

**«FROM BUREAUCRACY TO ARTIFICIAL
INTELLIGENCE: THE TENSION BETWEEN
EFFECTIVENESS AND GUARANTEES»
CEDAM WOLTERS KLUWER, MILÁN, 2023**

RECENSIÓN A LA OBRA DE EVA MENÉNDEZ SEBASTIÁN

MIGUEL NAVAJAS REBOLLAR

*Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Oviedo*

La profesora Eva Menéndez Sebastián nos tiene acostumbrados, en su prolífica obra científica, a no eludir ninguno de los temas de vanguardia por muy compleja que sea la temática. De este modo ha afrontado la problemática que plantea el complejo tema de la Inteligencia Artificial y sus aplicaciones en el sector público, buscando las oportunidades, aunque sin dejar de lado los riesgos que entraña.

Partiendo de esta perspectiva y a lo largo de tres capítulos, nos ilustra sobre el uso de estas herramientas por las Administraciones públicas, si bien, procede con carácter previo a realizar el encuadre de la problemática, sentando una serie de premisas imprescindibles. La primera de ellas le lleva a la conclusión de que la IA no deja de ser una herramienta más de la que disponen las Administraciones públicas, es decir, un medio al servicio del interés general y no un fin. La segunda, que el desarrollo e implementación de la IA no se puede disociar del contexto global de la transformación digital de la acción pública, donde aún queda mucho camino por recorrer. Y la tercera, que se trata de un elemento que se incardina dentro de una nueva forma de gestión de lo público, la *nueva gobernanza pública*, así como de la necesidad de acompañar su integración en el sector público de una cultura del cambio que debe permear también en la organización.

En este contexto, ha acometido este arduo y difícil estudio con un triple objetivo. A saber, comprender el marco general en que se está produciendo esta transformación de la que el último eslabón, por el momento, parece ser la aplicación de sistemas de IA; en segundo lugar, hallar el difícil equilibrio entre garantías y eficacia, que evoca la eterna dualidad a la que se refirió el maestro francés Maurice

Hauriou; y, finalmente, la posible aplicación concreta, haciendo propuestas concretas en *pro* de la mejora constante.

A estos tres objetivos responde cada uno de los capítulos que integran esta monografía. De este modo, en el primero de ellos la autora analiza profusamente tres elementos clave del contexto actual: la denominada ciudadanía administrativa, la buena administración y la llamada Nueva Gobernanza Pública.

Una vez expuesto el marco en el que debe situarse el tema, la autora pasa en un segundo escalón de este camino descendente, al estudio de la idea clave o fuerza de este libro, cual es la referente al eterno juego de equilibrios, en este caso entre eficacia y garantías.

Entre las múltiples bifurcaciones presentes en el tema a que se refiere la Profesora Eva Menéndez se encuentran temas tan cruciales como la elección entre la IA lógica o IA conexionista, el empleo de estas herramientas en la actividad material y la actividad formal, los beneficios y los riesgos de su utilización por las Administraciones públicas, el interesante debate respecto al posible uso de las mismas en el ejercicio de las potestades regladas y las potestades discrecionales, el equilibrio entre su implementación para mejorar servicios o para impulsar un mayor control, y, finalmente, la eficacia frente a las garantías.

Y es que, como bien deja patente la autora, una de las principales ventajas del uso de la IA puede ser contribuir a una mayor eficacia, a una mejor toma de decisiones, lo que la vincula con la buena administración e, incluso, es la razón de ser de su utilización. Ello enlaza fácilmente con el *inquisitorial principle* del sistema danés, es decir, en el sentido de que debe garantizarse que las decisiones dirigidas a los ciudadanos se basen en información pertinente, necesaria y correcta. En definitiva, puede contribuir al cumplimiento de la obligación de *due care* o *due diligence* de la que habla el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

De igual modo, este estudio pone de manifiesto algunos de los riesgos asociados al uso de este tipo de herramientas, como la brecha digital o la discriminación algorítmica, que se «oponen» a esa pretendida mayor eficacia y frente los que es preciso enarbolar las garantías.

Y es que, como se concluye en este libro, a pesar de la ausencia de una regulación exhaustiva del despliegue de la IA en la esfera de la Administración, ello no implica que no existan garantías y derechos que ineludiblemente deben ser respetados, sino, al contrario, debe regirse por el *Administrative Law by Design*.

Así, como se explica en esta obra, resulta evidente que todos y cada uno de los derechos procedimentales que deben ser respetados y garantizados con carácter general también han de cumplirse cuando se utilice IA en el procedimiento concreto. Unos derechos que alcanzaron en el ámbito de la Unión Europea el carácter de fundamental en el art. 41 de la Carta de Derechos Fundamentales.

Entre estas garantías se dedica una especial atención a la motivación, que a su vez conecta con otros dos elementos, como son la transparencia y la explicabilidad, que incluye la interpretabilidad. Lo que a su vez relaciona la autora con otra cues-

tión crucial, como es la igualdad y la posibilidad de crear diferencias en atención a la dificultad de comprensión de cómo se ha decidido, pues ello puede repercutir incluso en el acceso a la tutela judicial efectiva, que es sin duda otra de las garantías.

En definitiva y tomando el ejemplo de otros sistemas como el francés, la autora propone que rija el principio de transparencia por defecto, limitado solo en casos justificados por la concurrencia de otros derechos o intereses jurídicamente protegibles, por ejemplo, ciertos límites de la LTAIBG, y tras la previa y adecuada ponderación.

También se analizan en esta obra otras garantías, como las auditorias, destacando la *good administration impact assessment* de los sistemas de IA impuesta en Dinamarca, la responsabilidad patrimonial, o la creación de ciertos organismos en la materia, como la figura del *Difensore civico digitale* en Italia.

Finalmente, en el último capítulo se desciende al análisis de la realidad, buscando propuestas y, en concreto, analizando la viabilidad del empleo de sistemas de IA con diversas funciones dentro de la acción pública.

Así, se estudia su empleo en la búsqueda de la simplificación administrativa, en la más rápida y más eficiente y eficaz gestión pública. Valga mencionar facilitación de información vía *chatbots*, ayudar a los usuarios, por ejemplo, con *nudges* digitales que faciliten la localización y presentación de solicitudes, la agilidad en los procedimientos, y un largo etc. Sin olvidar la proactividad, por ejemplo, informando a hipotéticos destinatarios interesados, e, incluso, en ciertos ámbitos instar desde la propia Administración la tramitación, por ejemplo, de ayudas, especialmente cuando van dirigidas a personas desfavorecidas que pueden verse doblemente discriminadas por la burocracia. También, por supuesto, desde la perspectiva interna, facilitando la tramitación, por ejemplo, comprobando el cumplimiento de los requisitos para ser beneficiarios de ciertas ayudas; prorrateando cantidades entre los solicitantes, calculando cuantías; o, incluso, cuando se trata de procedimientos en régimen competitivo, como por ejemplo en la contratación pública, transcribiendo a instrucciones informáticas lo establecido en la convocatoria concreta (enfoque simbólico de la IA), o para la prelación de solicitudes conforme al baremo, especialmente cuando este es claro y preciso, sin margen para la oportunidad. En el ámbito de la justificación, por ejemplo, con la tecnología *blockchain*, identificando la documentación a presentar. Y es que, el campo de las comprobaciones está especialmente abonado para este tipo de herramientas.

Ello conecta con otro tema crucial y, en ciertos aspectos muy debatido, como bien explica la Profesora Eva Menéndez, como es el del empleo de estas herramientas en la lucha contra el fraude y, en especial, con el uso de algoritmos predictivos en la creación de perfiles.

Para concluir, tras el exhaustivo y riguroso examen de muy diversos aspectos relacionados con el empleo de sistemas de IA en las Administraciones públicas, la autora concluye con la propuesta de diez principios a tener en cuenta en su utilización en el sector público, como son la primacía humana, la mejora, la igualdad y no discriminación, la transparencia, tanto en cuanto a la motivación como la rendición

de cuentas, el fomento de la autonomía, la sostenibilidad medioambiental, la proporcionalidad, la precaución, la aceptabilidad y la confianza.

Todo ello con la finalidad de que con ello la consecuencia lógica sea el incremento de la eficacia sin menoscabo de las garantías, el paso ordenado de la burocracia a la IA, permitiendo crear las condiciones para que la ciudadanía recobre la confianza en el sistema, en las instituciones, en nuestro Estado social y democrático de Derecho y en, última instancia, en la calidad de vida del ciudadano como núcleo esencial del sistema.

Sin duda, por todo ello, se trata de una obra de referencia en un tema tan actual como el uso de la IA en el ámbito público. Una obra que contribuye a la búsqueda, como bien indica el Profesor Orofino en su prólogo a la misma, a la necesaria visión antropocéntrica del tema, pues la tecnología debe estar al servicio del ser humano y sus necesidades.