

ESTUDIOS

Incluye



EL ESTADO SOCIAL DIGITAL

PODERES PÚBLICOS,
INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y DERECHOS

SUSANA DE LA SIERRA
JUANA MORCILLO MORENO
PABLO MEIX CERECEDA
DIRECTORES

© Susana de la Sierra, Juana Morcillo Moreno y Pablo Meix Cereceda (Dirs.) y autores, 2025
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9

28231 Las Rozas (Madrid)

www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: octubre 2025

Depósito Legal: M-23011-2025

ISBN versión impresa con complemento electrónico: 978-84-1085-397-3

ISBN versión electrónica: 978-84-1085-398-0

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Índice general

	<u>Página</u>
LISTADO DE AUTORES Y AUTORAS	9
PRESENTACIÓN	35

1

PLANTEAMIENTO GENERAL

CAPÍTULO 1

LOS DERECHOS CIUDADANOS Y SU PROTECCIÓN JUDICIAL: RECORDATORIOS BÁSICOS Y PRUDENTES CAUTELAS

LUIS MARTÍN REBOLLO	51
1. Introducción. Recordatorios básicos	52
2. Sobre el concepto de derecho, sus fuentes y su clases. Los tipos de derechos y su fundamental diferenciación	57
3. En particular, los derechos constitucionales	61
4. Sobre la protección de los derechos y los sistemas de garantías	65
5. Referencia a las garantías jurisdiccionales y al recurso de amparo	68
6. Una mención al Tribunal Europeo de Derechos Humanos y a la Carta de Derecho de la Unión Europea	72
7. Prospectiva constitucional: sobre la improbable reforma de la Constitución en materia de derechos	75

8. Una referencia final a los derechos no constitucionales de configuración legal	76
9. Y, para terminar, las prudentes cautelas	79

CAPÍTULO 2

ENTORNOS DIGITALES, VULNERABILIDAD Y TUTELA

SUSANA DE LA SIERRA	83
1. Introducción	83
2. Entornos digitales y vulnerabilidad	87
2.1. <i>El carácter transversal de los procesos de digitalización</i>	87
2.2. <i>Vulnerabilidad y vulnerabilidad digital</i>	88
3. Tutela	91
3.1. <i>La transformación del sistema de control de las Administraciones Públicas</i>	91
3.2. <i>Un sistema de gobernanza particular. La Agencia Estatal de Supervisión de la Inteligencia Artificial</i>	93
3.3. <i>Nivel autonómico y local. En particular, Castilla-La Mancha</i> ..	99
4. Conclusiones	101
Bibliografía	103

CAPÍTULO 3

GÉNERO Y ENTORNOS DIGITALES: RIESGOS Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN ANTE EL POSIBLE EFECTO MULTIPLICADOR DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA	107
1. Introducción	108
2. Aproximación al contexto de despliegue y al marco normativo y de <i>soft law</i> en materia de Inteligencia Artificial	109

	<u>Página</u>
2.1. <i>Retos y desafíos ante la disrupción tecnológica: una transformación centrada en los derechos de las personas</i>	110
2.2. <i>El Reglamento Europeo sobre Inteligencia Artificial: un abordaje centrado en la gestión de riesgos</i>	111
3. La (des)igualdad digital: la brecha de género como punto de partida para la brecha digital de género	114
3.1. <i>Un breve resumen del marco jurídico de referencia en materia de igualdad</i>	114
3.2. <i>Brecha de género: situación actual y proyección de futuro</i>	117
3.3. <i>Brecha digital de género: una aproximación conceptual</i>	118
4. Inteligencia Artificial y sesgos de género: los riesgos tecnológicos para la igualdad	121
4.1. <i>La necesidad de una Inteligencia Artificial ética y responsable en garantía de la igualdad</i>	121
4.2. <i>Clasificación de los sesgos</i>	122
5. La ausencia de competencias digitales y vocaciones STEM como parte del problema	124
5.1. <i>Las competencias digitales como factor clave relacional en los ámbitos sociales, económicos y políticos del siglo XXI</i>	124
5.2. <i>La brecha que no cesa: la posición de las mujeres en las profesiones tecnológicas</i>	127
5.3. <i>Otros ámbitos de discriminación digital: a propósito de la violencia digital y los chatbots</i>	129
6. Elementos y mecanismos para proteger el derecho a la igualdad y a la no discriminación en el entorno digital	131
6.1. <i>Alfabetización, competencias digitales y educación: el caso del «Programa de eliminación de brecha digital de género. Castilla-La Mancha»</i>	131
6.2. <i>La transparencia algorítmica como mecanismo de supervisión</i> ..	133
6.3. <i>Control y gobernanza de la IA como fórmulas orgánicas en garantía de la ética</i>	134
6.4. <i>Evaluaciones de impacto como base para la definición del modelo de gestión</i>	136

	<u>Página</u>
6.5. <i>Supervisión humana: human in the loop</i>	136
7. Conclusiones	137
Bibliografía	139

CAPÍTULO 4

DISCAPACIDAD Y ENTORNOS DIGITALES: UNA OPORTUNIDAD PARA LA INCLUSIÓN DE LA MANO DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

JUANA MORCILLO MORENO	143
1. Introducción y contexto	144
2. La interconexión entre discapacidad, vulnerabilidad y digitalización	146
2.1. <i>El binomio «persona con discapacidad» y «persona vulnerable»</i> .	146
2.2. <i>La especial consideración de la discapacidad intelectual</i>	148
3. Breve nota normativa (remisión)	152
3.1. <i>Marco internacional: la Convención internacional de derechos de las personas con discapacidad</i>	152
3.2. <i>Marco europeo: de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE al Reglamento de Inteligencia Artificial</i>	154
3.3. <i>Marco nacional: de la Constitución española a la Carta de Derechos Digitales</i>	156
4. Accesibilidad e interseccionalidad: dos factores condicionantes	160
4.1. <i>La accesibilidad universal como requisito y los ajustes razonables como posible solución</i>	160
4.2. <i>La interseccionalidad como categoría de análisis: género, edad o territorio</i>	161
5. Brecha digital y discriminación algorítmica por razón de la discapacidad: principales desafíos	162
6. Oportunidades de la digitalización y la inteligencia artificial	164
6.1. <i>La tecnología al servicio de las personas con discapacidad</i>	164

	<u>Página</u>
6.2. <i>Una mirada a las neurotecnologías a la luz del principio de cautela</i>	165
6.3. <i>El capital humano: la importancia de la alfabetización digital, también profesional</i>	166
6.4. <i>El impacto en la inclusión laboral</i>	166
7. Propuestas para un entorno digital universalmente accesible y una IA inclusiva, también universal	167
8. Algunas reflexiones finales	170
Bibliografía	173

CAPÍTULO 5

TERRITORIO Y ENTORNOS DIGITALES

ANTONIO VILLANUEVA CUEVAS	177
1. Introducción	177
2. Unión Europea, transformación digital y territorio	179
3. La transformación digital en España y su incidencia en el territorio	185
3.1. <i>El camino hacia la digitalización: iniciativas pasadas</i>	186
3.2. <i>La Carta de Derechos Digitales</i>	192
3.3. <i>Iniciativas actuales hacia la digitalización</i>	193
4. Especial referencia a los entornos digitales en Castilla-La Mancha	195
4.1. <i>El Pacto contra la Despoblación y la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha</i>	196
4.2. <i>La Estrategia frente a la Despoblación en Castilla-La Mancha 2021-2031</i>	199
5. Conclusión	201
Bibliografía	202

MARCO JURÍDICO

CAPÍTULO 6

ESTADO SOCIAL DIGITAL E INTELIGENCIA ARTIFICIAL: MARCO SUPRANACIONAL

FRANCISCO BARIFFI	207
1. Introducción	207
2. El impacto de la digitalización y la IA en el Estado de Derecho .	209
3. Marco supranacional de la digitalización: principios funda- mentales	213
4. El enfoque de la ONU en la gobernanza de la digitalización y la IA	216
5. La Unión Europea y su regulación del Estado Social Digital .	221
6. Digitalización, brechas estructurales y vulnerabilidad	223
6.1. <i>Impacto de la digitalización en personas con discapacidad</i>	224
6.2. <i>Brecha digital de género y acceso desigual a la tecnología</i>	226
6.3. <i>La digitalización en zonas rurales y el acceso desigual a la conec- tividad</i>	227
6.4. <i>El impacto de la digitalización en las personas mayores</i>	229
6.5. <i>Impacto de la digitalización y la IA en los derechos de niñas, ni- ños y adolescentes</i>	231
7. Algunas conclusiones finales	234
Bibliografía	235

CAPÍTULO 7

CONSTITUCIÓN, VULNERABILIDAD E INTELIGENCIA ARTI- FICIAL

MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA	239
1. Presentación: ¿de qué hablamos cuando hablamos de vulnera- bilidad? ¿Y cuando hablamos de inteligencia artificial?	239

	<i><u>Página</u></i>
1.1. <i>La vulnerabilidad en términos constitucionales</i>	239
1.2. <i>La inteligencia artificial</i>	242
2. Inteligencia artificial, dignidad humana y libre desarrollo de la personalidad	246
3. Oportunidades y riesgos de la inteligencia artificial; en particular, el riesgo de discriminación	251
3.1. <i>Oportunidades y riesgos de la inteligencia artificial</i>	251
3.2. <i>En particular, el riesgo de discriminación</i>	252
4. La inteligencia artificial y el acceso a determinadas prestaciones sociales	255
5. Conclusiones	259
Bibliografía	260

CAPÍTULO 8

MARCO AUTONÓMICO PARA LA DIGITALIZACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO, CON ESPECIAL ATENCIÓN A CASTILLA-LA MANCHA

JAVIER MIRANZO DÍAZ	263
1. Introducción	263
2. Ámbito competencial regional en materia de digitalización ..	265
3. Los avances normativos en la prestación de servicios públicos digitales en las CCAA	269
3.1. <i>Desarrollo legislativo específico sobre Administración Digital</i> ..	269
3.1.1. <i>Cataluña</i>	269
3.1.2. <i>Navarra, La Rioja y Galicia</i>	270
3.1.3. <i>Extremadura</i>	272
3.2. <i>Incorporación de la digitalización en legislaciones administrativas generales o a través de desarrollo reglamentario</i>	274
3.2.1. <i>Incorporación de la digitalización en legislaciones administrativas generales</i>	274

3.2.2. Incorporación de la digitalización a través de desarrollo reglamentario. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha	276
4. La organización administrativa como elemento clave en la digitalización regional	286
4.1. <i>El incremento de la estructura administrativa para la digitalización</i>	287
4.2. <i>Los órganos colegiados especializados</i>	289
4.3. <i>Los Observatorios en materia de Administración digital</i>	290
4.4. <i>Las agencias y otros organismos autónomos</i>	292
5. Conclusiones	295
Bibliografía	298

CAPÍTULO 9

ADMINISTRACIÓN DIGITAL Y ENTIDADES LOCALES. EN PARTICULAR, EL PAPEL DE LAS DIPUTACIONES EN LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LOS MUNICIPIOS

ELOÍSA CARBONELL PORRAS y LOURDES DE LA TORRE MARTÍNEZ	301
1. Introducción: Entidades locales y brecha digital territorial . . .	302
2. La limitada atención a esta cuestión en la legislación estatal básica	303
3. La misión de las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes	306
3.1. <i>Planteamiento general</i>	306
3.2. <i>La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios</i>	308
3.3. <i>La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20 000 habitantes</i>	310
4. Otras previsiones generales en la LBRL para el uso y fomento de las nuevas tecnologías	312

	<i>Página</i>
5. Las Administraciones locales como prestadoras del servicio WiFi	314
6. El impulso europeo de la conectividad local. El Reglamento europeo 2021/1153 por el que se establece el Mecanismo «Conectar Europa»	317
7. Normativa aplicable en materia de telecomunicaciones	319
7.1. <i>La Circular 1/2010, aprobada mediante resolución de la presidencia de la CMT de 18 de junio de 2010, por la que se regulan las condiciones de explotación de redes y la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas por las Administraciones Públicas</i> .	319
7.1.1. Autoprestación	320
7.1.2. El principio de inversor privado en una economía de mercado	322
7.2. <i>La Ley General de Telecomunicaciones</i>	323
7.3. <i>La interpretación de varias cuestiones controvertidas previstas en la LGTel de 2022 por la CNMC en diversas consultas</i>	326
8. Conclusiones	330
Bibliografía	331

3

ACTORES

CAPÍTULO 10

¿ADMINISTRACIÓN DIGITAL O ADMINISTRADOS DIGITALIZADOS?

ALBA NOGUEIRA LÓPEZ	337
1. Introducción	337
2. El contexto de una Administración digital para todos	339
3. Consejos vendo y para mí no tengo	343
3.1. <i>Del procedimiento en papel al procedimiento escaneado sin rediseño</i>	345
3.2. <i>Datos e interconexión para un mejor servicio público</i>	348

	<i>Página</i>
3.3. <i>La protección de datos como un candado a los servicios proactivos . .</i>	350
4. Conclusiones	357
Bibliografía	358

CAPÍTULO 11

EL FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN. ESPECIAL REFERENCIA A LOS REGISTROS ELECTRÓNICOS

ANA SÁNCHEZ LAMELAS	363
1. Introducción	363
2. Las Administraciones ante el reto de la digitalización: el deber de implantar la Administración electrónica y el derecho-deber de relacionarse electrónicamente	365
2.1. <i>La implantación efectiva de la Administración electrónica como presupuesto de los derechos de los interesados</i>	<i>367</i>
2.2. <i>El deber de relacionarse electrónicamente con las Administraciones y la implantación efectiva de la Administración electrónica. El problema de la entrada en vigor demorada del «paquete electrónico»</i>	<i>372</i>
3. La regulación y gestión de los registros electrónicos	377
3.1. <i>Un repaso a la evolución normativa</i>	<i>378</i>
3.2. <i>Una crítica a la ventanilla única electrónica</i>	<i>382</i>
4. Conclusiones	386
Bibliografía	387

CAPÍTULO 12

EL PERSONAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EL MARCO DEL ESTADO SOCIAL DIGITAL

ALBA SORIANO ARNANZ	389
1. Introducción	390
2. Inteligencia Artificial y Administración pública. Ámbitos, principios y reglas básicas	392

	<i>Página</i>
2.1. <i>El proceso de digitalización de las Administraciones públicas y algunas de sus ventajas: el caso de Estonia</i>	392
2.2. <i>El potencial de la Administración digital en España. En particular, la incorporación de sistemas automatizados en los procesos decisorios</i>	394
3. El papel de los recursos humanos al servicio de las Administraciones públicas	398
3.1. <i>Nuevas necesidades y transformaciones en el papel del personal</i>	398
3.1.1. <i>Desaparición de puestos de trabajo</i>	399
3.1.2. <i>Especialización técnica y redefinición de competencias</i>	402
3.1.2.1. <i>Formación general y transversal en materia de IA</i>	402
3.1.2.2. <i>Detección de errores, sesgos y potenciales daños</i>	403
3.1.2.3. <i>El reconocimiento normativo de nuevas tareas para el personal de las Administraciones: la evaluación de impacto en materia de derechos fundamentales</i>	405
3.1.3. <i>Empatía y reserva de humanidad</i>	408
3.2. <i>La adaptación de las Administraciones públicas españolas</i>	411
3.2.1. <i>Situación actual: parálisis de las Administraciones</i> ..	411
3.2.2. <i>La necesaria transformación de los sistemas de selección y la formación continua del personal</i>	413
4. Conclusiones: IA para una mejor organización interna y una Administración más proactiva y amable con la ciudadanía ...	415
Bibliografía	416

CAPÍTULO 13

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN UN ESTADO SOCIAL DIGITAL

MARTA TIMÓN HERRERO	423
1. El valor de la información pública para el ejercicio de derechos y la participación en la vida pública en una sociedad digital ..	423

	<i>Página</i>
2. Acceso a la información pública e inclusión digital	428
2.1. <i>La importancia de la publicidad activa: una accesibilidad que debe ser universal, no discriminatoria e inteligible</i>	<i>429</i>
2.1.1. La necesidad de una publicidad activa transparente desde el diseño	429
2.1.2. La evaluación de la publicidad activa como posible acicate de una transparencia inclusiva	432
2.2. <i>El ejercicio del derecho de acceso a la información pública: la necesaria pedagogía sobre el contenido del derecho y los mecanismos para su garantía</i>	<i>434</i>
2.2.1. El papel de los organismos garantes del derecho de acceso a la información pública como «facilitadores» del acceso: una función a reforzar	438
2.2.2. La aplicación del «principio de fácil comprensión» en el ámbito del derecho de acceso a la información pública	441
3. La actividad del CTBG en el acceso a la información por personas en situación de vulnerabilidad (algunos ejemplos)	443
4. Conclusiones	444
Bibliografía	445

4

SECTORES

CAPÍTULO 14

DE LA PROCURA EXISTENCIAL AL ACCESO DIGITAL EQUITATIVO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS

FRANCESC RODRÍGUEZ PONTÓN y NURIA MAGALDI	451
1. Introducción	452
2. Revolución industrial y servicio público: el Estado Social . . .	454

	<i><u>Página</u></i>
2.1. <i>Las bases sociológicas del servicio público y la aparición de la «ciudad moderna»</i>	454
2.2. <i>La teorización jurídica del servicio público</i>	458
3. Revolución tecnológica y servicio público: el Estado Digital .	460
3.1. <i>Digitalización y servicio público: presentación y delimitación del marco conceptual</i>	460
3.2. <i>Medios digitales y resultados «desmaterializadores» en la prestación de los servicios públicos</i>	463
3.3. <i>La «paradoja de la adaptabilidad» como elemento representativo de las consecuencias indeseadas de la desmaterialización irreflexiva de la prestación de servicios públicos</i>	466
4. Instrumentos jurídico-públicos para la garantía de la prestación del servicio público en el Estado Digital	467
4.1. <i>La efectividad de los derechos humanos y de la dignidad humana como presupuesto para cualquier forma de prestación del servicio público</i>	467
4.2. <i>La igualdad en el acceso a los servicios públicos en el contexto digital: un aspecto central</i>	469
5. Conclusiones: la urgente recuperación del valor de las leyes del servicio público	471
Bibliografía	472

CAPÍTULO 15

INNOVACIÓN Y EQUIDAD: SISTEMAS INTELIGENTES EN EL MARCO DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

LEONOR MORAL SORIANO	477
1. Introducción	477
2. Tecnologías educativas para discentes, docentes y gestores de servicio educativo	478
2.1. <i>Tecnologías para discentes</i>	479
2.2. <i>Tecnologías para docentes</i>	480

	<i>Página</i>
2.3. <i>Tecnologías para los gestores del servicios educativos</i>	481
3. Contribución de los sistemas de aprendizaje inteligente a la educación	483
3.1. <i>Una estrategia pedagógica incierta</i>	483
3.2. <i>La estandarización de estudiantes</i>	484
3.3. <i>El bálsamo de Fierabrás</i>	485
4. Contribución del derecho a la educación a la inteligencia artificial educativa	486
4.1. <i>Acceso y equidad</i>	489
4.1.1. <i>Acceso a etapas educativas</i>	489
4.1.2. <i>Admisión</i>	490
4.1.3. <i>Evaluación</i>	491
4.1.4. <i>Acceso equitativo</i>	492
4.2. <i>Calidad y efectividad</i>	493
4.3. <i>Aprendizaje a lo largo de la vida</i>	495
5. Derecho a no ser discriminado (artículo 14 CE)	497
6. Derecho a la participación (artículo 23.1 CE)	498
7. Conclusiones	499
Bibliografía	500

CAPÍTULO 16

EL DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD Y SU ADAPTACIÓN A LA SOCIEDAD DIGITAL

ANTONIO PÉREZ MIRAS	505
1. A modo de introducción: la regulación constitucional de la sanidad y los retos ante el Estado Social Digital	505
2. La telemedicina como cambio de paradigma: la visión de la OMS	510
3. Hacia la sanidad digital: desde Europa hasta las comunidades autónomas (especial referencia a Andalucía y Castilla-La Mancha)	516

	<i>Página</i>
4. Conclusiones	524
Bibliografía	526

CAPÍTULO 17

UN ESTUDIO JURÍDICO SOBRE LA DIGITALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE CARÁCTER SOCIAL

FRANCISCO PUERTA SEGUIDO	531
1. Introducción: una aproximación al objeto de nuestro trabajo	532
2. El marco normativo de la transformación digital de los servicios sociales en la Administración pública	536
2.1. <i>El marco supranacional</i>	536
2.2. <i>El marco estatal</i>	538
2.2.1. Una breve aproximación constitucional a los servicios sociales	538
2.2.2. La legalidad ordinaria	540
2.3. <i>La legislación autonómica, en especial, las Leyes 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha y 4/2025, de 11 de julio, de Simplificación, Agilización y Digitalización Administrativa</i>	543
2.4. <i>Estrategias y planes específicos de transformación digital en servicios sociales</i>	546
3. Implicaciones jurídicas de la transformación digital en los servicios sociales	548
3.1. <i>La adaptación de los servicios sociales a los cambios normativos y tecnológicos</i>	548
3.2. <i>El impacto de la digitalización en la calidad de vida de las personas usuarias y en la gestión de recursos</i>	549
3.3. <i>Medidas legales y normativas para salvaguardar los derechos en el proceso de digitalización</i>	550
4. Políticas de transparencia como factor clave en la transformación digital	552

	<u>Página</u>
4.1. <i>La comunicación a la ciudadanía de los cambios producidos por la digitalización en los servicios sociales</i>	552
4.2. <i>Transparencia en el uso de algoritmos y herramientas de analítica avanzada en la toma de decisiones</i>	553
5. Propuesta de instrumentos jurídicos de transparencia y calidad en el marco de la transformación digital de los servicios sociales	555
5.1. <i>Instrumentos relacionados con la formación y capacitación digital de los profesionales de servicios sociales</i>	556
5.2. <i>Instrumentos vinculados a la participación de los profesionales en el desarrollo e implantación de nuevas herramientas digitales</i> ...	557
6. Conclusiones	559
Bibliografía	561

CAPÍTULO 18

INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y DISCAPACIDAD EN CLAVE CONSTITUCIONAL: POSIBLES SESGOS

HÉCTOR ÁLVAREZ GARCÍA	565
1. Introducción	565
2. Concepto, naturaleza y características de la inteligencia artificial .	568
3. El sesgo algorítmico por razón de discapacidad	577
4. Conclusiones	586
Bibliografía	590

CAPÍTULO 19

LA DIGITALIZACIÓN COMO ELEMENTO FACILITADOR DE LA CULTURA EN EL TERRITORIO. PROBLEMAS Y RETOS EMERGENTES

NURIA RUIZ PALAZUELOS	595
1. Introducción: nuevas tecnologías, clásicos debates	595

	<i><u>Página</u></i>
2. La cultura en el Estado digital: nuevas formas de acceso y nuevas formas de creación cultural	597
3. Los retos emergentes. La digitalización como elemento facilitador de la cultura en el territorio y los problemas que plantea ..	601
4. El papel de los poderes públicos: reflexiones desde el discurso económico y desde el plano jurídico	606
4.1. <i>Los fallos de mercado en el entorno cultural digital</i>	607
4.2. <i>Cultura digital en el Estado Social</i>	609
4.2.1. <i>Diversidad cultural digital</i>	611
4.2.2. <i>Especial referencia a la protección de los menores y las personas con discapacidad en el entorno cultural digital</i>	615
4.2.3. <i>Vulnerabilidad, ¿una nueva categoría jurídica para el Estado Social?</i>	619
5. Conclusiones	622
Bibliografía	622

CAPÍTULO 20

DESARROLLO RURAL, DIGITALIZACIÓN Y VULNERABILIDAD

ROBERTO O. BUSTILLO BOLADO y PAULA GAMALLO CARBALLUDE	627
1. Introducción: la utilidad de superar conceptos como «entorno» o «medio» en favor de «ecosistema» a la hora de planificar el urbanismo, la ordenación del territorio y las políticas públicas	627
2. El desarrollo rural en la UE y en España	634
2.1. <i>El desarrollo rural como desarrollo sostenible en el ecosistema rural</i>	634
2.2. <i>El concepto jurídico positivo de «medio rural» como espacio geográfico donde se desarrollan las políticas públicas de desarrollo rural</i>	636
2.3. <i>Los ejes de las políticas de desarrollo rural</i>	637

	<i>Página</i>
3. Digitalización y vulnerabilidades en el medio rural	640
3.1. <i>El ecosistema rural como sistema interdependiente en la planificación territorial</i>	<i>640</i>
3.2. <i>Digitalización y cohesión territorial: desafíos para un ecosistema rural inclusivo</i>	<i>641</i>
3.3. <i>Brecha digital y gobernanza en territorios rurales</i>	<i>644</i>
4. Consideraciones finales	646
Bibliografía	648

CAPÍTULO 21

EL ESTADO SOCIAL Y LAS NEUROTECNOLOGÍAS: REGULACIÓN Y BRECHAS

JUAN AZORÍN TOBOSO	651
1. Introducción	651
2. Regulación de las neurotecnologías y propuestas para la misma: ordenación de las distintas utilidades de las neurotecnologías y consagración de los neuroderechos	652
2.1. <i>Textos jurídicamente vinculantes</i>	<i>654</i>
2.2. <i>Regulaciones no vinculantes</i>	<i>657</i>
3. Brechas: problemáticas que plantean las neurotecnologías en el Estado Social	661
3.1. <i>Consideraciones previas</i>	<i>661</i>
3.1.1. <i>Postulados bioconservadores, transhumanistas, poshumanistas y neuroéticos por valorar</i>	<i>661</i>
3.1.2. <i>Retos geopolíticos en materia de neurotecnologías: insuficiencia, monopolio y desventaja de los Estados en el sector neurotecnológico</i>	<i>663</i>
3.1.3. <i>Finalidades de la investigación y desarrollo de las neurotecnologías</i>	<i>664</i>
3.1.4. <i>Funciones del Estado en la investigación y desarrollo de las neurotecnologías</i>	<i>668</i>

	<u>Página</u>
3.2. <i>Brechas de acceso a los servicios neurotecnológicos</i>	669
3.2.1. Dinámicas sociales	669
3.2.2. Consecuencias de la mayor o menor capacidad económica de entes públicos y privados	670
3.2.3. Otras brechas de acceso a los servicios neurotecnológicos	671
3.3. <i>Brechas canalizadas o amplificadas mediante la Inteligencia Artificial</i>	672
4. Conclusión	673
Bibliografía	674

5

TÉCNICAS

CAPÍTULO 22

DERECHO, ESTRATEGIAS Y SOFT LAW

DOLORS CANALS AMETLLER	679
1. La constatación no es nueva: insuficiencia y vulnerabilidad del Derecho ante el avance de las tecnologías digitales	679
2. La complementariedad entre instrumentos normativos y no normativos	683
2.1. <i>Entre la ética digital y la estandarización técnica</i>	683
2.2. <i>El Soft Law como método de explicación del Derecho para su correcta, coherente y uniforme aplicación efectiva</i>	688
2.3. <i>El caso particular de las directrices de la Comisión Europea para la aplicación práctica de concretas tecnologías de inteligencia artificial</i>	691
3. Las estrategias como instrumento gubernativo de ordenación general	694

3.1. <i>Los mandatos europeos de ordenación estratégica a los Estados miembros: el ejemplo de la ciberseguridad y de la resiliencia de entidades críticas</i>	694
3.2. <i>Las estrategias nacionales y autonómicas: el caso particular del impulso y desarrollo de la inteligencia artificial</i>	699
4. Alguna conclusión provisional	701
Bibliografía	702

CAPÍTULO 23

INTELIGENCIA ARTIFICIAL, PERSONALIZACIÓN Y PROACTIVIDAD EN EL ÁMBITO SUBVENCIONAL

AGUSTÍ CERRILLO I MARTÍNEZ y CLARA I. VELASCO RICO	707
1. Inteligencia artificial y diseño de políticas subvencionales ...	707
2. El impulso de la personalización de los servicios digitales y ejemplos de servicios públicos personalizados	711
3. La personalización y la proactividad a nivel comparado en el ámbito subvencional	715
4. Los servicios centrados en las personas y la personalización y la prestación proactiva de los servicios digitales	717
4.1. <i>El análisis de los datos personales como fundamento de la personalización de los servicios</i>	719
4.2. <i>La automatización de la personalización a través de la inteligencia artificial</i>	727
4.3. <i>Los distintos niveles de personalización de la información y los servicios</i>	729
5. Posibilidades de la automatización en el ámbito subvencional mediante el uso de sistemas de inteligencia artificial: ventajas para los ciudadanos y para la Administración	731
6. A modo de conclusión: retos para el uso de la inteligencia artificial en el ámbito subvencional y su impacto en personas o colectivos vulnerables	734
Bibliografía	737

CAPÍTULO 24

CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA, SOSTENIBILIDAD Y LUCHA CONTRA LAS BRECHAS DIGITALES

JOSÉ ANTONIO MORENO MOLINA	743
1. Introducción. Compra pública estratégica, sostenible y socialmente responsable y brechas digitales	743
2. Lucha contra las brechas digitales	749
2.1. <i>Importancia y regulación jurídica de la contratación pública electrónica</i>	<i>749</i>
2.2. <i>Accesibilidad de los productos y servicios y de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles</i>	<i>752</i>
2.3. <i>Igualdad de género</i>	<i>756</i>
2.4. <i>Los fondos NGEU y su impacto para la digitalización, la igualdad de género y la cohesión territorial</i>	<i>760</i>
2.5. <i>Previsiones en la legislación de Castilla-La Mancha</i>	<i>762</i>
3. Conclusión	765
Bibliografía	767

CAPÍTULO 25

COMUNICACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO SOCIAL DIGITAL

PABLO GÓMEZ INIESTA	773
1. Introducción. Lo que no se comunica no existe	773
2. El valor de la comunicación y la digitalización en la Administración pública española	775
2.1. <i>La amenaza de la desinformación</i>	<i>779</i>
2.2. <i>La transformación comunicativa del Estado social en la era digital</i>	<i>784</i>
3. Comunicar los derechos sociales en España	788
3.1. <i>El marco de la Agenda 2030 en el plano comunicativo</i>	<i>788</i>

3.2. <i>Experiencias comunicativas sobre accesibilidad e inclusión de colectivos vulnerables</i>	790
4. Digitalización e inteligencia artificial en la nueva era comunicativa	792
4.1. <i>Debilidades y fortalezas en los planes estatales de digitalización</i>	792
4.2. <i>Retos y oportunidades para el ámbito digital y la inteligencia artificial</i>	794
4.3. <i>Una mirada hacia la digitalización en Castilla-La Mancha</i>	796
5. Conclusiones	797
Bibliografía	798

CAPÍTULO 26

LENGUAJE, DIGITALIZACIÓN E INTELIGENCIA ARTIFICIAL EN EL ESTADO SOCIAL

PABLO MEIX CERECEDA	803
1. El lenguaje en el Estado Social y Democrático de Derecho ...	803
1.1. <i>El lenguaje como vía para la plena condición de ciudadano</i>	806
1.2. <i>Lenguaje jurídico y legitimidad del poder público: la claridad como exigencia</i>	807
1.2.1. <i>Las normas de Derecho interno. En especial, las leyes</i>	808
1.2.2. <i>Derecho de la Unión Europea</i>	810
1.2.3. <i>Textos jurídicos aplicativos: resoluciones judiciales y administrativas</i>	812
1.3. <i>Lenguaje y relaciones digitales con la Administración</i>	814
2. El lenguaje humano como lenguaje de programación: los Grandes Modelos de Lenguaje y su influencia en los derechos sociales culturales	816
2.1. <i>Educación</i>	819
2.2. <i>Acceso a la cultura</i>	821

	<i><u>Página</u></i>
3. La tecnología como vía para la ampliación de derechos lingüísticos	822
3.1. <i>Lengua vehicular de la enseñanza</i>	822
3.2. <i>Lengua para relacionarse con los poderes públicos</i>	824
4. Recapitulación	825
Bibliografía	826
 A MODO DE CONCLUSIÓN	829
 ALGUNAS IDEAS SOBRE EL PROCESO DE DIGITALIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y SU IMPACTO EN LOS CIUDADANOS	
ISAAC MARTÍN DELGADO	829
1. Introducción	829
2. Algunos datos y algunas carencias derivadas de la observación	834
3. A modo de conclusión: ¿hacia dónde deberíamos ir?	839

Entornos digitales, vulnerabilidad y tutela

SUSANA DE LA SIERRA

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. ENTORNOS DIGITALES Y VULNERABILIDAD. 2.1. *El carácter transversal de los procesos de digitalización.* 2.2. *Vulnerabilidad y vulnerabilidad digital.* 3. TUTELA. 3.1. *La transformación del sistema de control de las Administraciones Públicas.* 3.2. *Un sistema de gobernanza particular. La Agencia Estatal de Supervisión de la Inteligencia Artificial.* 3.3. *Nivel autonómico y local. En particular, Castilla-La Mancha.* 4. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

Los proyectos de investigación que han dado lugar al presente trabajo se han desarrollado a lo largo de tres años. En el documento de diagnóstico realizado para obtener una fotografía de la situación en Castilla-La Mancha¹ se puso de manifiesto que esta Comunidad Autónoma es un estudio de caso idóneo para analizar el impacto de los procesos de digitalización, incluida la inteligencia artificial, en la ciudadanía y, en particular, en aquellas personas en situación de vulnerabilidad. Desde el punto de vista territorial, Castilla-La Mancha presenta desafíos específicos en relación con las políticas de despoblación, dado que algunas de sus provincias se encuen-

1. Susana DE LA SIERRA, Juana MORCILLO MORENO y Sergio SÁNCHEZ PARÍS, *Digitalización e inteligencia artificial en Castilla-La Mancha. Un estudio de diagnóstico desde la perspectiva de las relaciones entre las Administraciones Públicas y la ciudadanía*, Preprints Series in EU Digital and Social Policy, Center for European Studies «Luis Ortega Álvarez», Jean Monnet Center of Excellence, 2025.

tran en una situación singularmente comprometida². Ante esta situación, Castilla-La Mancha ha sido pionera en la actividad normativa concerniente a la despoblación, algo que queda plasmado en la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha. Esta ley recoge medidas específicas para luchar contra las brechas digitales, haciendo mención expresa a algunas de dichas brechas, como la de género (arts. 43 y 72) o la concerniente a personas mayores (art. 43). Además, se regulan los contornos de una Administración digital inclusiva en el ámbito rural (art. 25). Por otra parte, junto al dato territorial, el perfil poblacional también arroja datos específicos respecto de la discapacidad y el género en esta Comunidad Autónoma, como se detalló en el mencionado documento de diagnóstico.

Además de lo anterior, la idoneidad de Castilla-La Mancha como estudio de caso deriva del posicionamiento de esta Comunidad Autónoma en las políticas públicas relacionadas con la digitalización. Esta circunstancia se ha incrementado a lo largo de los últimos años, coincidiendo con el desarrollo de los proyectos de investigación. Un dato organizativo importante ejemplifica esta situación de avanzadilla: la creación en el año 2024 de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha³. Las medidas de gobernanza están consolidándose dentro de las estrategias de las diversas Administraciones Públicas, en el ámbito nacional e internacional, para tutelar los distintos intereses públicos y privados que se concitan en este ámbito⁴.

-
2. A ello se refiere de manera específica Antonio VILLANUEVA en el capítulo 5 de este libro, *Territorio y entornos digitales*.
 3. Ley 1/2024, de 15 de marzo, de Medidas Administrativas y de Creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha, que prevé la creación de la Agencia, y Decreto 56/2024, de 24 de septiembre, que aprueba los estatutos de dicha agencia.
 4. Esta cuestión, a la que me referiré con detalle más adelante, la he analizado en dos estudios previos, donde se avanzaban algunas de las conclusiones. El primero de ellos es Susana DE LA SIERRA, «Taming the Smart Cyber Beast: A Network of Courts and Other Authorities», *European Review of Digital Administration & Law*, vol. 5/1, 2024, pp. 83-95. Se trata de una versión escrita y reelaborada (teniendo en cuenta los comentarios en el debate) de la ponencia presentada con el mismo título en el Instituto Universitario Europeo de Florencia el 13 de junio de 2024, con ocasión de la Conferencia Anual de exalumnos del IUE (*Artificial Intelligence: historical, political, legal and economic considerations*). El objetivo fue, precisamente, presentar algunos de los resultados preliminares de la investigación para su debate en este foro. El segundo de los trabajos se encuentra en prensa en el momento de escribir las presentes líneas y es el siguiente: Susana DE LA SIERRA, «AI in the Spanish Public Sector», en Francesco DECAROLIS,

El hecho de que Castilla-La Mancha haya sido tomada como estudio de caso no empece para que buena parte de la investigación realizada y las conclusiones alcanzadas sean extrapolables a otras Administraciones Públicas en distintos niveles de gobierno. Así, las reflexiones sobre las brechas digitales y también las conclusiones concernientes al uso de las tecnologías disruptivas para facilitar una sociedad inclusiva son generalizables y de utilidad en otros contextos geográficos.

Los proyectos de investigación y el presente capítulo se centran en colectivos que hemos denominado «vulnerables», utilizando una expresión convencional, si bien este término requiere ser objeto de explicación y así se hará más adelante⁵. En ocasiones, el concepto de vulnerable se utiliza

Barbara MARCHETTI and Luisa TORCHIA (eds.), *European digital regulation and its impact on Member States*, Springer, 2025. Este fenómeno, acaecido en el contexto de la digitalización y de la inteligencia artificial, responde sin embargo a una dinámica más amplia que expongo en síntesis en DE LA SIERRA, «Controles y colaboración entre instituciones: Las transformaciones de la justicia administrativa», *Ius Publicum*, 2/2025, un pre-print de mi contribución a las Actas del XXIV Congreso italo-español de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Turín los días 23 a 25 de mayo de 2024.

5. El Seminario de Teoría y Método (STEM) celebrado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo el 30 de mayo de 2025 centró los debates de la sesión de teoría en torno al concepto de «vulnerabilidad», como categoría de uso creciente en el Derecho y en las políticas públicas. Algunos de los aspectos planteados en ese debate se recogen aquí como elementos del marco teórico de la investigación. En particular, véanse los trabajos de Alba NOGUEIRA LÓPEZ, «Vulnerabilidad. Reducto o frontera del Estado Social», 2025, y de Gustavo Manuel DÍAZ GONZÁLEZ, «Algunas consideraciones acerca del tratamiento de la vulnerabilidad en el Reglamento de Inteligencia Artificial de la Unión Europea», 2025, ambos pendientes de publicación. En el caso de NOGUEIRA, esta autora había abordado la vulnerabilidad en trabajos previos, acuñando el concepto de «vulnerabilidad administrativa». Cfr. Alba NOGUEIRA LÓPEZ, «Vulnerabilidad administrativa. Los obstáculos administrativos en el acceso a los programas de vivienda», en Natalia PALEO MOSQUERA (ed.), «Gente sin casa, casas sin gente», Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 213-244. V., además, Alba NOGUEIRA LÓPEZ, *¿El fin justifica los medios? Subvenciones y protección de personas vulnerables*, en Eduardo GAMERO CASADO/Lucía ALARCÓN SOTOMAYOR (coords.), «20 años de la Ley General de Subvenciones: Actas del XVII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (Sevilla, 26-28 de enero de 2023)», INAP, Madrid, 2023, pp. 293-302, así como Alba NOGUEIRA LÓPEZ, «Una Administración para el 99%. Reforma administrativa para la igualdad real», *Revista catalana de dret públic*, núm. 67, 2023, pp. 18-35. Asimismo, y por todos, me remito al capítulo de Miguel PRESNO LINERA en la presente obra colectiva, con el título *Constitución, vulnerabilidad e inteligencia artificial*, así como a Jorge GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, «Vulnerabilidad y externalización del Estado social», en Belén PORTA PEGO (coord.),

en un sentido económico, relacionado con la pobreza y, por ello, se vincula con el riesgo de exclusión⁶. En este sentido cabe recordar que España era en 2024, según los datos de la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat)⁷, el cuarto Estado de la Unión Europea con mayor número de personas en situación de pobreza o en riesgo de exclusión. Más allá de esto, el concepto de «vulnerable» se ha extendido en el argot jurídico y político, algo que no es necesariamente una buena noticia, por cuanto no siempre se utiliza con precisión y porque puede ocultar una agenda que no se compadece bien con el Estado Social⁸. En muchas ocasiones se vincula a normas o medidas relacionadas con el principio de igualdad y las políticas de no discriminación, en el entendido probablemente de que la confección de normas y la elaboración de políticas públicas responde en muchas ocasiones a un modelo estándar de «hombre de Vitrubio»⁹ y no atiende a la diversidad.

En las líneas que siguen se profundizará en las cuestiones que acaban de ser apuntadas. Se abordará la vulnerabilidad que generan los entornos digitales y la necesidad de garantizar una tutela específica en este contexto. A continuación, se expondrá en particular el modelo de gobernanza que se está gestando, como un instrumento adecuado para garantizar la tutela de los derechos en estos nuevos contextos. Hay quien ha llegado a afirmar, en un marco más amplio, que este fenómeno podría estar conectado con una revisión de la concepción clásica de la separación de poderes¹⁰. En fin, se propondrán unas conclusiones sobre la base de lo expuesto.

La externalización del Estado Social: la atención a la vulnerabilidad en vivienda, suministros esenciales y sistema de pagos, Marcial Pons, Madrid, 2024, pp. 19-54.

6. Sara MESA, en su ensayo *Silencio administrativo. La pobreza en el laberinto burocrático* [Anagrama, Barcelona, 2019], desarrolla el vínculo entre una Administración digital e inhumana, las personas en situación de vulnerabilidad por su situación económica y la aporofobia u odio al pobre.
7. Véase el informe *Living conditions in Europe 2024 - Poverty and social exclusion* (disponible online el 10 de octubre de 2025).
8. En este sentido, v. Alba NOGUEIRA, 2025.
9. Esta aproximación a la vulnerabilidad como resorte para vencer las inercias del Derecho y las políticas públicas para «el hombre de Vitrubio» la desarrollé en el I Encuentro de la Consejería de Igualdad de Castilla-La Mancha, la Asociación de Mujeres en el Sector Público y la Comisión Mujer del Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) Castilla-La Mancha (entidades todas colaboradoras de los proyectos de investigación), celebrado en Toledo el 19 de abril de 2024.
10. Frank VIBERT, *Rethinking the Separation of Powers. Democratic Resilience in Troubled Times*, Elgar, Cheltenham, 2024. Este autor llega a afirmar que «tiene sentido tratar

2. ENTORNOS DIGITALES Y VULNERABILIDAD

2.1. EL CARÁCTER TRANSVERSAL DE LOS PROCESOS DE DIGITALIZACIÓN

La digitalización no es un mero apéndice de la acción pública ni es un aspecto menor en la vida diaria. Tiene un efecto transversal y permea cada área de la acción pública. Desde un punto de vista jurídico, el estudio se puede abordar desde diversos puntos de vista.

Por un lado, la digitalización es un medio para acelerar procedimientos, almacenar información y simplificar cargas administrativas. En este contexto general, los sistemas de inteligencia artificial (IA), en particular, desempeñan un papel esencial en lograr una acción pública efectiva y eficiente¹¹. Siendo esto así, entran en juego preocupaciones sobre el acceso igualitario a los procedimientos administrativos y la protección de personas vulnerables. Aquí, varios valores constitucionales reconocidos en muchas constituciones nacionales se encuentran implicados: acción pública efectiva y eficiente, buena administración, protección judicial efectiva y el principio de igualdad y no discriminación.

Por otro lado, las herramientas digitales y los sistemas de IA son relevantes para la provisión de servicios públicos, como ayuda para proporcionar atención médica o educación en zonas remotas, por ejemplo, o para promover la prestación de servicios sociales a través de ayuda económica¹².

hoy a las agencias de expertos independientes como un nuevo poder del Estado [distinto de los tres poderes clásicos] en una moderna separación de poderes» (p. 9: la traducción es mía, así como la precisión realizada).

11. La bibliografía existente es muy basta, pero sí quisiera referirme a la obra colectiva dirigida por Eduardo GAMERO CASADO (dir.), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023. Esta obra actual recoge trabajos de algunos de quienes con mayor intensidad se han ocupado de esta cuestión y, por lo tanto, resulta de interés no sólo por su contenido concreto, sino también por los respectivos aparatos bibliográficos.
12. En el contexto de las ciudades inteligentes, los territorios inteligentes o las comunidades inteligentes, la relevancia de esta herramienta en la prestación de servicios públicos es obviamente significativa. Sobre ello me remito al trabajo «Los procesos de transformación digital, las brechas y la lucha contra la despoblación: ¿Hacia una procura existencial digital?», en Carmen NAVARRO GÓMEZ/ Ángel Raúl RUIZ PULPÓN/ Francisco VELASCO CABALLERO (dirs.), *Despoblación, territorio y gobiernos locales*, Marcial Pons, Madrid, pp. 120-142, así como a las referencias bibliográficas ahí contenidas. V., además, los capítulos en esta obra colectiva de Francesc RODRÍGUEZ PONTÓN y Nuria MAGALDI, «De la procura existencial al acceso digital equitati-

La IA así contribuye al Estado de bienestar. La inclusión también puede ser una preocupación aquí, ya que algunos ciudadanos pueden no ser capaces de beneficiarse de estos servicios públicos debido a su falta de infraestructura o capacidades digitales.

2.2. VULNERABILIDAD Y VULNERABILIDAD DIGITAL

En la era de la inteligencia artificial y la digitalización acelerada, el concepto de vulnerabilidad, como se ha señalado, adquiere una relevancia creciente¹³. Lejos de ser un mero término teórico o asistencial, se convierte en una categoría clave para diseñar políticas públicas, garantizar la igualdad y orientar la gobernanza digital de forma justa y eficaz. Pero ¿qué significa realmente ser vulnerable y qué significa ser vulnerable en contextos digitales?

Desde los años 80 del pasado siglo, distintas teorías han tratado de delimitar el alcance de la vulnerabilidad. Martha FINEMAN¹⁴, una referencia ya clásica en la materia, propone entenderla como condición universal del ser humano, una base sobre la que debe asentarse la igualdad jurídica. La obra de FINEMAN parte de una premisa, cual es la configuración del Derecho como una estructura que asume de forma acrítica la autonomía del individuo, en una concepción liberal de corte tradicional. Sin embargo, dicha autonomía es inexistente para múltiples personas —en particular, si pertenecen a ciertos colectivos—, en la medida en que por diversas razones no pueden desarrollar su proyecto vital. Dichas razones pueden ser económicas (recuérdese aquí la referencia a la relación entre vulnerabilidad y pobreza) o pueden ser de otro tipo, incluso estructurales: es decir, desigualdades generadas a lo largo de la Historia o que no han sido debi-

vo a los servicios públicos», así como de Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ y Clara VELASCO RICO, «Inteligencia artificial, personalización y proactividad en el ámbito subvencional».

13. Estas ideas fueron avanzadas en diversas intervenciones públicas y, en particular, en *The bottom-up approach to vulnerability and the digital conundrum: public local authorities as key drivers*, en la mesa redonda coordinada por Sofia Ranchordás con el título *Theoretical and Methodological Approaches to the Study of Vulnerabilities in the Digital State*, Congreso ICON-S (International Society of Public Law), IE, Madrid, 10 de julio de 2024, con un discurso más centrado en el papel de los entes locales a este respecto.
14. Entre sus diversas publicaciones, v. Martha Anderson FINEMAN, «The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition», *Yale Journal of Law and Feminism*, vol. 20:1, 2008, pp. 1-23. Sobre la dimensión de la teoría de Fineman y algunas críticas, v. Nina A. KOHN, «Vulnerability Theory and the Role of Government», *Yale Journal of Law and Feminism*, vol. 26:1, 2014, pp. 1-27.

damente tenidas en cuenta por los poderes públicos y que han consolidado una situación en la que unas personas son más «autónomas» que otras, por utilizar una expresión no exenta de ironía.

Para FINEMAN, todas las personas son vulnerables o pueden ser vulnerables en algún momento de sus vidas (desde luego, en la infancia y en la vejez). Así, la autora afirma que «quier[e] reivindicar el concepto de “vulnerable”, debido a su potencial para describir el aspecto universal, inevitable y eterno de la condición humana, que ha de encontrarse en el núcleo de nuestra concepción de la responsabilidad social y estatal»¹⁵. Critica la aproximación formal a la igualdad en Estados Unidos y propone, en consecuencia, diseñar unas obligaciones mínimas dirigidas a los poderes públicos para satisfacer ese mínimo existencial necesario en la condición humana.

Una aproximación de estas características tiene relevancia en el contexto de la doctrina estadounidense, donde la aproximación jurídico-teórica al Estado de bienestar no se ha desarrollado históricamente como lo ha hecho en Europa. Sin embargo, es cierto que en el viejo continente la bibliografía sobre el Estado Social, incluyendo construcciones como la procura existencial de Forsthoff¹⁶, habían abordado ya este tipo de cuestiones sin utilizar el término estricto de vulnerabilidad.

En este contexto general sobre la vulnerabilidad, la doctrina ha profundizado en su significado en los entornos digitales. Así, Alba Nogueira acuñó, como se ha indicado, el concepto de vulnerabilidad administrativa y, a partir de ahí, otras voces en la doctrina lo han utilizado. Más adelante, en el contexto de la Administración digital, se extendería la expresión «vulnerabilidad digital», si bien este no se circunscribe únicamente al ámbito de lo público¹⁷.

15. FINEMAN: 8.

16. V., por todos, Nuria MAGALDI, *Procura existencial, Estado de Derecho y Estado Social: Ernst Forsthoff y la crisis de Weimar*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007, y, más tarde, «El concepto de procura existencial (*Daseinsvorsorge*) en Ernst Forsthoff y las transformaciones de la Administración Pública», *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, 2020, vol. 1, 99. 147-174. V. también Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *La configuración jurídica de la Administración Pública y el concepto de «Daseinsvorsorge»*, *Revista de Administración Pública*, núm. 38, 1962, pp. 35-65.

17. A esta cuestión me referí en *Vulnerabilidad administrativa y Estado Social Digital*, Agenda Pública, 17 de noviembre de 2023 [último acceso: 10 de octubre de 2025]. Me remito asimismo a DÍAZ GONZÁLEZ, 2025, que se centra específicamente en la regulación europea de la inteligencia artificial, donde la vulnerabilidad es un concepto motor.

La vulnerabilidad en los entornos digitales podría estructurarse en tres dimensiones, conforme a la bibliografía existente y a los debates que se han ido formado. En primer lugar, la vulnerabilidad se concebiría como la capacidad de sufrir un daño, ya sea por falta de defensa frente a agresiones de distinta envergadura o comportamientos que nos pueden afectar negativamente (ciberataques, errores administrativos, algoritmos opacos) o por exposición a riesgos sistémicos. En este último sentido se ha de evocar el artículo 23 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, artículo referido a la inteligencia artificial y a los mecanismos de toma de decisiones automatizados. La exposición a riesgos sistémicos de personas a título individual o debido a su pertenencia a un colectivo puede venir dada por un inadecuado diseño de los algoritmos utilizados por las Administraciones Públicas en los procesos de toma de decisión. Ese diseño puede provocar sesgos o cualesquiera otros resultados conducentes a la causación de un daño (por ejemplo, un diagnóstico clínico errado en la sanidad pública, potencialmente determinante de responsabilidad patrimonial). En este sentido, el citado artículo 23, si bien se circunscribe específicamente al ámbito de la no discriminación, puede presentar un alcance general, en particular cuando se insta a las Administraciones Públicas a *priorizar* «la transparencia en el diseño y la implementación y la capacidad de interpretación de las decisiones adoptadas por [los algoritmos involucrados en los procesos de toma de decisiones]».

En segundo lugar, la vulnerabilidad operaría como concepto indicador de características singulares ligadas a la pertenencia a un grupo social (discapacidad, género, edad, ruralidad), lo que da lugar a formas de discriminación interseccional. Esta acepción conecta directamente con las teorías de la igualdad y la no discriminación, siendo así que algunas voces críticas con Fineman apuntan a la no necesidad de una teoría de la vulnerabilidad, por cuanto no aportaría nada singular a la construcción teórica de la igualdad y la no discriminación.

En fin, en tercer lugar, el término vulnerabilidad estaría vinculado a la universalidad, en el sentido ya expuesto: todas las personas somos vulnerables en algún momento de nuestras vidas. Ello exigiría que el Derecho y las políticas públicas tengan en cuenta la fluidez de estas situaciones. Sin embargo, aquí emerge el interrogante planteado en cuanto al riesgo real de dilución: si todo es vulnerabilidad, ¿qué grupo o grupos merecen una protección especial? Si se acepta un criterio universal de vulnerabilidad, se habrán de desarrollar criterios concretos o subcategorías que eviten que el concepto se vacíe de contenido.

Así, por ejemplo, la citada Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias, frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha, recoge el término «vulnerabilidad» en dos apartados. En el artículo 48, referido a la creación y mantenimiento del empleo en el medio rural, se insta *a priorizar*, «entre otros, la formación y capacitación en servicios de proximidad y de atención a personas dependientes o en situación de vulnerabilidad» (la vulnerabilidad aparece aquí unida de manera estrecha a la situación de dependencia). Por su parte, el artículo 61, referido a la inclusión social, incluye un apartado referido a las prestaciones económicas de protección social para personas en una situación de dificultad económica y/o social más allá de quienes se encuentran en una situación de pobreza extrema. En este sentido, se señala que «[s]e apoyará a las familias en situación de riesgo o especial vulnerabilidad que residan en zonas escasamente pobladas o en riesgo de despoblación para evitar su entrada en circuitos de exclusión social». En este precepto se aprecia cómo la vulnerabilidad no se vincula, en principio, a unas características físicas, sino al concepto de pobreza o, en general, de situación económica, así como a las dificultades «sociales». Esta última expresión es más amplia y podría albergar dificultades derivadas de patrones sociales de desigualdad consolidados, como los concernientes al género, a la identidad sexual, al hecho de ser persona migrante o al factor racial/cultural. Si bien la ley utiliza el concepto de vulnerabilidad en sentido general, podría adjetivarse, planteando los problemas específicos que genera la vulnerabilidad digital, cuando el acceso a determinados servicios públicos viene dado por entornos digitales (solicitud a través de plataformas, asistencia médica a través de videoconferencia, información mediante chatbots, etc.). En este sentido, cabe subrayar la acción de los Grupos de Desarrollo Rural en Castilla-La Mancha, en especial a través de programas para el fomento del emprendimiento, articulados en torno a la red Recamder, que podrían contribuir también para que desde el sector privado —pero con fondos públicos— se articulen medidas en esta dirección.

3. TUTELA

3.1. LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El desarrollo progresivo de la acción pública ha traído consigo una creciente complejidad, diversificación y especialización del ordenamiento jurídico. Esta expansión, especialmente notoria en el ámbito del Derecho

Administrativo, se traduce en una mayor densidad normativa y en la incorporación de sectores que anteriormente escapaban a la regulación. A ello se suma el aumento de la litigación, lo que ha tensionado la capacidad de respuesta del poder judicial, con consecuencias sobre la agilidad y eficacia de la justicia. En este contexto, han emergido mecanismos de control y supervisión de carácter no judicial en ámbitos estratégicos del ordenamiento. Destacan, en primer lugar, los denominados sectores regulados —energía, telecomunicaciones, servicios postales, entre otros—, que tras haber sido históricamente objeto de gestión pública en régimen de monopolio, operan hoy bajo lógicas de mercado, pero sometidos a intensas exigencias regulatorias.

En los últimos años, ha surgido un fenómeno que afecta tanto a las administraciones nacionales como a la administración europea. Se trata de la proliferación de diversos entes creados específicamente para el diseño de políticas públicas o la consecución de objetivos de interés general. Resultan particularmente relevantes para el presente análisis aquellos organismos encargados de la supervisión de sectores específicos de la realidad, especialmente los que tienen su origen en normativas de la Unión Europea y cuya finalidad es garantizar su efectiva implementación y cumplimiento.

En el marco de los procesos de transformación digital, la aparición de estos organismos ha cobrado una especial relevancia. En la actualidad, se configura un sistema de gobernanza complejo, en el que coexisten autoridades de protección de datos, organismos supervisores de los mercados y servicios digitales, y autoridades encargadas de promover la transformación digital en las administraciones públicas. Asimismo, en lo que respecta a este capítulo, cabe mencionar la existencia de autoridades responsables de la regulación y supervisión de los entornos digitales y la inteligencia artificial.

Si bien no corresponde aquí realizar una evaluación exhaustiva de esta nueva realidad institucional, sí resulta pertinente destacar brevemente algunas de sus características más significativas. Un sistema en red como el descrito ofrece ciertas ventajas, tales como la especialización técnica de los organismos implicados y, en consecuencia, una gestión más eficaz de los sectores respectivos. Además, al tratarse de organismos que deben ejercer sus funciones de control con un alto grado de independencia, sus actuaciones pueden contribuir positivamente a la protección de los derechos. Este modelo podría, asimismo, aliviar la carga del poder judicial, en la medida en que reduzca la litigiosidad posterior¹⁸.

18. V. en este sentido Elisenda MALARET I GARCÍA, «Hacia un modelo de justicia administrativa dual: tribunales administrativos y jurisdicción contencioso-administrativa.

Por otro lado, incluso en los casos que lleguen a instancia judicial, la existencia de una resolución previa emitida por un órgano técnicamente competente y, en principio, neutral, puede enriquecer el debate procesal al aportar elementos materiales cualificados. No obstante, resulta aconsejable reforzar los mecanismos de cooperación entre estos entes (SOLA, 2023), ya que la inflación organizativa señalada podría derivar en ineficiencias, duplicidades y, en última instancia, entorpecer una adecuada gestión sectorial, así como afectar negativamente a la seguridad jurídica de las personas y empresas.

Resulta evidentemente que todo lo anterior se entiende sin menoscabo de la tutela judicial. Al contrario. Sin embargo, los perfiles específicos de este tipo de tutela no judicial presentan novedad suficiente como para que el presente estudio se centre en ese ámbito.

3.2. UN SISTEMA DE GOBERNANZA PARTICULAR. LA AGENCIA ESTATAL DE SUPERVISIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

El marco normativo europeo para los entornos digitales y la inteligencia artificial subraya la necesidad de contar con un adecuado sistema de gobernanza¹⁹. España ha sido pionera en este ámbito, ya que la creación de un organismo de gobernanza en materia de inteligencia artificial formó parte de un conjunto de iniciativas impulsadas por el entonces Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital entre los años 2020 y 2024. En efecto, el Gobierno que inició su andadura unas semanas antes del estallido de la pandemia creó una nueva Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial dentro del citado Ministerio. Al frente de esta Secretaría de Estado se situó una profesional del sector, formada en España y en Estados Unidos, Carme Artigas, quien, tras concluir su man-

Justicia administrativa: instituciones administrativas e instancias jurisdiccionales, una perspectiva necesariamente de conjunto del control de la actividad administrativa», en Jorge AGUDO GONZÁLEZ (dir.), *Control administrativo y justicia administrativa*, INAP, Madrid, 2016, pp. 43-78.

19. Especialmente, el Reglamento (UE) 2022/2065 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de octubre de 2022 relativo a un mercado único de servicios digitales y por el que se modifican la Directiva 2000/31/CE (Reglamento de Servicios Digitales) y el 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) 300/2008, (UE) 167/2013, (UE) 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).

dato en 2023, regresó al sector privado, ejerciendo al mismo tiempo como copresidenta del Consejo Asesor de la ONU sobre Inteligencia Artificial. La Secretaría de Estado impulsó una agenda ambiciosa que, entre otras iniciativas, promovió la elaboración de la Carta de Derechos Digitales²⁰, así como la creación de la Agencia Estatal de Supervisión de la Inteligencia Artificial (AESIA).

La creación de la AESIA fue prevista en la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2022, que autorizaba al Gobierno a promover una ley para su efectiva constitución. El modelo jurídico propuesto para esta agencia fue el de «agencia estatal», figura que implica la personalidad jurídica pública, patrimonio propio, y autonomía de gestión. Asimismo, como es sabido, estas entidades pueden estar dotadas de potestades administrativas, si bien en este caso no se precisa con claridad qué potestades habrán de ser las concretamente conferidas y si hay alguna que queda excepcionada. La creación efectiva de estas agencias debe establecerse mediante una ley específica, de conformidad con el artículo 91 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. En el caso de la AESIA, dicha ley específica fue la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de empresas emergentes, cuya Disposición Adicional Séptima establece:

«Uno. De acuerdo con lo previsto en el artículo 91 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, se autoriza la creación de la Agencia Española de Supervisión de Inteligencia Artificial, como organismo público con personalidad jurídica pública, patrimonio propio, plena capacidad de obrar y potestades administrativa, inspectora y sancionadora que se le atribuyan en aplicación de la normativa nacional y europea en relación con el uso seguro y confiable de los sistemas de inteligencia artificial.

Dos. La actuación de la Agencia responderá a los siguientes fines:

- a) La concienciación, divulgación y promoción de la formación, y del desarrollo y uso responsable, sostenible y confiable de la inteligencia artificial.
- b) La definición de mecanismos de asesoramiento y atención a la sociedad y a otros actores relacionados con el desarrollo y uso de la inteligencia artificial.

20. Cfr. Lorenzo COTINO HUESO (coord.), *La Carta de Derechos Digitales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.

c) La colaboración y coordinación con otras autoridades, nacionales y supranacionales, de supervisión de inteligencia artificial.

d) El fomento de entornos reales de prueba de los sistemas de inteligencia artificial, para reforzar la protección de los usuarios.

e) La supervisión de la puesta en marcha, uso o comercialización de sistemas que incluyan inteligencia artificial y, especialmente, aquellos que puedan suponer riesgos significativos para la salud, seguridad y los derechos fundamentales.

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

Cuatro. La asistencia jurídica, consistente en el asesoramiento y la representación y defensa en juicio de la Agencia, corresponderá a los Abogados del Estado integrados en el Servicio Jurídico del Estado».

El marco jurídico de la Agencia se concretó mediante el Real Decreto 729/2023, de 22 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial. Como puede observarse, este organismo fue creado con anterioridad a la aprobación del Reglamento europeo sobre inteligencia artificial. No obstante, el Real Decreto establece que

«la creación de la Agencia está fundamentada en la obligación que, en virtud de lo dispuesto en la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de Inteligencia Artificial (Ley de Inteligencia Artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión, se ha establecido para los Estados miembros de seleccionar una “autoridad nacional de supervisión” que se encargue de supervisar la aplicación y ejecución de lo dispuesto en la mencionada Ley de Inteligencia Artificial, así como de coordinar las actividades encomendadas a dichos Estados miembros, actuar como el punto de contacto único para la Comisión, y representar al Estado miembro en cuestión ante el Comité Europeo de Inteligencia Artificial».

Además, se indica que la creación de esta agencia se alinea con los compromisos asumidos por España ante la Comisión Europea para la recep-

ción de los Fondos *Next Generation*, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En concreto, la sexta política palanca del Plan es el Pacto por la Ciencia y la Innovación, que incluye la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial.

La Agencia tiene su sede en A Coruña, fruto del proceso de descentralización de organismos públicos promovido en los últimos años. Aunque aquí no se puede realizar un análisis exhaustivo de su marco normativo, se abordarán dos aspectos clave: su estructura y algunas de sus funciones. AESIA está adscrita al Ministerio de Transformación Digital y Función Pública a través de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial. Esta adscripción es formal y no debería comprometer su independencia. Sin embargo, desde una perspectiva de independencia, su estructura organizativa resulta llamativa. Se divide en órganos de gobierno y órganos ejecutivos. Según el artículo 12 de su Estatuto, la Presidencia de la Agencia recae en la persona titular de la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, el segundo escalón jerárquico ministerial y cargo de libre designación por parte de la persona titular del Ministerio. La Presidencia, junto con el Consejo Rector, conforma los órganos de gobierno, y este último supervisa también la Comisión de Control. El Consejo Rector está compuesto, conforme al artículo 15 de su Estatuto, del siguiente modo:

«1. El Consejo Rector estará integrado por la persona titular de la Presidencia de la Agencia, que lo presidirá, y por las siguientes vocalías:

- a) La persona titular de la Dirección de la Agencia.
- b) Cuatro personas en representación del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, con rango al menos de Subdirección General.
- c) Una persona en representación del Ministerio de Hacienda y Función Pública, con rango al menos de Subdirección General.
- d) Una persona en representación del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, con rango al menos de Subdirección General.
- e) Una persona experta, en representación del ecosistema, en el ámbito de la inteligencia artificial, a proposición conjunta del Consejo Asesor de Inteligencia Artificial y la Comisión Permanente de Digitalización de la Economía, la Administración y la Ciudadanía.

2. Las vocalías serán nombradas por la persona titular del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital».

Con independencia de la competencia técnica de las personas finalmente designadas, la configuración formal del Consejo Rector suscita dudas en cuanto a la independencia del órgano, pues la mayoría de sus miembros representan a ministerios concretos, y solo una persona representa al ecosistema técnico de la inteligencia artificial. Además, no se contempla representación de ciertos sectores la sociedad civil, en particular de ámbitos como la discapacidad, la igualdad, el medio ambiente (dado el impacto ambiental de las herramientas de IA) o los derechos laborales²¹.

Según el artículo 70.1 del Reglamento de Inteligencia Artificial (RIA), las autoridades de vigilancia del mercado deberán ejercer sus funciones de manera independiente, imparcial y sin sesgo, con el fin de garantizar la objetividad de sus actividades y la aplicación efectiva del Reglamento. En este sentido, como se ha mencionado, cabe sostener que la configuración actual de los órganos de gobierno de AESIA no cumple plenamente con tales exigencias.

Más allá de los órganos de gobierno, uno de los órganos ejecutivos más relevantes es la Dirección General, cargo que fue objeto de un proceso público de selección al que concurrieron más de cien candidaturas. La persona seleccionada fue Ignasi Belda, ingeniero informático y doctor en inteligencia artificial y en derecho tecnológico. Su trayectoria profesional abarca tanto el sector privado como, en un sentido amplio, el sector público. Además de la Dirección General, la estructura ejecutiva se completa con los siguientes órganos: Secretaría General; Subdirección de Informes e Infraestructuras de Ensayo; y Subdirección de Certificación, Evaluación de Tendencias, Coordinación y Formación en Inteligencia Artificial.

Entre las competencias de la Agencia, destaca la siguiente: «La supervisión de los sistemas de inteligencia artificial para garantizar el cumplimiento de la normativa, tanto nacional como europea, sobre la inteligencia artificial que lleve aparejada el uso de esta tecnología, cuya competencia sea asumida por la Agencia. Más concretamente, le corresponderá la supervisión y, en su caso, sanción de acuerdo con lo estipulado en la normativa

21. En el marco de los proyectos de investigación, el 9 de junio de 2023 se organizó un seminario de investigación con el título *La gobernanza de la inteligencia artificial y la discapacidad. Marco regulatorio y representación social de las personas con discapacidad*, Universidad de Castilla-La Mancha y Universidad Carlos III de Madrid, en colaboración con CERMI, Fundación ONCE, Grupo Social ONCE y Fundación Gabeiras. En dicho seminario se debatieron las ideas presentadas en el texto con representantes del sector y de las instituciones públicas.

europea en lo que respecta a la supervisión de sistemas de Inteligencia Artificial. El diseño, ejercicio y evaluación de esta función de supervisión se realizará incorporando la perspectiva de género» (art. 10.1.k del Estatuto).

Más allá de esta competencia directamente vinculada a la implementación del Reglamento europeo de inteligencia artificial, el ámbito de actuación de la Agencia es amplio: fomento de entornos de prueba, dinamización del mercado, impulso del uso sostenible medioambientalmente de la inteligencia artificial y fortalecimiento de la colaboración público-privada, entre otras funciones.

Asimismo, la Subdirección de Certificación, Evaluación de Tendencias, Coordinación y Formación en IA tiene asignadas, entre otras, las siguientes funciones (art. 26 del Estatuto):

- Supervisar de oficio [...] los sistemas de inteligencia artificial utilizados por las administraciones públicas, así como la emisión de informes vinculantes y actas que decidan sobre la continuidad de dichos sistemas y/o su puesta en marcha.
- Apoyar técnicamente y/o asesor[ar] a jueces y tribunales en casos de conflictos relacionados con la inteligencia artificial, a requerimiento de los propios tribunales.

Conviene recordar que la Agencia es un organismo de la Administración General del Estado, con capacidad para ejercer potestades administrativas para la ejecución de políticas públicas en el marco de sus competencias. En consecuencia, dadas sus amplias atribuciones, algunas de sus actuaciones tendrán un alcance nacional, mientras que otras deberán articularse en coordinación con las administraciones autonómicas competentes.

Mención especial merece asimismo la Agencia Estatal de Administración Digital (AEAD), creada por la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2022. Dicha norma establece que la AEAD no solo impulsará la digitalización de la Administración General del Estado, sino que también coordinará los esfuerzos de transformación digital en los distintos niveles de gobierno.

Posteriormente, el Real Decreto 1118/2024, de 5 de noviembre, aprobó el Estatuto de la AEAD. Según dicho decreto, la AEAD se adscribe al Ministerio de Transformación Digital y Función Pública, pero a diferencia de AESIA, depende orgánicamente de la Secretaría de Estado de Función

Pública, lo que enfatiza su papel en la transformación interna de la administración pública.

El ámbito competencial de la AEAD es amplio, abarcando todos los aspectos de la digitalización del sector público, con referencias explícitas a la inteligencia artificial. Por ejemplo, entre las funciones de la Dirección General de Administración Digital [art. 16.b), números 2.º y 10.º], figuran:

- «1. La dirección del servicio de automatización inteligente (RPA), acompañado de procesos de inteligencia artificial y de procesos de gestión de negocio, impulsado de forma centralizada, que facilite a las entidades de la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de Derecho público vinculados o dependientes, la adopción de esta tecnología».
- «2. El impulso a la utilización de capacidades de inteligencia artificial para mantener una relación proactiva de la administración con la ciudadanía y empresas».

En consecuencia, la AEAD se configura como el órgano responsable de centralizar la integración de herramientas de IA en el ámbito interno de la Administración General del Estado, lo que podría contribuir a una mayor transparencia y claridad.

Como se ha señalado, la coordinación es un elemento esencial en el panorama cada vez más complejo de agencias que configuran el modelo de gobernanza de la inteligencia artificial en España. El Estatuto de la AEAD se refiere expresamente a este aspecto en su artículo 5. Tras una mención general a la cooperación interadministrativa, el texto incluye una previsión específica sobre la colaboración entre los principales organismos reguladores. En este sentido, se insta al desarrollo de medidas que refuercen la colaboración entre la AEAD y la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), garantizando un asesoramiento temprano en materias relevantes. Asimismo, se fomenta expresamente la coordinación con la AEPD y con la AESIA en lo relativo a los sistemas de inteligencia artificial.

3.3. NIVEL AUTONÓMICO Y LOCAL. EN PARTICULAR, CASTILLA-LA MANCHA

El panorama autonómico y local en materia de regulación de la digitalización y la inteligencia artificial presenta una notable diversidad. Si bien

la digitalización constituye un eje prioritario en la mayoría de las políticas autonómicas, la inteligencia artificial aún se encuentra en una fase emergente como ámbito de acción pública relevante, con destacadas excepciones.

En la actualidad, no existen agencias autonómicas *específicas* dedicadas a la inteligencia artificial. Sí que existen algunas referidas más genéricamente a la digitalización o conceptos afines. En cualquier caso, la gobernanza de esta tecnología —la inteligencia artificial— se encuentra integrada en las estructuras de los gobiernos autonómicos y, en algunos casos, en organismos independientes responsables de la transformación digital. Desde un punto de vista estrictamente organizativo, como se ha indicado, no puede hablarse de agencias autonómicas de inteligencia artificial. Sin embargo, esta materia se encuentra, en determinados casos, incluida en la estructura administrativa o atribuida a órganos independientes encargados de los procesos de digitalización.

En Castilla-La Mancha se estableció inicialmente una Dirección General de Digitalización e Inteligencia Artificial, que forma parte de la estructura ordinaria de la Administración regional, actualmente adscrita a la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital. En 2024 se creó la Agencia de Transformación Digital²², dotada de autonomía funcional y que integra dicha Dirección General, la cual asume funciones de dirección en el ámbito correspondiente. Asimismo, esta misma Agencia alberga una Dirección General de Infraestructuras de las Telecomunicaciones y Ciberseguridad, así como una Dirección General de Salud Digital, cuyas competencias incluyen la implementación de aplicaciones informáticas y sistemas de información basados en análisis de datos, big data e inteligencia artificial dentro del sistema sanitario público²³.

Entre otros organismos autonómicos relevantes en esta materia —aunque la mayoría no incluya expresamente el término «inteligencia artificial» en su denominación— cabe destacar los siguientes: (1) La Agencia Digital de Andalucía, encargada de la ejecución de la Estrategia Andaluza de Inteligencia Artificial 2030, aprobada mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 20 de junio de 2023; (2) La Agencia para la Administración

22. Me remito a la citada Ley 1/2024, de 15 de marzo, de Medidas Administrativas y de Creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha, así como al también citado Decreto 56/2024, de 24 de septiembre, se aprobaron los Estatutos de la Agencia.

23. Véase en este mismo libro el capítulo sobre sanidad de Antonio Pérez Miras.

Digital de la Comunidad de Madrid, así como la Agencia de Ciberseguridad de dicha Comunidad Autónoma; (3) El Observatorio de la Inteligencia Artificial para la Administración Pública, dependiente de la Generalitat Valenciana, que fue creado para recopilar y divulgar diversas aplicaciones de inteligencia artificial en el ámbito administrativo, pero en la actualidad ha cesado su funcionamiento; (4) La Agencia para la Modernización Tecnológica de Galicia, responsable, entre otras funciones, de la ejecución de la Estrategia Gallega de Inteligencia Artificial 2030. Cabe señalar que Galicia constituye una Comunidad Autónoma pionera en este ámbito, que cuenta con la primera ley integral de inteligencia artificial²⁴.

En Extremadura, la Dirección General de Digitalización de la Administración —adscrita a la Consejería de Economía, Empleo y Transformación Digital de la Junta de Extremadura— tiene encomendada la tarea de impulsar la digitalización en el ámbito regional. Esta Dirección General tiene por objetivo modernizar y optimizar los procesos administrativos mediante la implementación de tecnologías digitales. Asimismo, otras Comunidades Autónomas, como la Región de Murcia, han anunciado estrategias futuras de inteligencia artificial o iniciativas afines en esta materia.

En conclusión, el modelo de gobernanza de la inteligencia artificial en España se encuentra en constante evolución, con un papel creciente por parte de los Gobiernos autonómicos en los procesos de transformación digital y en la regulación de dicha tecnología. Si bien no existen agencias autonómicas específicas dedicadas a la inteligencia artificial, las funciones vinculadas a esta se encuentran frecuentemente integradas en entidades responsables de la digitalización, agencias de modernización tecnológica o unidades sectoriales específicas (como los departamentos de salud digital). Todo ello ha de cohonestarse, evidentemente, con una adecuada tutela judicial, clave de bóveda de todo el sistema de tutela.

4. CONCLUSIONES

La transformación digital es una realidad en todos los órdenes de la vida. En particular, en el ámbito de las Administraciones Públicas, se ha

24. Ley 2/2025, de 2 de abril, para el desarrollo e impulso de la inteligencia artificial en Galicia. Previamente, sin carácter formal de ley, pero sí con el afán de lograr una regulación siquiera mínima de la inteligencia artificial en Extremadura, cabe citar el Decreto-ley 2/2023, de 8 de marzo, de medidas urgentes de impulso a la inteligencia artificial en Extremadura.

de subrayar que la digitalización no es un instrumento más, sino que constituye un fenómeno que permea todas las áreas de la acción pública. En este proceso, la inteligencia artificial adquiere un papel central como instrumento de eficacia administrativa, concretando y actualizando el principio constitucional correspondiente. Gracias a las tecnologías disruptivas se pueden desarrollar mecanismos para una mejor prestación de los servicios públicos, también desde la óptica de la inclusión de personas y colectivos.

No obstante lo anterior, los riesgos también son evidentes, en particular respecto de las personas y colectivos vulnerables. El concepto de vulnerabilidad adquiere aquí un singular protagonismo, al mismo tiempo que puede resultar perturbador debido a su carácter polisémico. Su papel creciente en las políticas públicas y en el Derecho es palmario, como también lo es el interés despertado en la doctrina. Sin embargo, debido su polise-mia, requiere un análisis detallado, a fin de determinar su utilidad y su diferencia respecto de algunas construcciones asentadas, como son los estudios sobre igualdad y no discriminación. El concepto de vulnerabilidad se ha adjetivado, dotándole de contenido jurídico concreto. Así, junto a la vulnerabilidad administrativa ha surgido la vulnerabilidad digital, de singular interés para la presente investigación. En entornos digitalizados, la vulnerabilidad puede adoptar múltiples formas: desde la exposición a daños por decisiones automatizadas opacas hasta la discriminación interseccional por pertenencia a grupos sociales específicos. Ello exige una respuesta normativa y política atenta, entre otras cuestiones, a las desigualdades estructurales históricamente consolidadas.

Los entornos digitales y el uso de inteligencia artificial han determinado la proliferación de entes y organismos dotados de competencias para regular y controlar estos ámbitos de la realidad. Se trata no sólo de una realidad en nuestro país, sino especialmente de una apuesta europea. El ecosistema institucional en torno a la digitalización y la gobernanza de la inteligencia artificial es creciente y fragmentado. A nivel estatal, la creación de la Agencia Estatal de Supervisión de la Inteligencia Artificial representa un hito, aunque su estructura plantea interrogantes sobre su independencia y representatividad, especialmente por la escasa inclusión de la sociedad civil y de sectores clave como el medio ambiente, la discapacidad o la igualdad en diversas manifestaciones. A ello se suma la coexistencia con otras entidades relevantes como la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia o la Agencia Estatal de Protección de Datos, lo que hace imprescindible reforzar los mecanismos de cooperación.

ESTUDIOS



Acceso online a Biblioteca Digital Legalteca:
consulte página inicial de esta obra

En este volumen, más de treinta personas expertas analizan los procesos de digitalización y algunos usos de la inteligencia artificial en el ámbito público. Se estudian los riesgos y las brechas en relación con determinados colectivos, pero se potencia asimismo una visión en positivo, es decir, entender de qué manera las tecnologías disruptivas pueden contribuir al perfeccionamiento del Estado Social y a la gestión de procesos complejos, como es la prestación de servicios públicos. La aportación principal de la obra consiste en dar cabida al diálogo entre distintas perspectivas: la propia de la digitalización y la inteligencia artificial y la concerniente a cada ámbito material, todo ello desde una óptica multidisciplinar. La educación, la salud, el acceso a la cultura, la comunicación o las neurotecnologías son objeto de atención particular, entre otros sectores.

Partiendo del marco teórico de la tutela de los derechos y del concepto de vulnerabilidad, se estudian algunos factores que influyen en esta última: género, territorio, discapacidad. En particular, se analiza cómo evitar que la digitalización y la inteligencia artificial agraven las brechas y, en su lugar, cómo lograr la integración de la ciudadanía mediante la inclusión de estas tecnologías en ámbitos como los servicios públicos. El análisis se desglosa en aspectos concretos de la organización y la actuación administrativas, incluyendo a otros actores del Estado distintos de las Administraciones Públicas en sentido estricto.

Se trata de una obra académica que resultará de especial interés a profesionales y especialistas de la Administración pública, asociaciones y colectivos, así como a las propias Administraciones Públicas. Sin duda es también una lectura adecuada para cualquier persona deseosa de conocer los procesos de transformación digital de las Administraciones Públicas y su impacto en la ciudadanía, en particular en los colectivos vulnerables.

ISBN: 978-84-1085-397-3



Proyecto PID2021-124967GB-I00 ("Protección jurídica y oportunidades de los colectivos vulnerables ante la digitalización y la inteligencia artificial"-PRODIGIA), financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033 y por FEDER, UE



Proyecto "Digitalización y colectivos vulnerables: protección, garantías y propuestas para su implantación en Castilla-La Mancha" (PRODIGITAL: SBPLY/21/180501/0000089), financiado por JCCM/FEDER, UE



ARANZADI