

# Informe nacional de Francia

**Émilie Deabaets<sup>1</sup>**

*Profesora titular de Derecho Público.  
Universidad Toulouse Capitole*

**SUMARIO.** 1. Introducción. 2. Marco normativo habilitante para el uso de inteligencia artificial en la toma de decisiones administrativas: límites y posibilidades. 3. Las Administraciones públicas ante el fenómeno de la inteligencia artificial: situación actual. 3.1. Grado de implementación y uso de la inteligencia artificial por parte del sector público. 3.2. Formas de obtención o adquisición de los sistemas de inteligencia artificial. 3.3. Nivel de conocimiento y formación de los empleados para el correcto manejo de la inteligencia artificial. 3.4. Los mecanismos de control administrativo de los sistemas de inteligencia artificial. 4. El impacto de la inteligencia artificial en los derechos de participación de los interesados y en la transparencia de la actividad administrativa. 5. Las garantías procedimentales frente a actos administrativos algorítmicos. 5.1. El alcance de la utilización de sistemas de inteligencia artificial para la adopción de actos administrativos. 5.2. Límites y salvaguardias jurídicas frente a la adopción de actos ad-

---

1. Traducción del francés al español: Dra. Prof.<sup>a</sup> Rhita Bousta, Referente Francia RAICA. Se ha conservado el nombre original en francés *Défenseur des droits* (Ombudsman francés), ya que su estructura e historia se diferencian del Defensor del Pueblo español o de los defensores de los derechos humanos en otros países. En cuanto a las instituciones mencionadas, se han mantenido las siglas francesas oficiales, precedidas siempre por la traducción del nombre de la institución del francés al español.

ministrativos algorítmicos. 5.3. Propuestas de mejora. **6. El control judicial de las decisiones administrativas algorítmicas.** **7. La responsabilidad de las Administraciones públicas por daños derivados del uso de sistemas de inteligencia artificial.** 7.1. Naturaleza y alcance de las responsabilidades. 7.2. La responsabilidad de los empleados públicos: el posible avance de la “administración defensiva”. **8. Conclusiones.** **9. Bibliografía.**

## 1. Introducción

Según una encuesta realizada en 2023, solo el 24 % de los encuestados franceses afirmaba saber exactamente qué era la inteligencia artificial (en adelante, IA)<sup>2</sup>. Esta constatación sociológica parece interesante a la hora de evaluar el uso de la IA en las relaciones entre los ciudadanos y las Administraciones públicas, y especialmente cuando se trata de decisiones administrativas algorítmicas.

Varias autoridades administrativas independientes contribuyen, en función de sus respectivas competencias y ámbitos de actuación, a informar a los ciudadanos.

A modo de ejemplo, la Comisión Nacional de Informática y Libertades (CNIL), que cuenta con un servicio de IA desde enero de 2023 y ha publicado un plan de acción para permitir el despliegue operativo de sistemas de IA respetuosos con la privacidad, intenta explicar a los ciudadanos los retos que se plantean a través de una serie de publicaciones en línea (fichas prácticas, glosario de IA, ilustraciones y ejemplos de IA, estudio de riesgos). Su misión de “reflexión sobre los problemas éticos y las cuestiones sociales que plantea la evolución de las tecnologías informáticas y digitales” le ha permitido organizar consultas públicas previas. Tras estas consultas, ha publicado, entre otros, un informe sobre los retos éticos de la IA, en el que se aborda directamente la cuestión de la toma de decisiones automatizada (CNIL, 2017), así como sobre la videovigilancia algorítmica (CNIL, 2022).

El Défenseur des droits (Ombudsman francés) ha publicado también varios informes públicos en los que se mencionan los riesgos, en particular, de la automatización de la discriminación y la vigilancia generalizada (Défenseur des droits, 2020, 2021, 2024).

2. Fuente: <https://www.ipsos.com/fr-fr/51-des-francais-ne-se-declarent-pas-particulierement-effrayes-par-lintelligence-artificielle>.

El Comité Consultivo Nacional de Ética Digital (CCNE), encargado de “contribuir a la reflexión sobre los retos éticos que plantean los avances de la ciencia, la tecnología, los usos y las innovaciones en el ámbito digital”, también participa en la información de la sociedad civil. Por ejemplo, ha llevado a cabo una reflexión en el ámbito médico (CCNE, 2023a) y sobre los sistemas de IA generativa (CCNE, 2023b).

En otras palabras, la realidad sociológica y el *soft law* deben tomarse en consideración a la hora de analizar el tema en términos puramente jurídicos.

## **2. Marco normativo habilitante para el uso de inteligencia artificial en la toma de decisiones administrativas: límites y posibilidades**

A nivel europeo, el artículo 22 del RGPD establece el principio de prohibición de las decisiones individuales *totalmente* automatizadas cuando produzcan efectos jurídicos para el individuo o le afecten de manera significativa. Se autorizan entonces las decisiones *parcialmente* automatizadas. Por otra parte, se autorizan las decisiones totalmente automatizadas que no produzcan efectos jurídicos para el individuo ni le afecten significativamente (aunque la identificación de estas decisiones pueda ser compleja). Finalmente, también se autorizan las decisiones totalmente automatizadas que entran en el ámbito de las tres excepciones previstas en este artículo (decisiones necesarias para la celebración o ejecución de un contrato, decisiones autorizadas por el derecho de la Unión o nacional, y decisiones basadas en el consentimiento explícito de la persona).

El artículo 11 de la Directiva sobre policía y justicia, que prohíbe las decisiones individuales totalmente automatizadas, tiene también varios límites.

El Reglamento sobre la IA n.º 2024/1689, de 13 de junio de 2024 (RIA), que tiene por objeto regular el desarrollo, la comercialización y el uso de los sistemas de IA, establece una serie de normas para los sistemas de IA (SIA) de alto riesgo, entre los que se incluyen numerosos SIA utilizados por las Administraciones públicas. Enumerados en el anexo III del Reglamento, entre ellos figuran los sistemas de IA utilizados en los ámbitos de la educación, del empleo, del acceso a los servicios públicos esenciales, de la aplicación de la ley, de la inmigración y de la Administración de Justicia.

Del mismo modo, en el verano de 2024, el Consejo de Europa adoptó un convenio marco sobre la IA y los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. Firmado por la Comisión Europea en septiembre de

2024, este convenio también tiene como objetivo proporcionar un marco para el uso de la IA.

Ahora bien, en Francia, en esta materia, no existe una habilitación constitucional expresa. En el pasado, los intentos de incluir la materia digital en la Constitución siempre han acabado en fracaso. El proyecto de Carta Digital de 2018, por ejemplo, se estructuraba en torno a derechos individuales (derecho de acceso a las redes digitales, derecho a la protección de datos, derecho a la educación digital, etc.), y nunca se ha concretizado.

A pesar de esta ausencia, existe una habilitación legislativa expresa que adaptó la Ley n.º 78-17, de 6 de enero de 1978, sobre informática, ficheros y libertades, conocida como *Loi Informatique et Libertés*, al nuevo marco jurídico europeo. Así, desde la Ley n.º 2018-493, de 20 de junio de 2018, de protección de datos de carácter personal, las Administraciones francesas están autorizadas a actuar mediante una decisión algorítmica individual. Con esta habilitación, según la exposición de motivos del Proyecto de Ley n.º 490, de 13 de diciembre de 2017, relativo a la protección de datos personales, mediante el artículo 14 el Gobierno ha querido no solo “abrir más ampliamente la posibilidad de que la Administración recurra a decisiones automatizadas (adoptadas sobre la base de un algoritmo)”, sino también regular esta posibilidad.

Si bien la Administración ya se apoyaba en algunos casos en algoritmos para ayudar a tomar decisiones —como para calcular derechos o asignar personal o alumnos—, bajo el régimen de la Ley de 1978, ahora cuenta con una habilitación expresa.

La posibilidad de que la Administración ejerza una actividad totalmente automatizada está reconocida en Francia, sin distinción entre actos reglados y actos discrecionales. De hecho, el estudio de impacto de la Ley de 2018, que data del 12 de diciembre de 2017, explicaba que “la intervención humana no siempre parece necesaria para garantizar los derechos de las personas afectadas y de los usuarios de los servicios públicos, como por ejemplo para el cálculo del impuesto sobre la renta. El mantenimiento de esta prohibición absoluta no permite responder a la evolución de la actividad administrativa, que recurre cada vez más al tratamiento algorítmico, en particular para las decisiones masivas que la normativa enmarca con precisión y cuya rápida emisión permite la correcta prestación del servicio público”.

Así pues, dado el margen de apreciación que deja a los Estados miembros el artículo 22 del RGPD, el legislador francés ha decidido que se pue-

den adoptar decisiones administrativas individuales totalmente automatizadas, siempre que cumplan determinadas condiciones que constituyen garantías para los ciudadanos. Según el artículo 21 de la Ley de 2018 antes citada, estas condiciones son las siguientes: la persona afectada por la decisión debe ser informada del hecho de que se ha adoptado sobre la base de un algoritmo y de los principales elementos para comprender el algoritmo; el tratamiento algorítmico debe ser controlado por parte del organismo público; la persona afectada por la decisión debe tener la posibilidad de una intervención humana en caso de recurso contra la decisión totalmente automatizada; y, en caso de “datos sensibles”, no se puede tomar una decisión totalmente automatizada.

El Tribunal Constitucional (*Conseil constitutionnel*) validó estas disposiciones añadiendo una especie de garantía suplementaria. Al precisar que “los algoritmos capaces de revisar por sí mismos las normas que aplican, sin el control y la validación del responsable del tratamiento, no podrán utilizarse como base exclusiva de una decisión administrativa individual”, prohíbe el uso de algoritmos de “autoaprendizaje” para decisiones administrativas individuales totalmente automatizadas (Cons. Const., 12 de junio de 2018, n.º 2018-765 DC).

Así pues, según el marco normativo francés, los actos que entran en el ámbito del poder discrecional de la Administración pueden plantear una dificultad particular, en la medida en que dejan a la Administración un margen de apreciación para ponderar varios intereses. Nada se opone a que la IA sea utilizada en un momento dado y con un fin determinado por las autoridades en el caso de actos que entran dentro de su poder discrecional, siempre que el resultado del SIA no sea más que un elemento de la decisión adoptada. Pero la dificultad reside en definir este control humano, dada la tendencia natural de los agentes a basarse sistemáticamente en algoritmos. Así pues, para ser considerado como tal, el control humano debe ser suficientemente coherente y tener una influencia real en la decisión adoptada (véase, en este sentido, el informe del Consejo de Europa, 2024).

### **3. Las Administraciones públicas ante el fenómeno de la inteligencia artificial: situación actual**

#### **3.1. Grado de implementación y uso de la inteligencia artificial por parte del sector público**

Diversas propuestas de clasificación de las prácticas han sido presentadas por universitarios y por la propia Administración responsable de las cues-

tiones digitales (véanse los trabajos del servicio vinculado al primer ministro francés, “Etalab”). Además, también se ha creado un observatorio de algoritmos públicos para enumerar los algoritmos utilizados por la Administración<sup>3</sup>.

Las Administraciones públicas (Administraciones nacionales y locales, otros organismos encargados de un servicio público) ya utilizan los SIA en su gestión interna y en sus relaciones con los usuarios. Este uso puede ser de carácter general, para orientar a la Administración en la definición y aplicación de políticas públicas, o de carácter individual, para ayudarla a tomar decisiones respecto de sus administrados.

Así pues, el término “algoritmización de la Administración” o “acción pública algorítmica” se utiliza ahora incluso para designar “el uso creciente por parte de la Administración de algoritmos o SIA, destinados a automatizar, normalizar, e incluso mejorar y/o acelerar ciertos procedimientos o ciertas etapas de los procedimientos administrativos” (Défenseur des droits, 2024).

La Administración también recurre a sistemas de IA generativa, como “Albert”, un asistente conversacional desarrollado por el Estado a partir de fuentes oficiales francesas. Este asistente ayuda a la Administración a responder a los ciudadanos y a agilizar la tramitación de los procedimientos administrativos. Por el momento, su uso está reservado a los funcionarios para ayudarles a responder mejor a las solicitudes de los ciudadanos, buscar información sobre la normativa e incluso redactar resúmenes.

En su informe antes citado, el Défenseur des droits da numerosos ejemplos de esta utilización, algunos directamente vinculados con la toma de decisiones individuales, como, por ejemplo, la mejora del diagnóstico médico y la prevención mediante el uso de imágenes médicas y algoritmos de modelización de factores de riesgo (véase el Decreto n.º 2024-468, de 24 de mayo de 2024, relativo a la implantación del espacio digital de la salud).

Pero, en la mayoría de los casos enumerados en este informe, la IA está pensada para mejorar la oferta de servicio público en general: identificar eventos de alto riesgo organizados en el espacio público con fines de “seguridad” mediante la “videovigilancia aumentada” (Ley n.º 2023-380, de 19 de mayo de 2023, sobre los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de 2024, y Decreto n.º 2023-828, de 28 de agosto de 2023); personalizar el aprendizaje de los

3. Disponible aquí: <https://odap.fr/inventaire/synthese/>.

alumnos de primaria y secundaria mediante algoritmos de personalización dinámica (ayudas educativas “Adaptativ’Maths” o “Lalilo”); luchar contra el despilfarro de alimentos en los comedores públicos mediante sistemas de cálculo que anticipen el número de comidas que se entregarán cada día; orientar el despliegue de las políticas públicas, simular las consecuencias económicas y sociales que puede producir una nueva medida legislativa; o analizar las necesidades locales (gestión del agua, prevención/detección de fugas o implantación y optimización del alumbrado conectado).

### **3.2. Formas de obtención o adquisición de los sistemas de inteligencia artificial**

Es difícil determinar el origen de los SIA. Estos pueden ser desarrollados por las propias Administraciones o por particulares o empresas externas. Sin embargo, en un contexto en el que se recurre cada vez más a estas herramientas, su desarrollo requiere competencias técnicas y un tiempo del que las Administraciones no siempre disponen. Por ello, es probable que recurran a proveedores privados según el caso. Se pueden citar varios ejemplos:

- Para el acceso a la enseñanza superior, los centros disponen, por ejemplo, de una herramienta de ayuda a la toma de decisiones propuesta por el Ministerio en el marco del procedimiento denominado “Parcoursup”. Pero también pueden utilizar su propia herramienta, siempre que no recopile otros datos personales distintos de los previstos en la legislación.
- Para la identificación de riesgos en materia de seguridad pública, los servicios del Ministerio del Interior y varios municipios franceses han recurrido, por ejemplo, a programas informáticos de análisis automático de imágenes desarrollados por empresas privadas, como el programa “BriefCam”, que ha generado numerosos litigios.

Más allá de la cuestión de las competencias técnicas y del tiempo que deberían dedicar las Administraciones públicas, la elección entre recurrir a un SIA desarrollado internamente o por empresas privadas plantea la cuestión sensible de la soberanía de la IA. En 2024, durante la presentación del asistente conversacional “Albert”, el primer ministro francés, Gabriel Attal, subrayó la importancia del carácter soberano de esta IA, entrenada con datos oficiales franceses, alojada en Francia y desarrollada a partir de modelos de lenguaje existentes pero abiertos.

### 3.3. Nivel de conocimiento y formación de los empleados para el correcto manejo de la inteligencia artificial

A nivel de la Unión Europea, el artículo 4 del RIA establece la obligación de enseñar al personal la materia de IA a través de cursos y formaciones. Por lo tanto, las Administraciones públicas que utilizan un SIA están ahora obligadas a adoptar “medidas para garantizar, en la medida de lo posible, un nivel suficiente de dominio de la IA por parte de su personal”. Sin embargo, el artículo 4 se limita a esta frase y no precisa el contenido de dicha obligación.

En Francia, algunas estructuras interministeriales —que han evolucionado mucho en los últimos años— constituyen un apoyo: la Dirección Interministerial de Transformación Pública (DITP), que impulsa y coordina el programa de transformación pública, y la Dirección Interministerial de Digitalización (Dinum), cuya misión es elaborar y dirigir la estrategia digital del Estado. Dentro de la Dinum, el departamento “Etalab”, creado en 2011 en el marco del *open data*, también acompaña hoy a las Administraciones en la apertura y el uso responsable de los algoritmos públicos. En este contexto, ha elaborado una Guía de algoritmos públicos para todas las Administraciones que diseñan, desarrollan y operan tratamientos algorítmicos. Publicada en 2019, esta guía tiene por objeto ayudar a las Administraciones en la aplicación del marco jurídico relativo a los algoritmos públicos, en particular en materia de transparencia<sup>4</sup>.

Por otra parte, ante las dificultades prácticas, los agentes encargados de utilizar las herramientas algorítmicas pueden recurrir a las herramientas que ponen a su disposición dos autoridades administrativas independientes: la Comisión Nacional de Informática y Libertades (CNIL) y la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos (CADA). Estas autoridades han elaborado, por ejemplo, una guía práctica conjunta para la publicación en línea y la reutilización de datos públicos<sup>5</sup>.

Además, los agentes encargados de utilizar las herramientas algorítmicas pueden solicitar, dentro de su Administración:

- Su delegado de protección de datos (DPO), cuya designación es obligatoria en las Administraciones (artículo 37 del RGPD). El DPO se encarga de garantizar la conformidad de todos los tratamientos de datos llevados a cabo en su Administración con el RGPD.

4. <https://www.etalab.gouv.fr/algorithms-publics/>

5. <https://www.cnil.fr/sites/cnil/files/atoms/files/guide-open-data.pdf>.



- La persona responsable del acceso a los documentos administrativos (PRADA), cuya designación es obligatoria para las Administraciones mencionadas en el artículo L. 300-2 del Código de Relaciones entre el Público y la Administración (en adelante: CRPA). El PRADA facilita la tramitación de las solicitudes de comunicación de documentos administrativos y de reutilización de la información pública, y garantiza la coordinación entre su Administración y la CADA (artículo R. 330-4 CRPA).

Sin embargo, estas medidas siguen siendo insuficientes. En su informe de 2024, el Défenseur des droits recomienda “garantizar la formación interna, en las Administraciones y organismos afectados, para que los agentes que reciben estas solicitudes de información adicional puedan identificarlas, por ejemplo, mediante ejemplos”.

### **3.4. Los mecanismos de control administrativo de los sistemas de inteligencia artificial**

Se pueden mencionar dos tipos de control: el control interno y el control externo a la Administración que recurre a herramientas de IA.

El control interno por parte de la Administración que utiliza ella misma herramientas de IA: el derecho nacional y el derecho europeo establecen un requisito de control humano (artículo 47 de la Ley de Protección de Datos, artículo 22 del RGPD, artículo 14 del RIA y artículo 8 del Convenio Marco sobre IA del Consejo de Europa). Este control humano se lleva a cabo durante la concepción, la explotación y las fases de auditoría y prueba:

- Durante la concepción, este control implica configurar los algoritmos clásicos para que respeten la legalidad y las orientaciones deseadas, o definir el objetivo que deben alcanzar los algoritmos de autoaprendizaje, seleccionar y anotar los datos que se utilizarán para entrenar el sistema.
- Durante la explotación y en las fases de auditoría y prueba, implica supervisar el funcionamiento del sistema y detenerlo en cualquier momento en caso de anomalía, detectar los errores y sesgos que solo se revelarían durante la explotación o durante las pruebas. Este control es esencial para los algoritmos de autoaprendizaje, ya que son susceptibles de revisar ellos mismos sus propias reglas y, por lo tanto, de ser evolutivos. El riesgo de error y discriminación es mayor debido a las correlaciones que crean. Por ejemplo, según el Tribunal

de Justicia de la Unión europea, es necesario revisar los criterios de detección de riesgos terroristas para poder “reaccionar a la evolución de la lucha contra los delitos terroristas y las formas graves de delincuencia” y así reducir el número de “falsos positivos” (TJUE, 21 de junio de 2022, Dictamen n.º C-817/19).

El control externo por parte de autoridades de asesoramiento, supervisión y control: el RIA obliga a los Estados miembros a designar autoridades encargadas de este control. Aún no han sido designadas en la legislación francesa, pero se perciben varias estructuras teóricamente competentes: la CNIL, debido a los fuertes vínculos entre la IA y la protección de datos personales; el Défenseur des droits, debido a los riesgos de discriminación de los SIA; o la Dirección General de Competencia, Consumo y Represión de Fraudes, debido a la asimilación entre la IA y cualquier producto.

Cabe destacar la creación, en 2025, del Instituto Nacional para la Evaluación y la Seguridad de la IA (INESIA), que agrupa a la Agencia Nacional de Seguridad de los Sistemas de Información (ANSSI), el Instituto Nacional de Investigación en Ciencias y Tecnologías Digitales (INRIA), el Laboratorio Nacional de Metrología y Ensayos (LNE) y el Centro de Asesoramiento de la Regulación Digital. Sin embargo, el INESIA no tiene estructura jurídica propia: está dirigido por la Secretaría General de Defensa y Seguridad Nacional (SGDSN) y por la Dirección General de Empresas (DGE) del Ministerio de Economía, Finanzas y Soberanía Industrial y Digital. En representación de Francia en la red internacional “AI Safety Institutes”, su función consiste en elaborar estudios científicos sobre los efectos de la IA, la aplicación de la reglamentación y la evaluación del rendimiento y la fiabilidad de los modelos de IA.

#### 4. El impacto de la inteligencia artificial en los derechos de participación de los interesados y en la transparencia de la actividad administrativa

En cuanto al principio general de transparencia, ya estaba formulado en numerosos instrumentos internacionales de *soft law* que promueven una IA ética. Este principio se aplica mediante los dos marcos jurídicos mencionados anteriormente, aplicables a los actos administrativos automatizados. Además, tiene un fundamento constitucional en el artículo 15 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, según el cual “la sociedad tiene derecho a exigir cuentas a todo agente público de su Administración”. En virtud de este artículo, el Tribunal Constitucional reconoció el valor constitucional del derecho de acceso a los documentos

administrativos durante la “saga judicial” relativa a la plataforma “Parcour-sup” (CC, 3 de abril de 2020, dec. n.º 2020-834 QPC).

Ahora bien, el uso de herramientas automatizadas se presenta a menudo como una amenaza para la transparencia de la acción administrativa, que constituye una condición para el ejercicio de otros derechos procedimentales. Sin embargo, este uso puede también reforzar la transparencia de la acción administrativa, ya que las decisiones administrativas individuales automatizadas están sujetas a una serie de obligaciones.

Según el artículo 47 de la Ley francesa de Protección de Datos, las personas afectadas por tales decisiones deben ser informadas “so pena de nulidad”. Por lo tanto, esta información constituye una condición de validez de las decisiones administrativas que incluyen esta mención explícita. El artículo L. 311-3-1 del Código de Relaciones entre el Público y la Administración (en adelante, CRPA) exige a la Administración que proporcione a los usuarios explicaciones sobre el sistema. El artículo R. 311-3-1-2 precisa, además, que esta información debe comunicarse de forma inteligible e indicar el grado y el modo de contribución del tratamiento algorítmico a la toma de decisiones, los datos tratados y sus fuentes, los parámetros de tratamiento y, en su caso, su ponderación aplicados a la situación del interesado, así como las operaciones realizadas por el tratamiento.

Estas normas amplían, de hecho, el deber de motivación previsto en el artículo L. 211-5 del CRPA para algunos tipos de actos administrativos a todas las decisiones administrativas individuales basadas en un SIA, ya sean favorables o desfavorables, y siempre que traten datos personales.

Sin embargo, cuando el cumplimiento de este requisito es puramente formal, pueden verse vulnerados los derechos del administrado, en particular el derecho a la tutela judicial efectiva o al recurso administrativo. Este es el caso cuando la información facilitada al administrado sigue siendo, en esencia, totalmente inaccesible para el público, al que corresponde la tarea de comprenderla. Así ocurre cuando las explicaciones sobre el funcionamiento del SIA son simplificadas o estandarizadas.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea insiste, por otra parte, en el carácter comprensible de esta explicación (TJUE, 27 de febrero de 2025, asunto n.º C-203/22, *Dun & Bradstreet Austria*). Considera, en efecto, que el artículo 15, apartado 1, letra h), del RGPD —que consagra el derecho de acceso de los interesados a “información significativa sobre la lógica aplicada”— debe entenderse como un derecho a la explicación: “esta explica-

ción debe facilitarse mediante información pertinente y de forma concisa, transparente, comprensible y fácilmente accesible”, entendiéndose que “ni la simple comunicación de una fórmula matemática compleja, como un algoritmo, ni la descripción detallada de todas las etapas de una decisión automatizada satisfacen estos requisitos, en la medida en que ninguna de estas modalidades constituye una explicación suficientemente concisa y comprensible”.

En Francia, todavía no es totalmente el caso.

## **5. Las garantías procedimentales frente a actos administrativos algorítmicos**

### **5.1. El alcance de la utilización de sistemas de inteligencia artificial para la adopción de actos administrativos**

Una jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el concepto de decisión individual automatizada que figura en el artículo 22 del RGPD plantea dudas sobre la interpretación de la legislación francesa, en particular el artículo 47 de la Ley de Protección de Datos (TJUE, 7 de diciembre de 2023, asunto C-634/21, *SCHUFA Holding*). En esta sentencia, el TJUE adoptó una definición amplia del concepto de “decisión” previsto en el artículo 22 del RGPD, que se refiere “no solo a los actos que producen efectos jurídicos sobre la persona afectada, sino también a los actos que la afectan de manera significativa de forma similar”. El TJUE concluye que este concepto tiene un alcance amplio y que una mera puntuación de solvencia (*score de solvabilité*) puede considerarse una decisión totalmente automatizada. Así, si el resultado algorítmico es determinante en la toma de la decisión, no constituye un acto preparatorio, sino la propia decisión totalmente automatizada en el sentido del artículo 22 del RGPD.

Por otra parte, se ha establecido una garantía específica para los algoritmos de aprendizaje: estos han sido expresamente prohibidos en el marco de la toma de decisiones administrativas totalmente automatizadas. Esta prohibición tiene su origen en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional francés (CC, 12 de junio de 2018, n.º 2018-765 DC).

Se plantea la cuestión de ampliar esta prohibición a las decisiones administrativas parcialmente automatizadas, habida cuenta de la dificultad de distinguir entre estas dos categorías (véase, en este sentido, *Défenseur des droits*, 2024).

## 5.2. Límites y salvaguardias jurídicas frente a la adopción de actos administrativos algorítmicos

Se aplican dos marcos jurídicos distintos a los actos administrativos automatizados, cuyos contenidos, sin ser perfectamente idénticos, coinciden en líneas generales:

El primero es el marco jurídico de la protección de datos personales, cuyo cumplimiento es controlado por la Comisión Nacional de Informática y Libertades (antes citada: CNIL). Este marco solo se aplica a las decisiones administrativas adoptadas sobre la base de un tratamiento de datos personales y totalmente automatizadas. El artículo 47 de la Ley n.º 78-17 antes citada (“Informática y Libertades”), que recoge el artículo 22 del RGPD, establece que ninguna decisión que produzca efectos jurídicos relativos a una persona o que la afecte de manera significativa podrá adoptarse basándose “únicamente” en un tratamiento automatizado de datos personales. Este artículo también recoge las excepciones previstas en el artículo 22 del RGPD, pero introduce además una excepción nacional para las decisiones administrativas automatizadas. Esta excepción ha sido considerada conforme a la Constitución por el Tribunal Constitucional francés. Este último consideró que las garantías que rodean la toma de decisiones administrativas automatizadas eran suficientes: prohibir el uso exclusivo del algoritmo en presencia de datos sensibles; exigir que se mencione la base algorítmica de la decisión; poder solicitar la comunicación de las principales características de su aplicación; poder interponer un recurso administrativo contra la decisión y, además, un recurso judicial —que permita al juez solicitar la comunicación de las características del algoritmo—; y, por último, imponer a los responsables del tratamiento el control del algoritmo y de sus evoluciones “para poder explicar, de forma detallada y comprensible, a la persona afectada la forma en que se ha llevado a cabo el tratamiento en su caso” (CC, 12 de junio de 2018, n.º 2018-765 DC).

El segundo es el marco jurídico relativo a las relaciones entre el público y la Administración, del que la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos (antes citada: “CADA”) es la autoridad de referencia, aunque no sea competente para controlar el respeto de determinados derechos en materia de transparencia reconocidos por el Código francés de Relaciones entre el Público y la Administración.

Este marco se aplica a todas las decisiones administrativas, independientemente de que se basen en el tratamiento de datos personales y de que estén total o parcialmente automatizadas. El artículo L. 311-3-1 del CRPA

define condiciones especiales para las decisiones administrativas individuales: estas “deberán incluir una mención explícita en la que se informe al interesado”, y “las normas que definen este tratamiento, así como las principales características de su aplicación, serán comunicadas por la Administración al interesado si así lo solicita”.

El Decreto n.º 2017-330, de 14 de marzo de 2017, añade precisiones. Su artículo R. 311-3-1-1 explica el contenido de la “mención explícita”: esta “indica la finalidad perseguida por el tratamiento algorítmico”, y “recuerda el derecho, garantizado por el presente artículo, a obtener la comunicación de las normas que definen dicho tratamiento y las principales características de su aplicación, así como las modalidades de ejercicio de este derecho de comunicación y de recurso, en su caso, ante la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos, definidas en el presente libro”. El artículo R. 311-3-1-2 exige, por su parte, que “la Administración comunique a la persona objeto de una decisión individual adoptada sobre la base de un tratamiento algorítmico, a petición de esta, en forma inteligible y sin perjuicio de los secretos protegidos por la ley, la siguiente información: 1.o El grado y el modo de contribución del tratamiento algorítmico a la toma de la decisión; 2.o Los datos tratados y sus fuentes; 3.o Los parámetros de tratamiento y, en su caso, su ponderación, aplicados a la situación del interesado; 4.o Las operaciones realizadas por el tratamiento”.

### 5.3. Propuestas de mejora

Se podrían plantear varias reformas, como las siguientes:

- a) Prever sanciones para todas las obligaciones de transparencia previstas por el Código francés de Relaciones entre el Público y la Administración (CRPA) en caso de incumplimiento por parte de las Administraciones. Es cierto que la falta de mención, en la decisión administrativa individual, del tratamiento algorítmico se sanciona con su nulidad. Sin embargo, la obligación de publicar las “normas que definen los principales tratamientos algorítmicos” en el sentido del artículo L. 312-1-3 del CRPA no va acompañada de ninguna sanción y apenas se respeta.

En su informe sobre la IA, el Consejo de Estado francés señala, en relación con esta obligación, que “su eficacia es dudosa en la práctica” (Conseil d’État, 2022: 120). Por su parte, el Défenseur des droits subraya que “la falta de sanciones por el incumplimiento de esta obligación puede contribuir a la falta de entusiasmo de las Administraciones afectadas” (Défenseur des droits, 2024: 37). Si bien se ha creado un observa-

torio de algoritmos públicos para recopilar los algoritmos utilizados por la Administración<sup>6</sup>, la cuestión de las sanciones sigue pendiente.

- b) Reconocer el carácter vinculante de los dictámenes emitidos por la CADA: cuando la CADA emite un dictamen favorable a la comunicación de un documento, no puede imponerlo a la Administración competente y, entonces, puede ser necesario, para obtener el acceso a un documento, recurrir al tribunal administrativo competente. Las denuncias basadas en el derecho a la información relativa a un algoritmo público han obtenido, por lo general, un dictamen favorable por parte de la CADA, ya se trate de solicitudes relativas al procedimiento “Affelnet”, al procedimiento de asignación de profesores, a los diversos tratamientos algorítmicos aplicados por la Dirección General de Finanzas Públicas (DGFIP), etc.
- c) Replantearse la distinción entre una decisión totalmente automatizada y una decisión parcialmente automatizada y relativizar sus efectos. Existe un consenso unánime sobre la dificultad de distinguir realmente las decisiones totalmente automatizadas de aquellas en las que el ser humano sigue desempeñando un papel, debido a la tendencia bastante marcada de este a intervenir para seguir automáticamente el resultado del algoritmo, pero también al volumen a veces muy importante de decisiones que deben tramitarse (como en el caso de “Parcoursup” o de determinadas prestaciones sociales), lo que convierte de hecho la intervención humana en una simple “formalidad administrativa”.

## 6. El control judicial de las decisiones administrativas algorítmicas

Todavía hay muy pocas sentencias que versen sobre la IA, pero se pueden identificar varios litigios emblemáticos:

En primer lugar, el uso de la IA para orientar los controles en materia de fraude fiscal o social.

En materia de lucha contra los fraudes fiscales, el Tribunal Constitucional francés ha validado el uso de la IA (CC, 27 de diciembre de 2019, n.º 2019-796 DC). El artículo 154 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2020 autorizó una experimentación que permite a la Administración tributaria recurrir a medios informáticos y automatizados para recopilar y explotar los contenidos accesibles en internet con el fin de luchar contra el

---

6. <https://odap.fr/inventaire/synthese/>.

fraude fiscal. Según el Tribunal, no se trataba de una decisión totalmente automatizada. Las operaciones previstas permiten “una apreciación individual de la situación de la persona por parte de la Administración, que no puede basarse exclusivamente en los resultados del tratamiento automatizado”. Este dispositivo se amplió posteriormente con la Ley de Finanzas para 2024.

En materia de lucha contra el fraude social, se está tramitando ante el juez administrativo un litigio muy importante relativo al SIA de aprendizaje automático (*machine learning*) que utiliza la Caja Nacional de Subsidios Familiares (en francés, CNAF) para detectar mejor a los defraudadores.

La “Quadrature du Net” y otras asociaciones han recurrido al Consejo de Estado francés para solicitar la abrogación de la decisión de la CNAF consistente en aplicar un algoritmo de selección de beneficiarios de estas ayudas sociales. Por su parte, la Comisión de Acceso a los Documentos Administrativos ha denegado una solicitud de comunicación del algoritmo utilizado para asignar una puntuación de riesgo a los beneficiarios, con el fin de no perjudicar la política de lucha contra el fraude social llevada a cabo por la CNAF y la eficacia de los controles. En efecto, consideró que revelar las variables tenidas en cuenta y los coeficientes asociados a cada beneficiario equivaldría a divulgar los criterios a la raíz de los controles y, por lo tanto, a aumentar el riesgo de fraude individual u organizado (CADA, 15 de diciembre de 2022, dictamen n.º 20226179).

En segundo lugar, el uso de la IA en el acceso a la educación.

La matriculación en el primer ciclo universitario a través de la plataforma “APB” y su sucesora “Parcoursup” ha dado lugar a un importante litigio. Tras los requerimientos de la CNIL sobre el funcionamiento de APB (CNIL, Decisión n.º MED-2017-053 de 30 de agosto de 2017 y Deliberación n.º 2017-233 de 7 de septiembre de 2017), el artículo L. 612-3 del Código francés de Educación, derivado de la Ley n.º 2018-166, de 8 de marzo de 2018, de orientación y éxito de los estudiantes, reformó el marco legal. Este artículo prevé dos niveles de información: a nivel nacional, la comunicación del “código fuente de los tratamientos automatizados utilizados para el funcionamiento de la plataforma”, y, a nivel local, la comunicación de “los criterios generales que rigen el examen de las candidaturas por parte de las comisiones de examen de solicitudes”.

A pesar de la reforma y de la puesta en marcha de una nueva plataforma (“Parcoursup”), los litigios han sido numerosos: desestimación de los re-



cursos contra la puesta en marcha de la nueva plataforma Parcoursup (CE<sup>7</sup>, 20 de febrero de 2018, n.ºs 417905 y 418029); rechazo de las acciones relativas al tratamiento de datos por parte de la plataforma Parcoursup (CE, 10 de julio de 2019, n.º 417906 —recurso contra el acto administrativo que prevé la puesta en marcha de la plataforma—); rechazo de las acciones relativas a la falta de transparencia, en particular en lo que se refiere a la limitación de los beneficiarios de la comunicación a nivel local. Si bien se desestimó una primera impugnación (CE, 12 de junio de 2019, n.ºs 427916 y 427919), el CE remitió una cuestión prioritaria de constitucionalidad al Tribunal Constitucional, que validó el dispositivo. A continuación, este emitió una reserva de interpretación en el sentido de que “cada centro [de enseñanza superior debe] publicar, al término del procedimiento nacional de preinscripción y respetando la vida privada de los candidatos, en su caso en forma de informe, los criterios en función de los cuales se han examinado las candidaturas, precisando, en su caso, en qué medida se han utilizado tratamientos algorítmicos para llevar a cabo dicho examen” (CC, 3 de abril de 2020, n.º 2020-834 QPC, §17).

La gestión de la asignación de alumnos de secundaria mediante el algoritmo “Affelnet” también ha dado lugar a importantes controversias. Un ejemplo: reclamación ante el Défenseur des droits por el supuesto carácter totalmente automatizado de la decisión (dec. n.º 2023-140, 26 de junio de 2023); y un recurso ante el Tribunal Administrativo de París solicitando la comunicación de las normas del tratamiento algorítmico (TA París, 22 de enero de 2024, n.º 2315509).

## **7. La responsabilidad de las Administraciones públicas por daños derivados del uso de sistemas de inteligencia artificial**

### **7.1. Naturaleza y alcance de las responsabilidades**

Aún no existe, en la jurisprudencia contencioso-administrativa francesa, un supuesto de responsabilidad por decisiones tomadas sobre la base de un algoritmo mal diseñado, sesgado o erróneo. Sin embargo, “la aplicación de dicha responsabilidad puede resultar difícil, aunque solo sea porque puede ser complicado demostrar los defectos del algoritmo, pero evidentemente no puede excluirse” (Auby, 2018).

---

7. Conseil d'État: jurisdicción administrativa suprema, en derecho francés.

## 7.2. La responsabilidad de los empleados públicos: el posible avance de la “administración defensiva”

No se han encontrado estudios específicos sobre este punto en Francia. Serían necesarias investigaciones de campo y entrevistas a funcionarios para poder aportar elementos concluyentes.

## 8. Conclusiones

Como hemos demostrado, el uso de IA por las Administraciones públicas francesas está relativamente desarrollado. Este uso puede plantear diversos problemas jurídicos y prácticos.

En cuanto a la transparencia: las Administraciones siguen teniendo dificultades para determinar la naturaleza y el nivel de información que deben proporcionar a los ciudadanos. Incluso cuando se garantiza adecuadamente, la información sigue siendo a menudo inaccesible para ellos.

En cuanto al uso de sistemas de ayuda a la toma de decisiones para la gestión masiva: si bien el SIA se concibe en algunos casos como una herramienta de ayuda a la decisión, en la práctica se convierte a veces en una decisión totalmente automatizada, en particular cuando se trata de grandes volúmenes de expedientes.

En relación con los riesgos de discriminación: se han detectado abusos en algunos SIA. Por ejemplo, la CNAF llegó a suprimir automáticamente prestaciones sociales a personas pertenecientes a categorías consideradas “de riesgo” (personas con discapacidad, madres solteras o personas con bajos ingresos).

Numerosos autores destacan la necesidad de reforzar el control de legalidad de las decisiones administrativas adoptadas con ayuda de un SIA (véase, en particular, Clément, 2025).

Se plantean diversas cuestiones relativas al control judicial del proceso decisorio: ¿Debe el juez verificar que la firma del agente no es puramente formal y que ha existido una intervención humana real? ¿Puede el juez limitarse a controlar el contenido del acto, con independencia del proceso de adopción?

En relación con las técnicas de control: ¿Siguen siendo adecuadas las técnicas clásicas de revisión jurisdiccional —como el control de la propor-

cionalidad o el error manifiesto de apreciación— ante motivaciones basadas en correlaciones estadísticas y no en una racionalidad causal?

Como se ha señalado anteriormente, el juez podría contribuir a replantear la distinción entre decisiones totalmente automatizadas y parcialmente automatizadas, y relativizar sus efectos. Existe un consenso unánime sobre la dificultad de distinguir realmente ambas categorías, debido a la tendencia del agente humano a ratificar automáticamente los resultados del algoritmo, y al volumen de decisiones que debe gestionar, lo que convierte dicha intervención humana en una mera “formalidad administrativa”.

## 9. Bibliografía

- Auby J.-B. (2018). Le droit administratif face aux défis du numérique. *Actualités juridiques droit administratif*, 15, 835-844.
- CCNE. (2023a). *Diagnóstico médico e IA: retos éticos* (Dictamen n.º 141).
- CCNE. (2023b). *Sistemas de IA generativa: retos éticos* (Dictamen n.º 7).
- Clément M. (2025). L'exercice du pouvoir administratif par l'intelligence artificielle. *Revue française de droit administratif*, 2, 220-225.
- CNIL. (2017). *¿Cómo permitir que el ser humano mantenga el control? Los retos éticos de los algoritmos y la inteligencia artificial*.
- CNIL. (2022). *Cámaras “inteligentes” o “aumentadas” en los espacios públicos*.
- Conseil d'État. (2022). *Inteligencia artificial y acción pública: construir la confianza, servir al rendimiento*.
- Consejo de Europa. (2024). *L'administration et vous* (3.ª ed.).
- Défenseur des droits. (2020). *Algoritmos: Prevenir la automatización de la discriminación*.
- Défenseur des droits. (2021). *Tecnologías biométricas: el imperativo del respeto de los derechos fundamentales*.
- Défenseur des droits. (2024). *Algoritmos, sistemas de IA y servicios públicos: ¿qué derechos tienen los usuarios?*