
- (4) Daños directos provocados por errores en sistemas de inteligencia artificial, como, por ejemplo, en el caso de caída de un dron autopilotado, o en sistemas de reparto de servicios de asistencia en ambulancia cuando el algoritmo decida preferencias, etc.

Partiendo de la constatación de la ausencia de regulación específica en el Reglamento UE, y de la necesidad de establecer estándares de buena administración que permitan un funcionamiento de calidad de la IA que evite daños, parece que este ámbito podría suponer la revitalización de la teoría objetiva de la responsabilidad. Por otro lado, no parece que quepa aplicar en el mismo la cláusula de exención de responsabilidad por el estado de la ciencia o de la técnica, ni siquiera en relación con los sistemas de IA generativa en los que el programa aprende con una cierta independencia respecto al funcionamiento inicial, dado que en los casos de uso de sistemas de IA la Administración tiene siempre una responsabilidad en cuanto a la decisión de seguir utilizando o no estos sistemas para la adopción de decisiones, y sería ciertamente discutible que una Administración justificase el mantenimiento del uso de estos sistemas sin conocer de una manera precisa el funcionamiento de los mismos.

Las vías de posible exigencia de responsabilidad existirán en función de cómo se haya adquirido la tecnología. Así, en los supuestos de compra pública, sea por la utilización del contrato de servicios, el de suministros, o el procedimiento de asociación para la innovación, habrá que dirimir una cuestión que quizá no sea tan sencilla, como es saber si un daño producido por el uso de tecnologías de IA derivadas de la ejecución de un contrato ha sido o no “consecuencia de una orden inmediata y directa de la Administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma”, ya que será necesario para ello, a buen seguro, la aportación de pruebas periciales con un alto grado de especialización técnica en esta materia, cuestión que no será sencilla. A esta cuestión se refiere el artículo 196 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, que regula la “indemnización de daños y perjuicios causados a terceros”. Asimismo, el artículo 311 de la misma ley, que regula específicamente la “ejecución, responsabilidad del contratista y cumplimiento de los

contratos de servicios”, plantea la cuestión de que para la determinación última del responsable se deberán analizar con detalle las prescripciones técnicas, y deberá comprobarse si el daño a terceros se ha producido derivado de “omisiones, errores, métodos inadecuados o conclusiones incorrectas en la ejecución del contrato”, supuestos en los cuales respondería el contratista, ya que respecto a otras cuestiones la responsabilidad plena sería para la Administración local.

Por otro lado, una de las opciones que también se presentan como probables para el acceso a sistemas de IA por parte de las Administraciones locales es la reutilización y transferencia de tecnología. Un artículo relevante al respecto es el 157 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, que regula la “reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración”, conectándose obviamente con el artículo 158 de la misma ley, que establece las condiciones de “transferencia de tecnología entre Administraciones”. Esta es una vía para evitar la dispersión y la ineficiencia en el uso de dicha tecnología por parte de diversas Administraciones. Respecto a la responsabilidad administrativa por el uso de tecnología reutilizada que cause daños, se deben diferenciar dos supuestos, teniendo en cuenta que será el convenio el que seguramente determinará el régimen de responsabilidad:

- i. El primer supuesto sería el de adquisición de tecnología reutilizada para su utilización por la Administración local, sin existir utilización conjunta con otra Administración. En este supuesto nos encontramos ante lo que sería como un diseño propio por la Administración local del sistema de IA.
 - ii. El segundo supuesto sería el de la utilización conjunta de un sistema de IA por dos o más Administraciones, cuestión que en ámbitos como la administración digital en la recaudación tributaria está comenzando a ser habitual. En estos supuestos, diferentes Administraciones utilizan la misma tecnología de manera conjunta y simultánea, definiéndose la utilización en el convenio, así como el reparto de los costes de mantenimiento y funcionamiento de los sistemas. En estos casos se debe aplicar el régimen previsto en el artículo 33 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, que se refiere a la “responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas”.
- b. Finalmente, para el caso de que el uso de IA por el sector público viole el ordenamiento jurídico, el control judicial es el último ba-

luarte del Estado social y democrático de derecho previsto en la Constitución.

A lo largo y ancho de Europa y del mundo se han suscitado diversos litigios por el empleo de IA por parte de los Gobiernos y las Administraciones, como en el caso de la Sentencia de 25 de febrero de 2025 de la Corte Constitucional de Colombia, en la que se concedió acceso al código fuente de un programa empleado por la Administración colombiana, señalando lo siguiente:

“En efecto, en un sistema constitucional y democrático, los ciudadanos deben conocer la forma, el fundamento y el proceso a través del cual se toman las decisiones de política pública que los afectan. Cuando los ciudadanos no conocen la forma en la que las aplicaciones o sistemas de toma de decisiones están construidas, no pueden llegar a entender a cabalidad cuál es la finalidad con la que el Estado usa los datos de las personas. Tampoco pueden saber si existen defectos en el diseño que lleguen a generar o reproducir graves discriminaciones o sesgos. Por ello, el derecho de los ciudadanos a acceder, en la medida de lo posible, a información sobre los sistemas algorítmicos que utiliza el Estado para la toma de decisiones, y el uso que se le da a los mismos, es una garantía fundamental para evitar que estas tecnologías lleven a la vulneración de otros derechos fundamentales”

Es también el supuesto español, donde el denominado caso Bosco ha generado ya diversas sentencias judiciales en relación con la transparencia y el código fuente. El código fuente es el archivo o conjunto de archivos que tienen un conjunto de instrucciones muy precisas, basadas en un lenguaje de programación, que se utiliza para poder compilar los diferentes programas informáticos que lo emplean y se puedan ejecutar sin mayores problemas. Los usuarios pueden usar el *software* sin mayores preocupaciones gracias a una interfaz gráfica sencilla que se basa en el desarrollo del código fuente. El usuario no necesita saber el lenguaje de programación utilizado para desarrollar un determinado *software*. En este ámbito, el acceso al código fuente, en su doble faceta de garante de la seguridad estatal y de la necesaria transparencia de un sistema democrático, debe comenzar a ser una realidad sobre la que se diseñe un nuevo modelo constitucional que atienda a las nuevas relaciones de poder, los derechos fundamentales, la construcción de organismos interoperables y el derecho de participación de la ciudadanía en la producción normativa realizada con lenguajes formales.