

PRESENTACIÓN

El encuentro de Ferrara: controles jurídicos sobre las decisiones algorítmicas de las Administraciones públicas. RAICA alcanza la madurez

Alfredo Galán Galán

*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona.*

Director de la Fundación Democracia y Gobierno Local

Andrés Fernando Ospina Garzón

*Docente-investigador de la Universidad Externado de Colombia.
Magistrado auxiliar del Consejo de Estado de Colombia*

En la ciudad de Ferrara, Italia, el lunes 26 de mayo de 2025, se reunió por tercera vez la Red Académica Internacional de Control de la Administración (RAICA). El encuentro tuvo lugar, como en las ediciones pasadas, con el apoyo de la Fundación Democracia y Gobierno Local y, en esta ocasión, también de la Universidad de Ferrara, anfitriona del evento. La iniciativa contó, asimismo, con el respaldo de otras instituciones, principalmente la Universidad de Trieste, la Universidad “G. d’Annunzio”, el *Centro di Alta Formazione e Consulenza Amministrativa* (CAFCA) y la Región Emilia-Romagna.

En la inauguración de la tercera jornada de la RAICA, celebrada bajo el título “Controles jurídicos sobre las decisiones algorítmicas de la Administración pública”, intervinieron Alfredo Galán, en su condición de director de la Fundación Democracia y Gobierno Local, y Marcovalerio Pozzato, presidente de la sección regional de control de la *Corte dei Conti*. Las exposiciones y ulteriores debates se ordenaron en torno a dos mesas. La primera, moderada por Gianluca Gardini, profesor de la Universidad de Ferrara, se dedicó al marco normativo, límites y retos de las decisiones algorítmicas. La segunda mesa, por su parte, moderada por Claudia Tubertini, profesora

de la Universidad de Bolonia, tuvo como objeto las garantías frente a las decisiones algorítmicas. Concluyó el encuentro con la relatoría general de Andrés Ospina, profesor de la Universidad Externado de Colombia.

La obra que el lector tiene en sus manos recoge los informes nacionales elaborados por los expertos de los diez países miembros de la red, cinco americanos y otros cinco europeos, enriquecidos por las valiosas aportaciones realizadas en el marco de los debates tenidos con ocasión del encuentro de Ferrara. Constituyen, en su conjunto, y complementado por la relatoría general de carácter transversal, un completo y útil estudio comparado de la materia sobre la que versan, el control jurídico de las decisiones administrativas algorítmicas, seleccionada por su común interés en ambos lados del océano.

La jornada celebrada en Ferrara y esta publicación, que supone el tercer número de la colección Cuadernos RAICA, implica dar un paso adelante más en la dirección marcada por el Acta Fundacional de la Red, formalizada el 20 de octubre de 2023, según la cual se crea “como un foro académico riguroso y de excelencia, con vocación de permanencia y que, año tras año, realice aportaciones esenciales para que las Administraciones públicas sean, cada vez más y de mejor manera, instrumentos democráticos, eficaces y eficientes en aras de la consecución del interés general, expresión de buenas prácticas y de ética pública, así como de realización de la dignidad humana, y garantes de los derechos y libertades públicas”. No hay dos sin tres. Y el tres, en nuestro caso, es reflejo de que ha alcanzado la madurez una iniciativa que conserva hoy todo el sentido y la ilusión de sus participantes.

Para concluir, como herramienta metodológica importante del ejercicio académico comparado realizado, se transcriben a continuación las preguntas que integran el cuestionario orientativo que los expertos nacionales debieron responder en la elaboración de sus correspondientes informes.

“Cuestionario respecto los controles jurídicos sobre las decisiones algorítmicas de las Administraciones públicas”.

El cuestionario está estructurado en torno a cinco preguntas principales. Los expertos nacionales tienen libertad para organizar las respuestas de la manera más pertinente para su país. Para facilitar la tarea, el cuestionario ofrece preguntas más específicas, que son puramente ilustrativas y no pretenden ser vinculantes. Se concede al experto la mayor libertad posible a la

hora de organizar el discurso, siempre que responda plenamente a las cinco preguntas principales y al mayor número posible de subpreguntas.

A modo de normalización, se aclara que “decisión algorítmica individual” significa: decisión que afecta a la esfera jurídica de un particular, adoptada por una autoridad pública mediante el uso de un algoritmo.

Y que por “inteligencia artificial” se entiende: una herramienta artificial, basada en un ordenador, capaz, mediante la optimización de funciones matemáticas, de mostrar capacidades humanas como el razonamiento, el aprendizaje, la planificación y la creatividad (ISO/IEC 42001:2023 *Information Technology, Artificial intelligence Management System - AIMS*).

Pregunta 1. Los límites del marco jurídico actual ante el uso de herramientas automatizadas para la toma de decisiones por parte de las autoridades públicas. En particular:

- ¿Existe alguna norma constitucional y/o nacional que permita que la Administración actúe mediante una decisión algorítmica individual?
- ¿Existen disposiciones de derecho supranacional o internacional que permitan decisiones algorítmicas individuales?
- En su opinión, ¿es necesaria una base jurídica mínima para permitir el uso de la inteligencia artificial por parte de las Administraciones públicas? O, dado el uso meramente instrumental y servil de la inteligencia artificial, ¿no es necesaria una normativa habilitante para utilizar esta tecnología en el proceso de toma de decisiones públicas, que sigue estando bajo el control consciente (*suitas*) de los humanos?
- ¿Permiten las leyes vigentes en su país el uso de herramientas de inteligencia artificial para la toma de decisiones por parte de las autoridades públicas?
- ¿Está reconocida en su país la posibilidad de que la Administración realice una actividad totalmente automatizada (sin intervención humana)? ¿Solo para actos reglados o también discrecionales?
- ¿Cree que es posible que la inteligencia artificial sea utilizada por las Administraciones públicas, bajo supervisión humana, para dictar actos discrecionales?
- ¿Siguen siendo eficaces los principios tradicionales del derecho sobre la actividad administrativa (legalidad, proporcionalidad, eficiencia, eficacia, rentabilidad, imparcialidad, buen funcionamiento, pre-

caución) ante la transición digital, o deben desarrollarse principios específicos para la actividad algorítmica (como, por ejemplo, el de interoperabilidad)?

- ¿Se utilizan en su país otras tecnologías, distintas de la inteligencia artificial, para la toma de la decisión administrativa (como, por ejemplo, *blockchains*)?

Pregunta 2. Uso eficaz de herramientas automatizadas por las Administraciones públicas. En particular:

- ¿Utilizan ya las Administraciones públicas de su país sistemas de inteligencia artificial para la toma de decisiones individuales?
- ¿Hubo problemas organizativos o prácticos a la hora de utilizar estas herramientas?
- ¿Tienen los funcionarios encargados de su uso un conocimiento adecuado del instrumento utilizado?
- ¿Han activado sus Gobiernos (nacionales y locales) actividades específicas de contratación/formación/seguimiento para los profesionales encargados de utilizar herramientas algorítmicas en la toma de decisiones públicas?
- ¿Los sistemas de inteligencia artificial utilizados se compran generalmente a particulares/empresas privadas ajenos a la Administración? ¿A través de qué procedimiento?
- ¿Se imponen controles al funcionamiento de los sistemas de inteligencia artificial?
- ¿Ha habido fenómenos individuales de toma de decisiones algorítmicas que hayan producido resultados diferentes de los esperados por la Administración?

Pregunta 3. Los efectos del uso de herramientas automatizadas en los derechos de participación de los interesados y en la transparencia de la actividad administrativa. En particular:

- ¿Puede el uso de herramientas automatizadas para la toma de decisiones públicas menoscabar los derechos procedimentales de participación y la transparencia de la acción y organización públicas?
- ¿Qué normas/instituciones procedimentales son las más vulnerables a estos prejuicios (si es que existen)? Por ejemplo, las institucio-

nes de información pública, contradicción, participación, comunicación, acceso, transparencia, etc.

- ¿Existen en su país formas “espontáneas” de participación en la actividad administrativa? ¿Existen instrumentos de “democracia directa” para la toma de decisiones públicas en general? ¿Pueden los sistemas de inteligencia artificial fomentar la participación generalizada y los mecanismos de codecisión para las decisiones administrativas generales (planes, programas, presupuestos, etc.)?
- ¿Se han emprendido en este ámbito iniciativas de información, formación y educación dirigidas a los ciudadanos?
- ¿Ha habido impugnaciones legales de decisiones públicas automatizadas en su país?

Pregunta 4. Garantías procedimentales relativas al acto administrativo automatizado. En particular:

- ¿Prevé su legislación nacional alguna norma o principio jurídico que limite los actos automatizados?
- ¿Prevé su legislación nacional un principio general de transparencia para los procedimientos administrativos que dan lugar a actos administrativos automatizados?
- ¿Se han introducido salvaguardias específicas para los procedimientos administrativos que dan lugar a actos administrativos automatizados?
- ¿Existen pronunciamientos judiciales que exijan garantías específicas en relación con los procedimientos administrativos que dan lugar a actos administrativos automatizados? ¿Se respetan estos pronunciamientos en la práctica?
- ¿Se están estudiando en su país nuevos instrumentos jurídicos para que la legislación administrativa se adapte al nuevo escenario tecnológico?
- ¿Existen pronunciamientos de tribunales internacionales que exijan la normalización de las garantías reconocidas en su país y las reconocidas en los países vecinos, en referencia a las decisiones algorítmicas individuales?
- ¿Existen actos de organismos internacionales que exijan la normalización de las garantías reconocidas en su país y las reconocidas en los países vecinos, en referencia a las decisiones algorítmicas individuales?

- ¿Qué tipo de reformas serían necesarias con respecto a las decisiones algorítmicas individuales?

Pregunta 5. El control judicial de la decisión administrativa automatizada/algorítmica. En particular:

- ¿Qué tribunal de su país es competente para revisar la decisión algorítmica individual adoptada por una Administración pública?
- ¿Puede haber conflictos de jurisdicción al controlar la legalidad de una decisión automatizada adoptada por una Administración pública?
- ¿Se otorgan al juez poderes diferentes (decisorio, investigador, cautelar) cuando revisa un acto administrativo tradicional y un acto administrativo automatizado?
- ¿Qué tipo de control debe realizar el juez de su país para verificar la legalidad de una decisión automatizada?
- ¿De quién es la responsabilidad de una decisión automatizada ilegal en su país?
- ¿Qué tipo de responsabilidad existe (disciplinaria, contable, administrativa, civil, penal, etc.) en caso de acto algorítmico ilícito? ¿Sobre quién recae esta responsabilidad?
- ¿Se pueden imaginar fenómenos de resistencia o, como se les llama, de “administración defensiva” frente a la utilización de la inteligencia artificial en las decisiones individuales?
- ¿Existen pronunciamientos de tribunales internacionales que condicionen la revisión judicial de las decisiones automatizadas en su país?
- ¿Qué tipo de reformas serían necesarias en este ámbito?