Alejandro Huergo Lora
Gustavo Manuel Díaz González
(Directores)
Diego Rodríguez Cembellín
(Coordinador)

APLICACIONES PRÁCTICAS DE LA IA EN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y SU CONTROL JUDICIAL

iustel

Proyecto de investigación «Herramientas algorítmicas para ciudadanos y administraciones públicas - *Algorithmic tools for citizens and public administrations* (iAdministración)»", ref.: PID2021-126881OB-I00, financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033 y por FEDER, UE (IP: Alejandro Huergo Lora).

1.ª edición, 2026

Todos los derechos reservados. Queda rigurosamente prohibida la reproducción, copia o transmisión, ya sea total o parcial, de esta obra, por cualquier medio o procedimiento, incluidos la reprografía y el tratamiento informático, sin la autorización previa y por escrito de los titulares del Copyright.

© 2026, by Alejandro Huergo Lora, Gustavo Manuel Díaz González, Diego Rodríguez Cembellín y otros

Iustel
Portal Derecho, S. A.
www.iustel.com
Princesa, 29. 28008 Madrid

ISBN: 978-84-9890-546-5
Depósito legal: M-20182-2026

Preimpresión y producción:
Dagaz Gráfica, s.l.u.

Printed in Spain - Impreso en España

Índice

Prólogo 11
Alejandro Huergo Lora

I. PANORÁMICA GENERAL SOBRE LA REGULACIÓN DE LA IA

Capítulo 1. Regular la IA administrativa 21
Alejandro Huergo Lora

Capítulo 2. La actualización del Código ReNEUAL relativa al procedimiento administrativo automatizado 47
Oriol Mir Puigpelat

II. LA UTILIZACIÓN DE LA IA EN LOS CONTEXTOS DE LA ELABORACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS NORMAS

Capítulo 3. La utilización de la inteligencia artificial en y para la elaboración y evaluación normativas 81
Dolors Canals Ametller

Capítulo 4. El régimen jurídico del empleo de sistemas algorítmicos para la aplicación de normas 109
Isaac Martín Delgado

Capítulo 5. El uso no declarado de la IA (*shadow AI*) en las Administraciones Públicas: concepto, riesgos y estrategias de mitigación . . . 157
Clara I. Velasco Rico

III. LA APLICACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA IA

Capítulo 6. La inteligencia artificial generativa como instrumento para la aceleración de procedimientos administrativos 187
Marcos Vaquer Caballería

Capítulo 7. La compra pública de IA 209
Juan Antonio Carrillo Donaire

Capítulo 8. El uso de la IA para la detección y prueba de infracciones 255
Diego Rodríguez Cembellín

Capítulo 9. IA para la detección precoz y para la atención a personas en situación de vulnerabilidad o con necesidades especiales 293
Gustavo Manuel Díaz González

IV. ALGUNAS CUESTIONES RELATIVAS A LA APLICACIÓN PRÁCTICA DEL REGLAMENTO DE IA DE LA UNIÓN EUROPEA

Capítulo 10. Neurotecnología e inteligencia artificial: prohibiciones, límites y controles 313
Francisco Velasco Caballero

Capítulo 11. La prohibición del uso de sistemas de identificación biométrica remota «en tiempo real» en espacios de acceso público con fines de garantía del cumplimiento del derecho 337
Manuel Izquierdo-Carrasco

Capítulo 12. Zonas grises en la aplicación de los sistemas de IA de alto riesgo. En particular, los sistemas de gestión y control de ayudas sociales 383
Alba Soriano Arnanz

Capítulo 13. El despliegue del sistema de gobernanza de la inteligencia artificial 409
Mónica Álvarez Fernández

Capítulo 14. La evaluación de impacto sobre los derechos fundamentales de los sistemas de IA 451
Javier García Luengo

V. JURISDICCIÓN E IA: DEL CONTROL DE LA DECISIÓN ALGORÍTMICA AL EMPLEO AUXILIAR DE LA IA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

Capítulo 15. Hacia un Espacio de Datos de Justicia para el control del empleo de IA en procedimientos complejos 493
Rubén Martínez Gutiérrez
Jaime Olmedo Palomares

Capítulo 16. La automatización en la Administración de Justicia . . . 521
Salvador Tomás Tomás
Rafael Castillo Felipe

Capítulo 17. Usos actuales y potenciales de la IA en la jurisdicción contencioso-administrativa 571
Susana de la Sierra Morón

VI. EXPERIENCIAS DE DERECHO COMPARADO

Capítulo 18. Actos administrativos mediante IA en Alemania: fundamentos jurídicos, experiencias y control judicial 605
Martin Ibler

Capítulo 19. La utilización de la IA en el sector público: la necesidad de hacer una valoración adaptada a cada caso concreto (reflexiones a propósito del «proyecto Savia» de la Región de Emilia-Romaña) . . . 625
Gianluca Gardini

Capítulo 2

La actualización del Código ReNEUAL relativa al procedimiento administrativo automatizado[1]

Oriol Mir Puigpelat
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Pompeu Fabra

SUMARIO: 1. Introducción.— 2. El Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea.— 3. El enfoque general de la actualización del Código ReNEUAL relativa al procedimiento administrativo automatizado.— 4. Los principales cambios introducidos en el Código ReNEUAL. A) *Libro I: Disposiciones generales del Código ReNEUAL.* B) *Libro II: Normas administrativas.* C) *Libro III: Decisiones.* a) El concepto de sistema automatizado de toma de decisiones. b) Las garantías generales incluidas en el art. III-3. c) El nuevo art. III-3 bis sobre los requisitos exigidos para la puesta en funcionamiento de sistemas automatizados de toma de decisiones. d) El derecho a ser informado sobre el carácter automatizado del procedimiento administrativo. e) El derecho a obtener intervención humana durante la tramitación de los procedimientos automatizados. f) La plena vigencia de los derechos de audiencia y de acceso al expediente en los procedimientos automatizados. g) La necesidad de ofrecer explicaciones claras y significativas en el marco del deber de motivación.— 5. Conclusiones y recomendaciones desde la perspectiva del Derecho español.— 6. Bibliografía.

1. Introducción

Tras varios años especulando de forma general sobre los problemas jurídicos derivados de la utilización de sistemas de inteligencia artificial (IA) por parte de

[1] La actualización del Código ReNEUAL de la que se da cuenta en el presente trabajo fue objeto de aprobación definitiva por el Comité de Dirección de la red ReNEUAL en su reunión de 27 de abril de 2026 y se encuentra disponible, en la versión original inglesa y en la española que he coordinado, en https://www.reneual.eu. Los miembros del Comité de Dirección de ReNEUAL que hemos elaborado esta actualización somos (por orden alfabético) Martina Conticelli, Paul Craig, Deirdre Curtin, Giacinto della Cananea, Diana-Urania Galetta, Herwig C. H. Hofmann, Joana Mendes, Oriol Mir, Jens-Peter Schneider, Ulrich Stelkens, Marek Wierzbowski y Jacques Ziller. El único workshop presencial que hemos llevado a cabo durante los trabajos de actualización, celebrado en la Universidad Pompeu Fabra (UPF) el 17 de octubre de 2025, fue financiado gracias al Convenio C035/23-OT suscrito entre la Entidad Pública Empresarial Red.es, M.P. y una agrupación de distintas entidades, entre ellas, la UPF, para impulsar la implementación de la Carta de Derechos Digitales en el Ámbito de los Derechos en los Nuevos Entornos Digitales.

la Administración, ha llegado el momento de que la doctrina administrativista centre su atención en cuestiones más concretas, cuando contamos ya con la regulación marco que ofrece el tan esperado Reglamento europeo de IA (RIA[2]) y con numerosos ejemplos prácticos de casos de uso administrativo de tales sistemas, que revelan sus potencialidades y carencias.

Al recibir la invitación a participar en este oportuno Congreso sobre *Aplicaciones prácticas de la IA en la actividad administrativa y su control judicial*, me ha parecido que podría resultar de interés exponer la actualización que los miembros del Comité de Dirección de la red ReNEUAL acabamos de efectuar de nuestro Código académico de procedimiento administrativo de la Unión Europea —UE— (en adelante, Código ReNEUAL)[3]. En dicha actualización, en la que hemos trabajado a lo largo de más de un año, hemos incorporado una serie de modificaciones con las que pretendemos ofrecer una regulación completa y proporcionada del uso de sistemas automatizados y de IA en el marco de los procedimientos de elaboración de normas y actos administrativos. Aunque es un Código concebido para la Administración de la UE, que carece de una regulación general del procedimiento administrativo como la que existe a nivel de una amplia mayoría de Estados miembros, pensamos que puede ser también de interés para una eventual reforma de la normativa nacional. Presenta similitudes, pero también diferencias significativas con iniciativas recientes surgidas en España[4].

En las páginas que siguen se resumirán los aspectos básicos y el impacto de la versión inicial del Código ReNEUAL que elaboramos hace diez años (apartado 2), se expondrá el enfoque general del que parte la actualización que hemos llevado a cabo (apartado 3), y se detallarán y justificarán los cambios más destacados introducidos con dicha actualización (apartado 4). El trabajo finaliza con una enumeración sintética de las principales conclusiones y recomendaciones que cabe extraer, desde la perspectiva del Derecho español, de la actualización del Código ReNEUAL relativa al procedimiento administrativo automatizado (apartado 5).

---

[2] Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 300/2008, (UE) n.º 167/2013, (UE) n.º 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).

[3] O. Mir *et al.* (2015).

[4] Como, señaladamente, la completa regulación del uso de sistemas de IA por parte de la Administración gallega contenida en la Ley 2/2025, de 2 de abril, para el desarrollo e impulso de la inteligencia artificial en Galicia, o la propuesta normativa formulada por A. Cerrillo y C.Velasco (2025).

2. El Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea

El Código ReNEUAL es el producto más importante elaborado por la red ReNEUAL (*Research Network on EU Administrative Law*), creada en 2009 e integrada por más de doscientos profesores y profesoras de distintos Estados miembros de la UE y de fuera de ella[5]. La red ReNEUAL constituye un proyecto académico, totalmente independiente de las instituciones de la Unión, que se ha financiado hasta la fecha, sobre todo, con diversos proyectos de investigación obtenidos por miembros de su Comité de Dirección en distintos Estados miembros, y que ha contado con el apoyo expreso del Parlamento Europeo y el Defensor del Pueblo Europeo.

Tras cinco años de trabajo y un gran número de congresos, seminarios y reuniones en distintos países, donde se discutieron diferentes borradores preliminares con los integrantes de la red, jueces, abogados, funcionarios de diferentes países y representantes de distintas instituciones de la Unión, en septiembre de 2014 vio finalmente la luz el Código ReNEUAL, elaborado por los miembros del Comité de Dirección y algunos colaboradores. En esa fecha se colgó en la web de ReNEUAL el original inglés[6], que fue después traducido al español[7], alemán[8], polaco[9], italiano[10], rumano[11], francés[12] y hasta japonés[13]. Estas versiones idiomáticas incorporaron algunos pequeños cambios que acabó recogiendo la versión inglesa en papel publicada por Oxford University Press en 2017[14].

El Código ReNEUAL consta de 132 artículos[15] agrupados en seis Libros dedicados, respectivamente, a las disposiciones generales del Código (Libro I), al procedimiento de elaboración de normas administrativas —reglamentos administrativos en la terminología española— (Libro II), al procedimiento de elaboración de decisiones —actos administrativos— (Libro III), a los contratos (Libro IV), a la asistencia mutua entre las distintas Administraciones de la Unión (Libro V) y a la gestión administrativa de información (Libro VI). Tiene, por ello, un objeto muy amplio, mayor que la mayoría de códigos nacionales, centrados sobre todo en el procedimiento de elaboración de actos administrativos. Además

---

[5] La relación de los integrantes de la red puede encontrarse en https://reneual.eu [21/07/2026].

[6] H. C. H. Hofmann *et al.* (2014).

[7] O. Mir *et al.* (2015).

[8] J.-P. Schneider *et al.* (2015).

[9] M. Wierzbowski *et al.* (2015).

[10] G. d. Cananea, D.-U. Galetta *et al.* (2016).

[11] H. C. H. Hofmann *et al.* (2016).

[12] J. Ziller *et al.* (2016).

[13] R. Yamamoto (2018).

[14] P. Craig *et al.* (2017).

[15] Han pasado a ser 133 tras la inclusión del nuevo art. III-3 bis en la actualización de la que se da cuenta en el presente trabajo.

de las normas modelo propiamente dichas, cada uno de los Libros cuenta también con una introducción y explicaciones de los distintos preceptos, en las que se indican las fuentes normativas y jurisprudenciales, tanto nacionales, como de la Unión, que los han inspirado. El Código, en efecto, trata de extraer las que se han considerado mejores prácticas de la regulación procedimental contenida en las principales codificaciones nacionales y en el Derecho derivado de la Unión, así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), ofreciendo propuestas innovadoras allí donde se ha estimado necesario. Intenta encontrar el grado adecuado de detalle, formulando reglas concretas y no meros principios generales y dejando, al mismo tiempo, espacio para la imprescindible adaptación sectorial e interpretación jurisprudencial.

El Código circunscribe su ámbito de aplicación a la *Administración de la Unión*, integrada básicamente por la Comisión y las numerosas agencias europeas. Se exceptúan los Libros V y VI, que por definición deben incluir también a las Administraciones nacionales, ya que regulan la asistencia mutua y el intercambio de información entre todas ellas y las de la Unión. En sus borradores iniciales, el Libro III, sobre el acto administrativo, también resultaba de aplicación a las Administraciones nacionales, en la medida en que ejecutaran el Derecho de la Unión. Las discusiones mantenidas con distintos actores evidenciaron, sin embargo, que dicha aplicación a las Administraciones nacionales suscitaría muchas resistencias, y confirmaron que el código de procedimiento administrativo —en particular, la regulación básica del procedimiento de elaboración de actos administrativos— constituye el núcleo básico y seña de identidad del Derecho administrativo nacional, al que los juristas de los distintos Estados miembros no están dispuestos a renunciar fácilmente. La codificación por parte del legislador de la UE del procedimiento de la Administración de la Unión es también más perentoria que la de las Administraciones nacionales, que —en general— cuentan ya con un cuerpo de reglas y principios procedimentales de Derecho interno más completo y acabado que aquella. Suscita, además, menos reparos competenciales, al tener una base expresa en el artículo 298 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE).

Pese a este limitado ámbito subjetivo de aplicación, las normas modelo del Código, como se ha señalado, pueden ser también de utilidad y servir de inspiración a los legisladores, jueces y empleados públicos *nacionales* cuando reformen, interpreten o apliquen el Derecho nacional vigente en materia de procedimiento administrativo[16].

[16] En el Prefacio a la edición española del Código (O. Mir *et al.* [2015: 25 ss.]) enumero algunas de las características generales y aspectos concretos de sus distintos Libros que, a mi juicio, podrían haber sido tomados en consideración por el legislador español de haber querido acometer una reforma más ambiciosa e innovadora del procedimiento administrativo que la llevada a cabo mediante la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

El Código ReNEUAL y su proceso previo de gestación han ejercido una notable influencia en las tres grandes iniciativas impulsadas en los últimos años por el Parlamento Europeo en esta materia, mediante las que ha pedido formalmente a la Comisión, al amparo del art. 225 TFUE, que presentara una propuesta de reglamento en dicho sentido (incluyendo, en la segunda de ellas, un texto articulado de posible reglamento, en cuya elaboración participamos cuatro de los miembros del Comité de Dirección de ReNEUAL): la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2013, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre una Ley de Procedimiento Administrativo de la Unión Europea (2012/2024(INI)), la Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de junio de 2016, para una administración de la Unión Europea abierta, eficiente e independiente (2016/2610(RSP)), y la Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de noviembre de 2023, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre digitalización y Derecho administrativo (2021/2161(INL)), aprobadas todas ellas por el Pleno[17].

El Código, que ha tenido una muy buena acogida doctrinal[18], fue galardonado con el Premio Spinelli de la UE del año 2017[19].

3. El enfoque general de la actualización del Código ReNEUAL relativa al procedimiento administrativo automatizado

Por las fechas en que fue elaborada (2014), la versión inicial del Código ReNEUAL no contemplaba el fenómeno de la automatización de los procedimientos administrativos ni, menos aún, el uso que en los mismos pueda efectuarse de las herramientas de inteligencia artificial, que se han desarrollado y popularizado en tiempos más recientes. La automatización solo se presuponía en el Libro VI, puesto que muchos de los intercambios de información entre autoridades que el mismo regula se producen de forma automatizada, pero no se contemplaba nada al respecto en los Libros II a IV que se ocupan de los procedimientos de elaboración de normas administrativas, actos administrativos y contratos. En aquella época, la automatización de tales procedimientos administrativos se encontraba aún poco regulada a nivel de Estados miembros[20], y su

---

[17] Sobre la gestación paralela del Código ReNEUAL, las dos primeras resoluciones del Parlamento Europeo, y la negativa de la Comisión a presentar la propuesta solicitada por el Parlamento, O. Mir (2018: 248-254). Una comparación detallada entre el Código ReNEUAL y el texto articulado anexo a la Resolución del Parlamento de 2016 puede encontrarse en J.-P. Schneider (2021: margs. 17-37).

[18] *Vid*., p. ej., las referencias doctrinales y las conclusiones de los abogados generales del Tribunal de Justicia de la Unión que citan el Código indicadas en O. Mir (2026: 441).

[19] La noticia de su otorgamiento se encuentra disponible en https://reneual.eu [21/07/2026].

[20] Fue pionera la regulación española a la sazón contenida en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, cuyos arts. 18, 38 y 39 y la letra *a)* de su Anexo son el antecedente directo de la regulación básica actualmente vigente contenida en

uso estaba (y sigue estando) mucho menos extendido en la actuación de la Administración de la UE. La automatización tiene sentido, sobre todo, en procedimientos masivos, que se tramitan por miles o hasta millones (como, p. ej., en materia tributaria o de la Seguridad Social), y tales procedimientos son mucho más frecuentes a nivel nacional que de la Administración de la UE.

La versión inicial del Código ReNEUAL solo contenía algunas previsiones relativas al uso de medios electrónicos por parte de los particulares y la Administración (incluyendo la exigencia de determinados sitios web centralizados), a fin de facilitar su comunicación y superar las limitaciones del correo postal, reforzar la transparencia administrativa e incrementar la participación ciudadana en los procedimientos normativos y de adopción de decisiones de amplio alcance[21].

Diez años después, tras la irrupción espectacular de ChatGPT a finales de 2022 y el desarrollo de múltiples y cada vez más potentes herramientas de IA aplicables a la actuación administrativa (basadas, en gran medida, en el procesamiento informático mediante algoritmos de aprendizaje automático —*machine learning*— de los muchos datos masivos —*big data*— de que crecientemente disponen las Administraciones), a los miembros del Comité de Dirección nos ha parecido necesario actualizar las previsiones del Código ReNEUAL con una propuesta de regulación que dé adecuada cuenta de los retos jurídicos que dicha evolución tecnológica supone.

Esta propuesta de regulación pretende hacerse eco del intensísimo debate doctrinal que se ha suscitado en los últimos años en torno a este tema «de moda» (al que se ha dedicado un volumen ingente de publicaciones, congresos, seminarios y proyectos de investigación en todo el mundo), de la jurisprudencia que ya han empezado a fijar los tribunales nacionales y el TJUE, y de las normas ya existentes. En particular, de las previsiones importantes que se derivan del art. 22 del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)[22] (cuyas exigencias relativas a las decisiones individuales automatizadas son también aplicables a las

---

los arts. 41 y 42 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), y 11.1.*i)*, 13, 20 y 21 del Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos (RAFME).

[21] *Vid*. los arts. II-4.2, III-4, III-5.3.*e)*, III-6.1, III-8.1.*b)*, III-10.2.*b)*, III-25, III-32, IV-7, IV-11.3, IV-18.2, IV-21, IV-24.1, IV-39, V-2.2, y VI-12.4 de la versión inicial del Código ReNEUAL.

[22] Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos). A la Administración de la UE se le aplica el paralelo art. 24 del Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y a la libre circulación de esos datos, y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 45/2001 y la Decisión n.º 1247/2002/CE (RGPDU).

que adopten las Administraciones sobre las personas físicas) y del RIA, la primera regulación general de la IA a nivel mundial y que contiene asimismo previsiones relevantes sobre su desarrollo y uso por parte de la Administración, nacional o de la UE[23].

El enfoque general de la actualización que hemos llevado a cabo se basa en las siguientes premisas principales.

En primer lugar, consideramos necesario que exista una *regulación vinculante* de la materia, y no dejarla en manos de instrumentos de *soft law* como la Carta de Derechos Digitales del Gobierno español[24]. La seguridad jurídica y la adecuada garantía de los derechos ciudadanos aconsejan que se dote a estos del debido respaldo normativo y que puedan ser invocados y tutelados ante los tribunales, como el resto de derechos contenidos en los códigos nacionales de procedimiento administrativo. La materia ha adquirido el grado de madurez requerido para ser objeto de una regulación jurídicamente vinculante.

En segundo lugar, resulta necesario regular la materia desde la perspectiva tradicional y consolidada del *procedimiento administrativo*. La regulación contenida en los arts. 22 RGPD, 24 RGPDU y el RIA es muy relevante, pero resuelve solo de forma parcial los problemas que suscita el uso de sistemas automatizados y de IA en el marco de los procedimientos administrativos. Además de no estar concebida para tal fin, es necesariamente incompleta y resulta solo aplicable, respectivamente, a las decisiones (administrativas) automatizadas con incidencia sobre las personas físicas (las únicas que se ven protegidas por la normativa de protección de datos personales), no sobre personas jurídicas (también merecedoras de tutela), y al desarrollo y uso de sistemas de IA de alto riesgo o del art. 50 RIA, no al uso en los procedimientos de otros sistemas automatizados, que plantean también riesgos no desdeñables, como se verá a continuación.

El procedimiento administrativo es y ha de seguir siendo un instrumento fundamental de protección de los ciudadanos y las empresas (y los propios intereses públicos) en la toma de decisiones administrativas. Los principios y derechos del procedimiento administrativo son especialmente importantes en el Derecho de la UE. El TJUE ha hecho bandera de los mismos en su jurisprudencia constante, consagrada al máximo rango normativo con el art. 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (CDFUE) y el derecho a la buena administración que los aglutina[25]. Resulta, por ello, crucial «traducir» las garantías contenidas en normas como el RGPD, el RGPDU y el RIA a la lógica del procedimiento administrativo, completándolas en aquellos aspectos que resulten necesarios. Con ello, no solo se tutelará mejor a los particulares, sino que se

[23] *Vid*., al respecto, O. Mir (2025: 215-240).

[24] https://espanadigital.gob.es/lineas-de-actuacion/carta-de-derechos-digitales [21/07/2026].

[25] *Vid*., al respecto, O. Mir (2026: *passim*).

facilitará la propia actuación administrativa, perfectamente familiarizada con el enfoque procedimental.

Por supuesto, el hecho de que deba regularse la automatización y el uso de IA en el marco del procedimiento administrativo no excluye que deban estudiarse otras previsiones que disciplinen su uso fuera de él, como hace el propio RIA (aplicable a todo uso administrativo, dentro o fuera de un procedimiento, de los sistemas de IA que enumera en sus Anexos I y III y en el art. 50). Pero la actualización del Código ReNEUAL, en coherencia con su objeto, debe limitarse al ámbito del procedimiento administrativo, que es especialmente importante, al ser el marco en el que se adoptan normas, actos y contratos jurídicamente vinculantes por parte de la Administración.

En tercer lugar, en toda reforma normativa debe partirse de la base de que, como línea de principio, es *la tecnología la que debe ajustarse* a los límites jurídicos y derechos existentes, y no al revés. En lo que ahora interesa, los principios y derechos del procedimiento administrativo decantados a lo largo de los años por el legislador y la jurisprudencia (como los derechos de audiencia y acceso al expediente o los deberes de motivación, imparcialidad y diligencia) expresan valores profundos de nuestras sociedades democráticas, de rango constitucional, que no pueden ser sacrificados en aras de una supuesta mayor eficacia y eficiencia administrativa, y no digamos ya para facilitar el ulterior desarrollo del sector tecnológico nacional, europeo o norteamericano. Al contrario, la reforma debe estar orientada a proteger mejor tales valores frente a la amenaza importante que para los mismos pueden representar las nuevas herramientas tecnológicas puestas hábilmente a disposición de la Administración y de sus desbordados funcionarios por empresas dotadas de recursos prácticamente ilimitados. Como se afirma en la nueva frase añadida al final del preámbulo general del Libro I del Código ReNEUAL, «[l]as obligaciones y derechos procedimentales previstos en estas normas modelo no se verán comprometidos en los procedimientos totalmente automatizados o semiautomatizados».

En cuarto lugar, lo acabado de señalar no significa, en absoluto, que deba acometerse una regulación maximalista que impida todo uso de las nuevas herramientas tecnológicas por parte de la Administración. La reforma debe llevar a cabo una *regulación proporcionada*, que contenga las previsiones estrictamente necesarias para salvaguardar aquellos valores y permita extraer el gran potencial que, bien utilizadas, pueden tener dichas herramientas para la consecución de los fines asignados a la Administración. La mejor regulación sería la que *incentivara* el diseño de nuevas herramientas tecnológicas que incrementen la eficacia y eficiencia administrativa sin merma de (o incluso reforzando) los derechos de las personas en cada caso afectadas. Se trata de fortalecer, y no menoscabar, la doble gran misión del Derecho administrativo como instrumento de garantía de los derechos individuales *y* de atribución de los poderes administrativos necesarios para la satisfacción de los intereses públicos.

En quinto lugar, el repaso de la versión inicial del Código ReNEUAL desde esta óptica nos ha llevado a concluir que *son relativamente pocos* los ajustes que deben efectuarse para alcanzar el mencionado equilibrio. Ante la existencia de una cierta «burbuja jurídica», paralela a la económica, que se ha generado en todo lo relativo a la IA, y que a menudo aboga por grandes replanteamientos normativos, sorprende lo bien que resisten previsiones como las contenidas en los distintos Libros del Código ReNEUAL los recientes embates tecnológicos. Como se verá en el siguiente apartado, solo se ha considerado necesario añadir un nuevo artículo al Libro III, bastando en lo demás con incorporar incisos puntuales a los preceptos ya existentes. Aterrizar el debate teórico con el ejercicio práctico de una reforma normativa como la acometida resulta muy útil y permite relativizar algunos temores que se han expresado desde la academia.

Finalmente, hemos considerado oportuno *no restringir* la actualización al uso de *sistemas de IA*[26], sino extenderla a *todo sistema automatizado* de procesamiento de datos que pueda emplear la Administración en el marco de un procedimiento administrativo, siempre que dicho sistema adopte la decisión, norma o contrato de que se trate *sin intervención humana* (procedimiento totalmente automatizado) o *influya sustancialmente* en la finalización humana del procedimiento (procedimiento semiautomatizado). Más que la tecnología concreta empleada (que irá variando con los años, y respecto de la que la regulación debe mantenerse neutral para ser resistente al paso del tiempo), lo que nos parece determinante es la circunstancia de que se reemplace totalmente o, al menos, se condicione de forma sustancial la toma humana de decisiones que ha caracterizado tradicionalmente al procedimiento administrativo. La automatización de la actuación administrativa no es ciertamente nueva; la Ley federal alemana de procedimiento administrativo le dedicó algunos preceptos ya en su versión inicial de 1976[27]. Pero el enorme desarrollo tecnológico producido en los últimos años ha abaratado y multiplicado tales capacidades de automatización, posibilitando su generalización e intensificación, y requiriendo una regulación más detallada, que proteja a los particulares y a los intereses públicos de los múltiples errores que la automatización puede comportar.

Por otro lado, los sistemas de IA, que quedan de todos modos incluidos dentro de la noción amplia de sistema automatizado de procesamiento de datos que se maneja, a menudo no podrán ser siquiera válidamente empleados en los

---

[26] En los términos definidos por el art. 3.1 RIA, que son también los de la OCDE (OCDE, Recommendation of the Council on Artificial Intelligence, OECD/LEGAL/0449, en la versión modificada el 8 de noviembre de 2023) y muy similares a los del art. 2 del Convenio Marco del Consejo de Europa sobre Inteligencia Artificial y Derechos Humanos, Democracia y Estado de Derecho (n.º 225) hecho en Vilna (Lituania) el 5 de septiembre de 2024 (CMIA). Para su concreción, *vid*. las Directrices de la Comisión relativas a la definición de sistema de inteligencia artificial establecida en el Reglamento (UE) 2024/1689 (Reglamento de IA) [C(2025) 5053 final, de 29 de julio de 2025].

[27] §§ 28.2.4, 37.4 y 39.2.3 *Verwaltungsverfahrensgesetz* (*VwVfG*).

procedimientos administrativos, ya sea por falta de cumplimiento de los estándares habituales de motivación —como es sabido, los sistemas de aprendizaje automático constituyen muchas veces cajas negras que impiden conocer las razones de los resultados concretos que arrojan— o por no adecuarse a los criterios predeterminados de toma de decisiones que pueda establecer la norma que en cada caso se deba aplicar, cuando sean ellos mismos los que fijen tales criterios al «aprender» de los casos precedentes.

Como puede observarse, un concepto importante de nuestra propuesta es el de la «*influencia sustancial*» del sistema automatizado en el resultado del procedimiento. Este concepto jurídico, necesariamente indeterminado, se extrae del art. 6.3 RIA, y puede ser concretado, caso a caso, por la jurisprudencia, con arreglo a criterios como los establecidos en este mismo art. 6.3 y en el considerando 53 del RIA[28]. Con él se busca hacer frente al conocido y peligroso *sesgo de automatización*, en cuya virtud los humanos tendemos a confiar acríticamente en los resultados ofrecidos por las máquinas. La propuesta califica como procedimientos automatizados tanto a los tramitados sin ninguna intervención humana, como a los resueltos por un humano bajo la —potencial— influencia sustancial de un sistema automatizado, sometiendo a unos y otros a un régimen prácticamente idéntico.

4. Los principales cambios introducidos en el Código ReNEUAL

Bajando ya al terreno de los cambios concretos introducidos, a continuación se expondrán los más importantes, ordenados por Libros. Como puede observarse, no se han introducido modificaciones en el Libro V sobre asistencia mutua entre Administraciones, y se ha dejado para otra ocasión la actualización del Libro VI sobre gestión administrativa de información, un libro innovador que no se encuentra habitualmente en los códigos nacionales de procedimiento administrativo. Las modificaciones introducidas en el Libro IV, en materia de contratos,

[28] Como se desprende del art. 6.3 y del considerando 53 RIA, no existirá influencia sustancial, p. ej., cuando el sistema automatizado esté destinado a realizar una tarea procedimental delimitada (como un sistema que transforma datos no estructurados en datos estructurados, un sistema que clasifica los documentos recibidos en categorías o un sistema que se utiliza para detectar duplicados entre un gran número de solicitudes); a mejorar el resultado de una actividad humana ya realizada (como los sistemas destinados a mejorar el lenguaje utilizado en documentos redactados previamente); a detectar patrones de toma de decisiones o desviaciones respecto de patrones de toma de decisiones anteriores, no sustituyendo ni influyendo en la evaluación humana realizada previamente sin una revisión humana adecuada (como un sistema utilizado para comprobar *a posteriori* si la Administración se ha desviado del importe de las sanciones administrativas fijadas en casos similares, con el fin de señalar posibles incoherencias o anomalías); o a realizar una tarea meramente preparatoria para una evaluación (ello comprende, p. ej., soluciones inteligentes para la gestión de archivos como la indexación, la búsqueda, el procesamiento de texto y del habla o la vinculación de datos a otras fuentes de datos, y sistemas de IA utilizados para la traducción de los documentos iniciales).

consisten principalmente en incorporar algunas de las previsiones que se han añadido a los Libros II y III, y en actualizar las remisiones que a este último efectúan los arts. IV-7, IV-21 y IV-39[29].

A) *Libro I: Disposiciones generales del Código ReNEUAL*

El Libro I del Código ReNEUAL, sobre sus disposiciones generales, es muy breve y contiene solo un conciso preámbulo y cuatro preceptos dedicados, respectivamente, a delimitar el ámbito subjetivo de aplicación del Código, la relación que este mantiene con el Derecho procedimental sectorial de la UE y con el Derecho de los Estados miembros, y a ofrecer una serie de definiciones de términos comunes que aparecen a lo largo de todo su articulado (actuación administrativa, procedimiento administrativo, autoridad competente, procedimiento compuesto, autoridad de la UE, persona y autoridades públicas).

En este Libro, las modificaciones han consistido en añadir la antes transcrita frase final del preámbulo y la antes apuntada definición amplia de «procedimiento automatizado», con inclusión tanto de los procedimientos totalmente automatizados, como de los semiautomatizados (nueva definición general incorporada como apartado 8 del art. I-4)[30].

Tras un detenido debate, finalmente hemos preferido no incluir una definición de lo que deba entenderse por «sistema automatizado». A fin de mantener una perspectiva tecnológicamente neutra y no aludir a tecnologías que pueden quedar rápidamente obsoletas, hemos optado por limitarnos a emplear una noción amplia y genérica de «sistema automatizado de procesamiento de datos» en la definición de «procedimiento automatizado». Como se ha señalado antes, lo importante, a nuestros efectos, no es la concreta tecnología empleada, sino el impacto que tenga en el procedimiento administrativo de que se trate y que altere el paradigma tradicional de la toma humana de decisiones, ya sea sustituyendo completamente dicha intervención humana o influyéndola de forma sustancial. Tales sistemas pueden ser sistemas de IA —tal como estos se definen en la actualidad— o de otro tipo. Son, en todo caso, sistemas que procesan de forma automatizada los datos personales y no personales que constituyen el objeto de todo procedimiento administrativo.

Debido a su estrecha relación con esta noción de procedimiento automatizado, y para mayor claridad, hemos considerado oportuno añadir también en el

---

[29] Del Libro IV han sido modificados los arts. IV-2 (nuevos apartados 11 y 12), IV-3.5, IV-6.1, IV-7 (apartado 1 y nuevos apartados 3 y 4), IV-10.1, IV-12 (nuevo apartado 3), IV-20.1, IV-21 y IV-39.1.

[30] «Se entenderá por: […] 8) "procedimiento automatizado", un procedimiento administrativo en el que la actuación administrativa es realizada por un sistema automatizado de procesamiento de datos (procedimiento totalmente automatizado) o se encuentra influida sustancialmente por un sistema de este tipo (procedimiento semiautomatizado)».

Libro I, en un nuevo apartado 9 del art. I-4, la definición de «sistema automatizado de toma de decisiones», sobre la que se volverá al exponer las modificaciones del Libro III, que es donde resulta más relevante.

B) *Libro II: Normas administrativas*

El Libro II se ocupa del procedimiento de elaboración de normas administrativas por parte de la Administración de la Unión. Como se encarga de precisar su art. II-1, se trata de los actos delegados y de ejecución adoptados por la Comisión o el Consejo en virtud de los arts. 290 y 291 TFUE, así como los actos no legislativos de alcance general aprobados por dichas instituciones y las demás autoridades de la UE (como las agencias) con base en las disposiciones de los Tratados o en actos legislativos. El Libro pretendía y pretende superar las carencias del procedimiento de elaboración de tales normas, sujeto en la mayoría de los casos a meros instrumentos no vinculantes de *soft law*. Para ello, establece un procedimiento sencillo a lo largo de los seis preceptos de que consta.

La actualización efectuada comienza añadiendo una *nueva letra d) al art. II-2*, sobre la iniciación del procedimiento, en la que se exige que, cuando se cumpla la obligación establecida en dicho precepto de difundir públicamente, en un sitio web de la UE centralizado para consultas, una nueva iniciativa normativa, no solo habrá de indicarse el título de la norma prevista, una descripción sucinta de su finalidad y de su base jurídica, y el nombre de la autoridad encargada de su elaboración, sino también *los detalles de los sistemas automatizados de procesamiento de datos que se emplearán* en su tramitación (p. ej., para procesar los comentarios que puedan hacer los participantes en la fase de consultas que debe abrirse con arreglo al art. II-4, o para determinar el contenido de las disposiciones de la norma).

En el artículo siguiente, el *II-3*, sobre la preparación del proyecto normativo, se añade a la *letra b) del apartado 1* que, además de evaluar el impacto social y económico de la norma proyectada, y el impacto que pueda tener sobre los derechos fundamentales y otros valores protegidos por el Derecho de la UE, como el medio ambiente, hay que *evaluar también el impacto que tendrá el uso de sistemas y procedimientos automatizados para la aplicación de dicha norma*, cuando esta contemple dicha posibilidad[31].

Se complementa, de esta forma, la esencial evaluación de impacto de todo proyecto normativo, como medida básica de motivación y mejora de la regula-

[31] Según la nueva redacción del art. II-3.1.*b)*, «1) La autoridad de la UE encargada de elaborar el acto deberá: […] b) acometer una evaluación del impacto social y económico del acto, así como de su impacto sobre los derechos fundamentales y sobre otros valores protegidos por el Derecho de la UE, como el medio ambiente, *y una evaluación del impacto del uso previsto de sistemas automatizados de procesamiento de datos para la aplicación de dicho acto*. La evaluación de impacto podrá incluir un análisis coste-beneficio» (el inciso añadido es el marcado en cursiva).

ción, con una evaluación específica del impacto que tendrá la circunstancia de que se prevea, en su caso, que la aplicación de la norma se confíe, en todo o en parte, a sistemas automatizados. Esto es lo que ocurre, p. ej. (aunque se trata de un acto legislativo y no de una norma administrativa), con el Reglamento que regula el nuevo Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (ETIAS en sus más conocidas siglas inglesas) para la entrada de ciudadanos de terceros países exentos de la obligación de visado en el territorio de la UE para estancias de hasta noventa días[32]. Dicho Reglamento establece que la autorización de la entrada correspondiente la concederá el referido sistema automatizado, y que la propuesta de denegación deberá ser confirmada por un humano[33]. Este sistema es similar al ESTA norteamericano y al ETA británico, aunque, a diferencia de estos, todavía no ha entrado en funcionamiento.

Esta obligación de evaluación de impacto, pensada para aquellos supuestos en que la automatización se contemple en la propia norma reguladora de la materia de que se trate, complementa la evaluación previa al primer uso de sistemas automatizados de toma de decisiones que, como se verá más adelante, se ha introducido en el nuevo art. III-3 bis.2. La evaluación debe tener en cuenta y ponderar el impacto económico, social, ambiental y sobre los derechos fundamentales (en especial, el riesgo elevado de discriminación por género o raza que han provocado muchos sistemas de IA mal diseñados o entrenados) de la automatización prevista. Una adecuada evaluación de impacto ha sido reiteradamente exigida por la doctrina para una utilización segura de sistemas de IA. El art. 27 RIA exige la evaluación de impacto en los derechos fundamentales previa al primer uso por parte de la Administración de los sistemas de IA de alto riesgo del Anexo III de dicho reglamento.

En el *art. II-4*, que establece la obligación de efectuar consultas públicas, al estilo del *notice and comment* de la Ley federal de procedimiento administrativo norteamericana, con un plazo mínimo de doce semanas, se ha añadido la exigencia, en su *apartado 4*, de que se *acredite que quienes participen en las mismas no son un dispositivo artificial*. Se busca, así, que se introduzcan mecanismos que eviten la *participación de bots* en tales consultas, *bots* que son cada vez más sofisticados y que las pueden llegar a desnaturalizar completamente. La misma exigencia se ha incluido en el art. III-25.4, en relación con las consultas públicas que puedan efectuarse durante la tramitación de procedimientos de elaboración de decisiones que tengan una amplia afectación.

Finalmente, en el *art. II-5*, sobre el informe motivado que debe elaborar la autoridad encargada de elaborar la norma tras las consultas públicas efectuadas,

---

[32] Reglamento (UE) 2018/1240 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de septiembre de 2018, por el que se establece un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1077/2011, (UE) n.º 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 y (UE) 2017/2226.

[33] Al respecto, O. Mir (2023: 690, 695-697, 719).

se ha añadido, en un *nuevo apartado 1 bis*, que, cuando se hayan utilizado sistemas automatizados que puedan haber influido de manera sustancial en el contenido de la norma, el referido informe también deberá proporcionar una *explicación clara y significativa* sobre el papel que han tenido dichos sistemas y especificar los *principales factores* en los que estos se basan. Esta modificación va en la línea de la incorporada en el art. III-29 sobre la motivación de las decisiones automatizadas, a la que se remite.

C) *Libro III: Decisiones*

El Libro III, como se ha señalado, se ocupa del procedimiento de elaboración de actos administrativos jurídicamente vinculantes u obligatorios, a los que en el Derecho de la UE se denomina habitualmente «decisiones» (art. 288 TFUE). Esta es la parte central de la mayoría de leyes nacionales de procedimiento administrativo (como la propia LPAC), que a menudo no regulan el procedimiento de elaboración de normas administrativas. El Libro III es el que ha recibido un mayor número de modificaciones, que afectan a once de sus treinta y seis preceptos y suponen la adición de un nuevo art. III-3 bis. En la práctica, la utilización de sistemas automatizados afecta y afectará cada vez más, sobre todo, a la toma de decisiones, de actos administrativos concretos.

a) *El concepto de sistema automatizado de toma de decisiones*

En el Capítulo 1, que contiene las disposiciones generales del Libro, se ha añadido una nueva definición a su *art. III-2.7* de lo que constituye un «*sistema automatizado de toma de decisiones*»[34]. La definición parte de la definición de procedimiento automatizado contenida en el Libro I, antes expuesta, aplicándola al caso concreto de las decisiones e incluyendo tanto las que se adoptan sin intervención alguna de un humano, como las que son adoptadas por un humano, pero que han podido verse influidas sustancialmente por un sistema automatizado. A las primeras se las denomina «decisiones totalmente automatizadas» y a las segundas «decisiones semiautomatizadas»[35]. El concepto de «decisión» sigue siendo el mismo que antes, y que contiene el art. III-2.1, en la línea del concepto restringido de acto administrativo del § 35 de la Ley federal alemana de procedimiento administrativo (similar al de la resolución administrativa vinculante de la LPAC).

---

[34] «*Automated decision-making system*» en el original inglés.

[35] «Se entenderá por: […] 7) "sistema automatizado de toma de decisiones", un sistema automatizado de procesamiento de datos que adopta una decisión sin intervención humana (decisión totalmente automatizada) o que influye sustancialmente en la toma de decisiones humana (decisión semiautomatizada)».

Para evitar que el lector deba acudir al Libro I, también se reproduce la definición allí formulada de procedimiento automatizado en un nuevo apartado 8 de este mismo art. III-2.

b) *Las garantías generales incluidas en el art. III-3*

El Capítulo 2, sobre la iniciación y la tramitación del procedimiento, es el que recibe mayores cambios. En el *art. III-3*, sobre el deber general de equidad e imparcialidad en la adopción de decisiones, que sirve de pórtico sustantivo al Libro III, se incluyen dos. El primero consiste en añadir la nueva frase final del preámbulo general del Libro I, antes transcrita, al final del apartado 1 del precepto, para así dotarle de carácter normativo. Este primer apartado reproduce la cláusula general del derecho fundamental a la buena administración del art. 41.1 CDFUE, y que concreta el art. 41.2 al enumerar los derechos de audiencia y acceso al expediente y el deber de motivación. Añadir a esta importante cláusula general la exigencia de que las obligaciones y derechos procedimentales previstos en estas normas modelo *no se vean comprometidos en los procedimientos automatizados* nos ha parecido una garantía importante, que orienta y clarifica la interpretación del Libro entero, y que permite colmar las lagunas que puedan producirse[36].

Por otro lado, se ha añadido un *nuevo apartado 6* a este art. III.3 con otras dos afirmaciones generales que parecen de peso: en primer lugar, que «[l]as autoridades competentes seguirán siendo *responsables* de las decisiones totalmente automatizadas o semiautomatizadas», frase inspirada por el último inciso del art. 41.2 LRJSP (aunque sin limitar dicha responsabilidad «a efectos de impugnación», como señala este último); y que «[s]i el sistema [automatizado] es proporcionado por un *tercero*, la autoridad competente deberá establecer las garantías necesarias para cumplir con las obligaciones que le incumben en virtud de las presentes normas modelo». Con ello, se quiere hacer frente al riesgo de dilución de responsabilidades derivado del hecho de que sean normalmente proveedores externos los que suministran o diseñan a medida los sistemas automatizados empleados por la Administración. Ello no servirá de excusa para incumplir las obligaciones y garantías procedimentales impuestas por el Código.

Estas tres garantías generales se incluyen también en el Libro IV sobre los contratos celebrados por la Administración de la Unión (arts. IV-7 —nuevos apartados 3 y 4—, IV-10.1, IV-21.1 y IV-39.1).

---

[36] Según el nuevo tenor literal del art. III-3.1, «Toda persona tiene derecho a que las autoridades públicas traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable, de conformidad con las presentes normas modelo. *Las obligaciones y derechos procedimentales previstos en estas normas modelo no se verán comprometidos en los procedimientos automatizados*» (el inciso añadido es el marcado en cursiva).

c) *El nuevo art. III-3 bis sobre los requisitos exigidos para la puesta en funcionamiento de sistemas automatizados de toma de decisiones*

La segunda y más importante modificación del Capítulo 2 y del entero Libro III es la adición de un *nuevo precepto III-3 bis* sobre los *requisitos* que debe cumplir la Administración antes de *poner en funcionamiento* y empezar a utilizar («desplegar», según la traducción oficial española que el RIA efectúa del término inglés «*deployment*») un *sistema automatizado de toma de decisiones* en el marco de un determinado procedimiento administrativo.

En la confección de dicho precepto se ha tenido especialmente en cuenta la necesidad de encontrar el equilibrio adecuado entre garantías ciudadanas y eficacia administrativa a que se ha hecho referencia en el apartado 3, tratando de evitar requerimientos desproporcionados que impidan aprovechar las ventajas que las nuevas herramientas tecnológicas, bien utilizadas, pueden suponer para los intereses públicos y para los propios particulares afectados por las decisiones administrativas.

Por ello, se ha optado por seguir un *modelo* como el *español*, contenido en los arts. 41 LRJSP y 13 RAFME (aunque, como se verá, más detallado), y establecer un procedimiento sencillo de aprobación del sistema automatizado por parte de la propia autoridad competente encargada de la resolución del procedimiento decisorio de que se trate, en el que se compruebe de forma minuciosa que el referido sistema es adecuado para ejercer correctamente la actuación administrativa que se pretende automatizar (sin errores y cumpliendo estrictamente los requerimientos sustantivos y procedimentales legalmente establecidos).

Se parte, así, de la base de que la decisión de utilizar o no tales sistemas pertenece al ámbito de discrecionalidad que suele corresponder a la Administración a la hora de determinar el mejor modo de aplicar las normas que le atribuyen sus poderes decisorios. Y se *descarta* un modelo más rígido como el *alemán*, cuestionado por la doctrina de dicho país[37], en el que la adopción totalmente automatizada de actos administrativos solo es posible si la permite una norma jurídica y siempre que la Administración no disponga de discrecionalidad o de margen de apreciación al dictar el acto administrativo de que se trate (§ 35a VwVfG y las leyes equivalentes de los *Länder*).

Por supuesto, el ejercicio automatizado de la potestad puede verse habilitado, condicionado o prohibido por la norma legal o reglamentaria que la regule, en cuyo caso habrá que estar a lo que disponga tal norma, como sucede con el resto de requisitos sustantivos y procedimentales que esta pueda imponer a la autoridad administrativa competente para la adopción de la decisión en cuestión. Si la propia norma reguladora de la potestad contempla el uso de sistemas automatizados para su aplicación administrativa, deberá haberse efectuado, durante

[37] *Vid.* J.-P. Schneider y F. Enderlein (2023: 8-9), con ulteriores referencias.

su procedimiento de elaboración, la evaluación de impacto específica contemplada en el nuevo art. II-3.1.*b)*, al que se ha hecho referencia en el apartado 4.B del presente trabajo. En todo caso, el procedimiento del nuevo art. III-3 bis (tampoco el proceso previo de diseño del algoritmo correspondiente a cargo de los programadores) no constituye un procedimiento normativo, por mucho que pueda acabar determinando *de facto* las decisiones automatizadas que adoptará la Administración, puesto que no establece reglas con valor normativo, sino que se limita a comprobar que el sistema automatizado observará escrupulosamente las que establezca el ordenamiento jurídico[38].

El procedimiento contemplado en el nuevo art. III-3 bis busca también evitar el *uso espontáneo* por los empleados públicos de sistemas automatizados que no han sido previamente autorizados (fenómeno conocido como «*shadow AI*» o uso en la sombra de IA, y que incluye supuestos de indudable negligencia administrativa como la utilización de sistemas de IA generativa como ChatGPT para la toma de decisiones), así como garantizar la debida *transparencia* sobre los sistemas automatizados empleados por la Administración.

Para lograr dicha transparencia, que es una asignatura pendiente a nivel de la Administración de la UE y de muchas Administraciones nacionales, el *apartado 1* dispone que la autorización del uso del sistema automatizado adoptada por la autoridad competente deberá ser *publicada en el sitio web informativo* sobre los procedimientos administrativos existentes que ya contemplaba la versión inicial del Código ReNEUAL en su art. III-4. Esta obligación de publicar en internet información sobre los tratamientos algorítmicos utilizados para la adopción de decisiones administrativas individuales fue impuesta ya de forma pionera por el art. L312-1-3 del Código francés de procedimiento administrativo de 2015 (*Code des relations entre le public et l'administration* —CRPA—). A la hora de concretar la información que se debe proporcionar en dicho sitio web se ha partido de lo dispuesto, respectivamente, en los arts. 11.1.*i)* RAFME (para la letra *a)* del apartado 1) y 41.2 LRJSP (para la letra *b)* del apartado 1). A diferencia de ambos preceptos, se especifica que la descripción del diseño y funcionamiento del sistema, y de los datos utilizados en su configuración y aprendizaje, ha de ser «clara»; y, a fin de evitar los riesgos que una transparencia excesiva pueda tener para el propio procedimiento decisorio (posibilitando que pueda burlarse —*gaming*— el sistema), que deberá excluirse aquella información cuya divulgación pueda comprometer la finalidad del procedimiento correspondiente o la ciberseguridad[39].

---

[38] Sobre la discusión acerca de si los algoritmos usados por la Administración son o no reglamentos y la respuesta negativa ofrecida por la doctrina española mayoritaria v. O. Mir (2023: 704-709).

[39] Según el apartado 1 del nuevo art. III-3 bis: «1. El despliegue de un sistema automatizado de toma de decisiones deberá ser autorizado expresamente por la autoridad competente. La autorización se hará pública de conformidad con el artículo III-4 y deberá especificar:

Esta información sobre el sistema automatizado en cada caso empleado debe ser también comunicada a los *interesados* en el procedimiento decisorio de que se trate, como se verá *infra* en el apartado 4.C.d.

El *procedimiento de autorización* propiamente dicho se enuncia de manera muy sencilla y poco formalizada en el *apartado 2*. Se trata de evaluar, eso sí, de forma «*minuciosa*» (según el elevado estándar del deber de diligencia elaborado por el TJUE[40]), que el sistema automatizado que se pretende emplear alcance un nivel adecuado de *precisión, solidez y ciberseguridad* (en la terminología manejada por el art. 15 RIA en relación con los sistemas de IA de alto riesgo), así como de *interoperabilidad* (en la medida en que el sistema deba interactuar con otros para un correcto ejercicio de su función), y que cumple escrupulosamente los *requerimientos jurídicos sustantivos y procedimentales* aplicables al procedimiento decisorio de que se trate. Esto último implicará, p. ej., como se ha señalado *supra* en el apartado 3, verificar si cabe utilizar válidamente un sistema de IA de aprendizaje automático a la vista de las exigencias de motivación y de los criterios normativos predeterminados para la toma de la decisión que rijan el procedimiento respectivo. Entre los apuntados requerimientos jurídicos sustantivos deberá considerarse específicamente que no se produzcan los efectos discriminatorios asociados a determinados sistemas de IA, y que se encuentran vedados por el ordenamiento jurídico. La referida evaluación minuciosa requerirá normalmente la colaboración de técnicos y de juristas capaces de comprobar debidamente unos y otros aspectos.

El apartado 2 también dispone que debe comprobarse si el sistema admite la adecuada *supervisión humana* que, como se verá, contemplan los arts. III-7.2 y III-8.1.*i)*, y valorarse si resulta conveniente llevar a cabo una *consulta pública* antes de autorizar el uso del mismo. La celebración de consultas públicas sobre los sistemas de IA proyectados por la Administración ha sido un tema importante en la discusión académica, y fue contemplada en las enmiendas aprobadas por el Parlamento Europeo sobre el RIA, pero puede resultar innecesariamente gravosa en muchos casos y no fue incorporada en la versión final del art. 27 RIA que exige la evaluación de impacto en los derechos fundamentales de los sistemas de IA de alto riesgo del Anexo III utilizados por la Administración. Por eso, se ha optado por mantener la decisión de celebrar o no tales consultas en el marco de la discrecionalidad de la autoridad competente, en función del impacto que sobre la ciudadanía pueda tener el sistema automatizado en cuestión. Ello parece adecuarse a los arts. 16.2.*c)* y 19 CMIA[41].

---

a) una descripción clara del diseño y el funcionamiento del sistema, así como de los datos utilizados en su configuración y aprendizaje, con exclusión de la información cuya divulgación pueda comprometer la finalidad del procedimiento correspondiente o la ciberseguridad;

b) la autoridad responsable del mantenimiento, la supervisión, el control de calidad y, en su caso, la auditoría del sistema».

[40] O. Mir (2026: 419-421).

[41] Según el apartado 2 del nuevo art. III-3 bis: «2. Un sistema automatizado de toma de decisiones solo podrá ser autorizado tras evaluar minuciosamente que el sistema:

El *apartado 3* establece que el sistema deberá ser también sometido a una adecuada evaluación *ex post*, una vez comience a utilizarse, para asegurar que siga funcionando correctamente. El sistema, por supuesto, debería dejar de utilizarse inmediatamente cuando se constate que no funciona como es debido[42]. Y la propia autoridad competente debería revisar de oficio las decisiones erróneas que haya podido adoptar, con arreglo a los poderes conferidos por los artículos III-35 y III-36 del propio Código ReNEUAL (que no han sido objeto de modificación).

El *apartado 4* coordina el precepto con lo dispuesto por el RIA para los sistemas de IA de alto riesgo utilizados por la Administración. Señala que, cuando el sistema automatizado sea un sistema de IA de alto riesgo a los efectos del RIA, su despliegue quedará sujeto a las obligaciones impuestas por este. También, a fin de evitar duplicidades innecesarias, que la observancia de las exigencias del RIA puede servir para dar cumplimiento, en lo que proceda, a los requerimientos de los apartados 1 y 2 del propio art. III-3 bis (p. ej., al efectuar la evaluación de impacto del art. 27 RIA o registrar el uso del sistema en la base de datos de la Comisión con arreglo a los arts. 49 y 71 RIA). Este apartado 4 establece, asimismo, en línea con el nuevo apartado 6 añadido al art. III-3 (*vid*. *supra* el apartado 4.C.b), que la Administración que pretenda desplegar un sistema de IA de alto riesgo desarrollado por un proveedor externo se asegurará de que este ha cumplido las muchas obligaciones que le impone el RIA.

Finalmente, el *apartado 5* señala que el cumplimiento por parte de las autoridades de la Unión de los apartados precedentes deberá ser supervisado por un órgano *independiente* de la UE. Este podría ser el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD), que es la autoridad de supervisión del cumplimiento del RIA por parte de la Administración de la Unión en el caso de los sistemas de IA de alto riesgo. Pero se ha preferido no predeterminar la opción organizativa, a fin de no sobrecargar al SEPD, y limitarse a requerir que dicha supervisión se encargue, por la propia Administración, a un órgano independiente, ya existente o creado *ad hoc*[43].

---

a) alcanza un nivel adecuado de precisión, solidez, interoperabilidad y ciberseguridad;

b) cumple los requerimientos jurídicos sustantivos y procedimentales aplicables;

c) está sujeto a una supervisión humana adecuada de conformidad con los artículos III-7, apartado 2, y III-8, apartado 1, letra *i)*.

La autoridad debería realizar una consulta pública cuando resulte apropiada».

[42] Como establecen los arts. 14.4.*e)* y 26.5 RIA en relación con los sistemas de IA de alto riesgo.

[43] Según los apartados 3 a 5 del nuevo art. III-3 bis: «3. El sistema deberá ser objeto de una adecuada evaluación *ex post*.

4. En el caso de un sistema de alto riesgo a los efectos del Reglamento de Inteligencia Artificial de la UE, su despliegue estará sujeto a las obligaciones impuestas a las autoridades públicas por dicho Reglamento. La autoridad responsable del despliegue se asegurará de que el proveedor del sistema de alto riesgo haya cumplido todas sus obligaciones en virtud del Reglamento de Inteligencia Artificial de la UE. Las obligaciones establecidas en los apartados 1 y 2 podrán

Este nuevo art. III-3 bis está concebido para los sistemas automatizados de toma de decisiones, pero *no solo*. Los sistemas automatizados, y en particular los sistemas de IA de aprendizaje automático, resultan de especial utilidad y están siendo ampliamente implantados para la *detección de todo tipo de fraudes e ilegalidades* (en materia tributaria, de Seguridad Social, de subvenciones, de contratación pública, del mercado de valores, de alojamientos turísticos, etc.). Su capacidad de cruce y procesamiento de cantidades ingentes de datos les permite advertir multitud de irregularidades y, bien diseñados, devienen en una herramienta esencial para los servicios administrativos de inspección. Tales sistemas, cuando se limitan a emitir una señal de alerta en caso de detectar una sospecha de fraude, a fin de que la comprueben —si lo consideran necesario— los investigadores humanos, no tienen la condición de sistemas automatizados de toma de decisiones a los efectos del Libro III. Sin embargo, en caso de que estén mal diseñados pueden dar lugar a errores y graves discriminaciones que perjudiquen a quienes deberán soportar las investigaciones humanas derivadas de sus alertas.

Por ello, se ha considerado necesario extender los requerimientos del art. III-3 bis a la puesta en funcionamiento de tales sistemas, cuando puedan derivar en efectos adversos para las personas físicas o jurídicas. Según el *nuevo apartado 5* que se ha añadido al *art. III-5*, sobre la *iniciación de oficio* de los procedimientos de toma de decisiones, «[l]os procedimientos que puedan tener un efecto desfavorable para las partes solo podrán iniciarse sobre la base de los resultados de un sistema automatizado de procesamiento de datos si dicho sistema ha sido autorizado de conformidad con el artículo III-3 bis». Al cumplir los requerimientos del art. III-3 bis y publicar la información relativa al sistema automatizado, adquirirá especial importancia el inciso de su apartado 1.*a)*, antes examinado, en cuya virtud debe excluirse aquella información cuya divulgación pueda comprometer la finalidad del procedimiento. La transparencia, como en materia de acceso a la información pública, en general, no ha de servir para permitir que los defraudadores burlen el sistema y las investigaciones y sanciones subsiguientes.

d) *El derecho a ser informado sobre el carácter automatizado del procedimiento administrativo*

Un aspecto fundamental, que también contempló de forma pionera el Código francés ya en 2015 (art. L311-3-1 CRPA) y que recoge el art. 26.11 RIA en relación con los sistemas de IA de alto riesgo (y solo a favor de las personas físicas), es el de informar debidamente a los interesados en el procedimiento, tanto si son personas físicas como jurídicas, de que el mismo concluye con una

cumplirse, cuando proceda, mediante los requerimientos del Reglamento de Inteligencia Artificial de la UE.

5. El cumplimiento de lo dispuesto en los apartados anteriores por parte de las autoridades de la UE deberá ser supervisado por un órgano independiente de la UE».

decisión automatizada, ya sea esta totalmente automatizada o semiautomatizada, en los términos antes explicados. Ello les permitirá prevenirse sobre el tipo de errores que solo pueden cometer las máquinas (y descartar aquellos en los que estas nunca incurren), y solicitar, en su caso, la intervención humana sobre la que se volverá más adelante.

La garantía de esta información ha sido introducida, como obligación de la Administración, y como derecho de los interesados, en varios preceptos.

De forma general, se ha añadido una *nueva letra h) al art. III-4.2*, sobre el antes apuntado *sitio web* que debe informar públicamente sobre los procedimientos administrativos existentes. Allí se establece que, además de la numerosa información que ya venía exigiéndose sobre el procedimiento respectivo, ahora debe también indicarse si la decisión que le pone fin es totalmente automatizada o semiautomatizada, incluyendo la información sobre el sistema automatizado empleado que debe hacerse pública con arreglo al nuevo art. III-3 bis.1 (*vid. supra* el apartado 4.C.c), así como un enlace a la base de datos contemplada en el art. 71 RIA, cuando el sistema utilizado consista en alguno de los sistemas de IA de alto riesgo que deben registrarse en la misma.

A fin de garantizar que los interesados tendrán acceso a dicha información, se ha añadido la remisión a esta nueva letra *h)* en el precepto que establece la información que la Administración les debe proporcionar cuando les *notifica* la *iniciación de oficio* de un determinado procedimiento [*nueva redacción del art. III-5.3.d)*]. Al remitir a este último precepto, el art. III-6.3 garantiza a su vez (sin necesidad de que haya tenido que ser modificado) que se suministre esa misma información a los interesados en los procedimientos iniciados *a instancia de parte*, cuando la Administración les haga llegar el *acuse de recibo* de la solicitud a que está obligada.

De forma complementaria, y más simbólica, se ha añadido, en el art. III-8 sobre los derechos procedimentales, un *nuevo derecho de los interesados* «a ser informad[o]s de conformidad con el artículo III-4, apartado 2, letra *h)*, cuando sean objeto de una decisión totalmente automatizada o semiautomatizada» (*nueva letra h) del art. III-8.1*)[44].

A este mismo art. III-8.1 se le ha añadido otro derecho de información de los interesados relacionado con el anterior, y que se ha extraído del art. 50.1 RIA: el derecho «a ser informad[o]s *cuando interactúen con un sistema automatizado* de procesamiento de datos durante el procedimiento, salvo que ello sea evidente» (*nueva letra g) del art. III-8.1*). Se está pensando en el supuesto de que la Administración atienda a los interesados mediante *chatbots* y otros tipos de asistentes virtuales, que serán cada vez más frecuentes, capaces y difíciles de distinguir de

[44] El nuevo apartado 3 del art. IV-12 también obliga a ofrecer esta misma información cuando un procedimiento competitivo de adjudicación de un contrato finalice mediante una decisión totalmente automatizada o semiautomatizada.

los agentes humanos. El precepto no impide su uso, pero obliga a informar debidamente a los interesados. Naturalmente, si el referido sistema automatizado acaba resolviendo el procedimiento o influyendo en su decisión de forma sustancial, tendrá la consideración de sistema automatizado de toma de decisiones a los efectos del Libro III y deberá ser autorizado con arreglo al art. III-3 bis y cumplir con el resto de garantías establecidas.

El derecho a ser informado sobre el carácter automatizado del procedimiento administrativo se ve complementado, como en el RIA (art. 86), con el derecho a obtener una explicación clara y significativa, que se ha incluido, como se verá después, en el art. III-29 sobre la obligación de motivación de la decisión finalmente adoptada.

e) *El derecho a obtener intervención humana durante la tramitación de los procedimientos automatizados*

Un segundo gran derecho que nos ha parecido necesario añadir a la lista de derechos de los interesados contenida en el art. III-8.1 es el de «*solicitar la intervención humana* por parte de la autoridad pública con el fin de corregir una decisión totalmente automatizada, sin perjuicio de los procedimientos formales de recurso administrativo o judicial» (*nueva letra i) del art. III-8.1*).

Este derecho proviene de los arts. 22.3 RGPD y 24.3 RGPDU, en cuya virtud, en los casos en que se permita la adopción de decisiones individuales totalmente automatizadas que produzcan efectos jurídicos sobre los interesados (como sucede con las decisiones administrativas del presente Libro III), «el responsable del tratamiento adoptará las medidas adecuadas para salvaguardar los derechos y libertades y los intereses legítimos del interesado, como mínimo el *derecho a obtener intervención humana por parte del responsable*, a expresar su punto de vista y a impugnar la decisión». Los referidos arts. 22.3 RGPD y 24.3 RGPDU aluden únicamente a las decisiones automatizadas permitidas en virtud de las letras *a)* y *c)* del apartado 2 de ambos preceptos (aquellos casos en que la decisión automatizada es necesaria para la celebración o la ejecución de un contrato o cuenta con el consentimiento explícito del interesado), pero el Tribunal de Justicia de la UE lo ha extendido también a los supuestos de la letra *b)* de ese mismo apartado 2, que es la que habilita la adopción de decisiones automatizadas cuando estén autorizadas por el Derecho de la Unión o de los Estados miembros[45]. Como se ha señalado antes, la inclusión expresa de esta garantía en la regulación general del procedimiento administrativo es necesaria por razones de claridad y para que pueda beneficiar también a las personas jurídicas, que no gozan de la protección que confiere la normativa de protección de datos personales. Los otros dos derechos previstos en los arts. 22.3 RGPD y 24.3 RGPDU

[45] Lo hizo en el célebre asunto *Schufa*: Sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de diciembre de 2023, *OQ c. Land Hessen (Schufa)*, asunto C-634/21, ECLI:EU:C:2023:957, apdo. 66.

se recogían ya en los arts. III-23 (derecho de audiencia) y III-30 (deber de indicar los recursos administrativos y judiciales que proceda interponer contra la decisión con arreglo al Derecho de la Unión) del Código ReNEUAL.

La necesidad de una adecuada supervisión humana del buen funcionamiento de los sistemas de IA de alto riesgo es también contemplada por los arts. 14, 26.2 y 27.1.*e)* RIA, que la erigen en una de las principales exigencias que deben observar los responsables de su despliegue.

El enfoque por el que se ha optado es el de permitir que los interesados, cuando consideren que se ha producido algún error, puedan solicitar que un empleado de la Administración en cuestión revise y confirme el contenido de una decisión totalmente automatizada *antes* de interponer los recursos administrativos o judiciales que procedan. Con ello se busca que un humano le confirme al interesado que el sistema ha funcionado correctamente y que, de no ser así, se pueda corregir el sentido de dicha decisión de forma ágil y sin obligar a interponer un recurso formal, como ocurre en el ámbito de las empresas privadas (y las propias Administraciones) con arreglo a los referidos arts. 22.3 RGPD y 24.3 RGPDU. Hay que tener en cuenta que, a nivel de la Administración de la UE, los recursos administrativos son todavía excepcionales[46], debiendo los interesados acudir normalmente al TJUE (concretamente, a su Tribunal General) para obtener tutela jurídica frente a las decisiones de aquella. La finalidad del nuevo art. III-8.1.*i)* es evitar que los interesados deban acudir directamente a los tribunales para que se corrijan los (muchos) errores que las decisiones totalmente automatizadas puedan contener.

El precepto se refiere solo a las decisiones *totalmente* automatizadas, porque en el caso de las semiautomatizadas el control del buen funcionamiento del sistema ya lo realiza (o debería realizar) por sí mismo el humano que adopta la decisión final sobre la base de la propuesta formulada por dicho sistema.

Los plazos de impugnación mediante los recursos formales deben verse suspendidos hasta que la Administración dé respuesta a la solicitud de revisión humana formulada por el interesado.

El derecho enunciado de forma general en el referido art. III-8.1.*i)* se ve complementado de forma importante por otras dos provisiones.

La primera es el *nuevo apartado 1 bis añadido al art. III-10*, sobre el principio de investigación de oficio, con el que se concreta el importante *deber de diligencia* elaborado por el TJUE. Según este nuevo apartado, inspirado por el Derecho alemán (§ 24.1, tercer inciso, VwVfG), «[s]i no se puede tener en cuenta un factor relevante debido al diseño de un sistema automatizado de toma de deci-

[46] Aunque su número va aumentando progresivamente. Véanse el art. 90 del Estatuto de los funcionarios y la relación de diez Salas de Recurso independientes —de control de las decisiones vinculantes de las respectivas agencias europeas— que contiene el art. 58 bis del Estatuto del TJUE tras sus últimas modificaciones de 2019 y 2024.

siones, la autoridad pública tendrá la obligación de cambiar a un procedimiento no automatizado. En ese caso, cualquier persona afectada podrá solicitar el cambio a un procedimiento no automatizado».

El precepto pretende hacer frente a la eventualidad de que un sistema automatizado haya sido diseñado sin contemplar factores relevantes que puede plantear el caso concreto sobre el que debe pronunciarse la autoridad. Puede ocurrir con relativa frecuencia que un caso concreto difiera de los supuestos estándar para los que el sistema automatizado ha sido concebido. Cuando ello suceda, el procedimiento deberá tramitarse por medios convencionales, no de manera automatizada, tomando en la debida consideración los factores relevantes que el sistema automatizado es incapaz de apreciar. La autoridad deberá proceder a ello de oficio, cuando advierta la inadecuación del sistema automatizado para resolver el caso planteado, o cuando así lo solicite un interesado (p. ej., al efectuar sus alegaciones en el marco del trámite de audiencia del art. III-23).

El segundo precepto destinado a garantizar el cumplimiento de este derecho a solicitar la intervención humana es el art. III-7, al que se ha añadido un nuevo apartado 2. El art. III-7 incorporó la exigencia de la Ley italiana de procedimiento administrativo (la Ley núm. 241 de 7 de agosto de 1990[47], arts. 4-6) de nombrar a un concreto *agente responsable* de la adecuada tramitación del procedimiento, cuyo nombre y datos de contacto se comuniquen a los interesados al inicio del mismo[48] y que evite la dilución de responsabilidades que puede y suele producirse cuando no se impone tal obligación (como ocurre con el art. 20 LPAC, que se refiere de forma genérica a la responsabilidad de la tramitación sin exigir la designación de una concreta persona que la asuma durante todo el procedimiento).

A fin de asegurar el referido derecho a intervención humana, el *nuevo apartado 2 del art. III-7* dispone que «[e]n los procedimientos automatizados, el agente responsable también deberá prestar asistencia a las partes en lo que respecta a los derechos previstos en los artículos III-8, apartado 1, letra *i)*, y III-10, apartado 1 bis». Con ello, se deja claro que, en los procedimientos automatizados, debe también designarse a una persona física responsable del mismo, a la que poder contactar en caso necesario. Dicha persona asumirá las funciones de garantía de una correcta tramitación del procedimiento que ya le atribuía el que ahora ha pasado a ser el apartado 1 del precepto, y a las que el nuevo apartado 2 ha añadido la referencia específica al derecho a solicitar la intervención humana en los procedimientos automatizados que se ha incorporado con las modificaciones apuntadas de los arts. III-8.1 y III-10. Es a dicho agente responsable a quien deberán dirigirse los interesados que quieran obtener la referida intervención humana. Dicha intervención humana correrá a cargo del agente responsable o

[47] *Legge 7 agosto 1990 n. 241, Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*.

[48] En virtud de los arts. III-5.3.*c)* y III-6.3, segundo inciso.

de la otra persona a la que le corresponda con arreglo a la distribución interna de funciones en el seno de la autoridad competente.

Como se ha visto *supra*, en el apartado 4.C.c, el nuevo art. III-3 bis.2.*c)* exige que, cuando se autorice la puesta en funcionamiento de un sistema automatizado de toma de decisiones, se verifique que podrá ser adecuadamente supervisado por un humano. Esta supervisión, periódica o puntual (a instancias, p. ej., de un error detectado por un interesado), del buen funcionamiento del sistema, puede corresponder al agente responsable o a otra persona o personas de la organización (p. ej., un miembro de los servicios informáticos). Pero será en todo caso el agente responsable quien deba ser informado de los supuestos de mal funcionamiento que puedan afectar al procedimiento, y quien a su vez deberá ponerlo en conocimiento de los interesados y de la persona que deba adoptar la decisión administrativa final.

Con la exigencia de designación de un agente (humano) responsable también en los procedimientos automatizados, se trata asimismo de mitigar el riesgo de deshumanización que sin duda comporta la digitalización de la actuación administrativa. La mayor eficiencia, capacidad y objetividad de la actuación administrativa automatizada no ha de estar reñida con la empatía y adaptabilidad propias de la actuación humana. Esta intervención humana no será necesaria en la inmensa mayoría de casos estándar en los que el sistema automatizado funcione correctamente.

f) *La plena vigencia de los derechos de audiencia y de acceso al expediente en los procedimientos automatizados*

Como se ha señalado antes, tanto el preámbulo general del Libro I como el nuevo inciso añadido al final de la cláusula general del art. III-3.1 dejan claro que los derechos de los interesados reconocidos en el Código no pueden verse menoscabados en los procedimientos automatizados. Ello implica, en especial, que en tales procedimientos deben respetarse también los derechos de defensa delineados por el TJUE, y que tienen su manifestación más importante en los derechos de audiencia y de acceso al expediente recogidos en los arts. III-22 y III-23.

Inicialmente, habíamos considerado la posibilidad de añadir un apartado 6 al art. III-23 que señalara expresamente que el derecho de audiencia también regía en los procedimientos automatizados. Pero hemos preferido no hacerlo, para no tener que introducir un apartado semejante en todos los demás preceptos del Libro III (y del resto del Código).

Únicamente se han añadido *dos nuevos apartados 6 y 7 al art. III-22*, sobre el derecho de acceso al expediente, para señalar que, en los procedimientos automatizados, deberá también existir un *expediente, necesariamente electrónico* (apartado 6), y que todo expediente electrónico debe ser y permanecer *accesible y*

operativo, a fin de posibilitar el ejercicio del referido derecho (apartado 7)[49]. Rigen también aquí, por supuesto, las limitaciones al acceso a informaciones confidenciales que se enuncian en los apartados precedentes del art. III-22, y que subrayan la jurisprudencia del TJUE y el propio art. 41.2.*b)* CDFUE. De dicha jurisprudencia se desprende que los interesados han de poder acceder a toda la información del expediente que pueda ser relevante para su defensa, incluida la que les pueda beneficiar (como señalaba ya el art. III-22.3), y que la decisión que finalmente adopte la Administración no podrá basarse en datos que les hayan sido ocultados por motivos legítimos de confidencialidad[50]. Esto último es importante para conciliar los secretos comerciales de los desarrolladores del *software* de los sistemas automatizados con el necesario derecho de defensa de los interesados.

g) *La necesidad de ofrecer explicaciones claras y significativas en el marco del deber de motivación*

La última gran modificación introducida en el Libro III consiste en la incorporación de la exigencia de ofrecer explicaciones claras y significativas acerca del papel que el sistema automatizado ha tenido en la decisión final. Esta exigencia se toma del art. 86.1 RIA, en cuya virtud toda persona (física o jurídica) que se vea afectada de forma considerable por la utilización de un sistema de IA de alto riesgo «tendrá derecho a obtener del responsable del despliegue explicaciones claras y significativas acerca del papel que el sistema de IA ha tenido en el proceso de toma de decisiones y los principales elementos de la decisión adoptada».

Esta explicación, que en la versión finalmente aprobada del RIA debe producirse de oficio y no solo si la solicita el interesado, conecta directamente con el deber de motivación de las decisiones administrativas que consagran los arts. 296.2 TFUE, 41.2.*c)* CDFUE y III-29 del Código ReNEUAL. Por ello, hemos considerado oportuno añadir el deber de formularla en un nuevo apartado 3 de este último precepto, que obligue a incluir tales explicaciones sobre la incidencia del respectivo sistema automatizado en aquellos casos en que este haya podido influir sustancialmente en la decisión final. Según el *nuevo apartado 3 del art. III-29*, «[c]uando la decisión sea totalmente automatizada o semiautomatizada, la autoridad deberá proporcionar asimismo una explicación clara y significativa sobre el papel del sistema automatizado de toma de decisiones y especificar los principales factores en los que este se basa».

[49] Según estos nuevos apartados: «6. En los procedimientos automatizados deberá existir un expediente electrónico.

7. La autoridad competente deberá adoptar un plan coherente para la gestión y la tramitación de los expedientes electrónicos, garantizando que permanezcan accesibles y operativos».

[50] O. Mir (2026: 430-431).

Se trata, así, de sumar tales explicaciones, relativas al concreto sistema automatizado empleado, a la necesidad de exposición clara, simple y comprensible de las razones de la decisión que exige el apartado 1 del precepto en todo procedimiento administrativo, automatizado o no. No se trata de proporcionar el algoritmo o el código fuente del sistema automatizado, sino una explicación comprensible en lenguaje natural sobre la aportación del sistema a la decisión final, que indique los principales factores en los que dicho sistema se basa (datos del propio interesado, datos estadísticos, etc.).

El objetivo último de dichas explicaciones, como de la motivación en general, es el de permitir que el interesado conozca las razones de la decisión y que los tribunales puedan controlarlas en caso de que aquel impugne judicialmente dicha decisión. Así lo señalaba ya el art. III-29.1, tomado de la reiterada jurisprudencia del TJUE.

Por último, en relación con los requisitos formales y lingüísticos de la decisión, se ha añadido un *nuevo apartado 3 al art. III-31*, según el cual cuando se efectúe —como es cada vez más frecuente— una traducción automatizada de la decisión finalmente adoptada, dicha traducción deberá ser revisada por un humano que posea la debida competencia lingüística. El uso de traductores automatizados es hoy en día ineludible, por razones de eficiencia, en la actuación de una Administración multilingüe como la UE, pero ello no debe ir en detrimento de su corrección, teniendo en cuenta los efectos jurídicos que poseen las decisiones que adopta, y que los particulares pueden elegir la lengua que prefieran de entre las veinticuatro oficiales, tal como disponen los arts. 20.2.*d)*, 24.4 TFUE y 41.4 CDFUE y recoge el art. III-31.2 del Código ReNEUAL.

5. Conclusiones y recomendaciones desde la perspectiva del Derecho español

Las principales conclusiones y recomendaciones que cabe extraer, desde la perspectiva del Derecho español, de la actualización del Código ReNEUAL expuesta en las páginas precedentes son, a mi juicio, las siguientes:

1) Resulta necesario llevar a cabo una *regulación vinculante* del uso de sistemas automatizados por parte de la Administración, y no dejarlo en manos de instrumentos de *soft law* como la Carta de Derechos Digitales del Gobierno español.

2) Resulta necesario regular la materia desde la perspectiva tradicional y consolidada del *procedimiento administrativo*. La regulación contenida en los arts. 22 RGPD, 24 RGPDU y el RIA es muy relevante, pero resuelve solo de forma parcial los problemas que suscita el uso de sistemas automatizados y de IA en el marco de los procedimientos administrativos.

3) En la necesaria reforma normativa debe partirse de la base de que, como línea de principio, es la tecnología la que debe ajustarse a los límites jurídicos existentes, y no al revés, y de que *la automatización debe producirse sin menoscabo de los derechos procedimentales* que el ordenamiento reconoce a los interesados.

4) La reforma debe llevar a cabo una *regulación proporcionada*, que contenga las previsiones estrictamente necesarias para salvaguardar los valores profundos que expresa la regulación tradicional del procedimiento administrativo y permita extraer el gran potencial que, bien utilizadas, pueden tener las nuevas herramientas tecnológicas para la consecución de los fines asignados a la Administración.

5) *Son relativamente pocos* los ajustes que deben efectuarse en la normativa de procedimiento administrativo existente para alcanzar el mencionado equilibrio.

6) Parece oportuno *no restringir* la reforma normativa al uso de *sistemas de IA*, sino extenderla a *todo sistema automatizado* que pueda emplear la Administración en el marco de un procedimiento administrativo, siempre que dicho sistema adopte la decisión, norma o contrato de que se trate *sin intervención humana* (procedimiento totalmente automatizado) o *influya sustancialmente* en la finalización humana del procedimiento (procedimiento semiautomatizado).

7) La *actualización del Código ReNEUAL* de procedimiento administrativo de la UE que hemos acometido los miembros del Comité de Dirección de la red ReNEUAL puede servir de *modelo e inspiración* para la necesaria reforma de la LPAC, de las leyes de procedimiento administrativo autonómicas y de las ordenanzas locales correspondientes.

8) En materia de procedimiento de elaboración de *normas administrativas* (reglamentos, en la terminología española), sería conveniente adoptar previsiones como las incorporadas al *Libro II* del Código ReNEUAL, y mediante las que se exija:

   i. la *evaluación del impacto* que tendrá el uso de sistemas y procedimientos automatizados para la aplicación de la nueva norma, cuando esta contemple dicha posibilidad;

   ii. que se acredite que quienes participen en las consultas públicas *no son bots*;

   iii. y que se proporcione una *explicación clara y significativa* sobre el papel que el uso de sistemas automatizados haya podido tener en la determinación del contenido final de la norma.

9) En materia de procedimiento de elaboración de *decisiones administrativas* (actos administrativos, en la terminología española) y de adjudicación

de *contratos*, sería conveniente adoptar previsiones como las incorporadas a los *Libros III y IV* del Código ReNEUAL, y mediante las que, entre otros aspectos:

i. se exija que las obligaciones y derechos procedimentales reconocidos por el ordenamiento *no se vean comprometidos en los procedimientos automatizados*;

ii. se requiera que tales obligaciones y derechos se observen también cuando el sistema automatizado sea suministrado por un *tercero*;

iii. se compruebe minuciosamente el buen funcionamiento de un sistema automatizado de toma de decisiones antes de ponerlo en funcionamiento, con arreglo a un *procedimiento sencillo y transparente de aprobación* por parte de la autoridad competente como el establecido en el nuevo art. III-3 bis;

iv. se establezca que dicho procedimiento previo de autorización sea también necesario en el caso de los *sistemas automatizados de detección de fraudes e ilegalidades*;

v. se reconozca el *derecho de toda persona física o jurídica a ser informada* sobre el carácter automatizado del procedimiento administrativo que le concierna;

vi. se reconozca el *derecho de toda persona física o jurídica a solicitar la intervención humana* antes de impugnar las decisiones totalmente automatizadas;

vii. se obligue a tramitar el procedimiento por medios no automatizados cuando los interesados o la propia Administración adviertan que el sistema automatizado *no puede tener en cuenta algún factor relevante* que suscite el caso concreto;

viii. se exija la designación de un *agente (humano) responsable* también en los procedimientos automatizados;

ix. se tomen medidas que permitan el *acceso al expediente electrónico* en caso de los procedimientos automatizados;

x. y se complemente el deber de motivación mediante *explicaciones claras y significativas* acerca del papel que el sistema automatizado ha tenido en la decisión final.

10) De las medidas indicadas en los puntos 8 y 9, la regulación actualmente contenida en la LPAC, la LRJSP y el RAFME *solo incluye* (y de forma meramente parcial) *la señalada en la conclusión 9.iii*, por lo que el legislador español (estatal y autonómico) y las entidades locales harían bien en estudiar la posible incorporación de todas o algunas de las demás previsiones en su normativa reguladora del procedimiento administrativo,

a fin de reforzar las garantías de los particulares y su confianza frente al uso, necesario, de sistemas automatizados por parte de las distintas Administraciones públicas españolas.

6. Bibliografía

Cerrillo i Martínez, Agustí y Velasco Rico, Clara I. (coords.) (2025): *La regulación de la Inteligencia Artificial en España. Una propuesta normativa para su uso en las Administraciones públicas*, Granada, Comares.

Craig, Paul, Hofmann, Herwig C. H., Schneider, Jens-Peter, Ziller, Jacques, Auby, Jean-Bernard, Curtin, Deirdre, della Cananea, Giacinto, Galetta, Diana-Urania, Mendes, Joana, Mir, Oriol, Stelkens, Ulrich y Wierzbowski, Marek (dirs.) (2017): *ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure*, Oxford, Oxford University Press.

Della Cananea, Giacinto, Galetta, Diana-Urania, Hofmann, Herwig C. H., Schneider, Jens-Peter, Ziller, Jacques, Auby, Jean-Bernard, Craig, Paul, Curtin, Deirdre, Mendes, Joana, Mir, Oriol, Stelkens, Ulrich y Wierzbowski, Marek (dirs.) (2016): *Codice ReNEUAL del procedimento amministrativo dell'Unione Europea*, Nápoles, Editoriale Scientifica.

Hofmann, Herwig C. H., Schneider, Jens-Peter, Ziller, Jacques, Auby, Jean-Bernard, Craig, Paul, Curtin, Deirdre, della Cananea, Giacinto, Galetta, Diana-Urania, Mendes, Joana, Mir, Oriol, Stelkens, Ulrich y Wierzbowski, Marek (dirs.) (2014): «ReNEUAL Model Rules on EU Administrative Procedure. Version for online publication», https://reneual.eu/projects-and-publications/reneual-1-0 [21/07/2026].

Hofmann, Herwig C. H., Schneider, Jens-Peter, Ziller, Jacques, Dragos, Dacian C., Auby, Jean-Bernard, Craig, Paul, Curtin, Deirdre, della Cananea, Giacinto, Galetta, Diana-Urania, Mendes, Joana, Mir, Oriol, Stelkens, Ulrich y Wierzbowski, Marek (dirs.) (2016): *Codul ReNEUAL de procedură administrativă a Uniunii Europene*, Bucarest, UJ.

Mir Puigpelat, Oriol (2018): «El procedimiento administrativo de la Unión Europea y el debate sobre su codificación», en L. Parejo Alfonso y M. Vaquer Caballería (dirs.), *Estudios sobre el procedimiento administrativo. I. Derecho comparado*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 231-259.

Mir Puigpelat, Oriol (2023): «Algoritmos, inteligencia artificial y procedimiento administrativo: principios comunes en el Derecho de la Unión Europea», en E. Gamero Casado (dir.), *Inteligencia artificial y sector público. Retos, límites y medios*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 685-725 [con versión inglesa: Mir Puigpelat, Oriol (2024), «Algorithms, Automation and Administrative Procedure at EU Level», en H. C. H. Hofmann y F. Pflücke (eds.), *Governance of Automated Decision Making and EU Law*, Oxford, Oxford University Press, pp. 53-77].

Mir Puigpelat, Oriol (2025): «El Reglamento europeo de IA desde la perspectiva del Derecho administrativo: ¿una norma decepcionante?», en A. J. Sánchez Sáez (dir.), *Claves del Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial: Análisis y Comentarios*, Las Rozas, Aranzadi, pp. 215-240 [con versión inglesa: Mir Puigpelat, Oriol (2025): «The AI Act from the Perspective of Administrative Law: Much Ado About Nothing?», en *European Journal of Risk Regulation*, vol. 16, núm. 1, pp. 63-75].

Mir Puigpelat, Oriol (2026): «El procedimiento administrativo de la Unión Europea: lecciones y carencias», en *InDret*, núm. 2/2026, pp. 399-445.

Mir Puigpelat, Oriol, Hofmann, Herwig C. H., Schneider, Jens-Peter, Ziller, Jacques, Auby, Jean-Bernard, Craig, Paul, Curtin, Deirdre, della Cananea, Giacinto, Galetta, Diana-Urania, Mendes, Joana, Stelkens, Ulrich y Wierzbowski, Marek (dirs.) (2015): *Código ReNEUAL de procedimiento administrativo de la Unión Europea*, Madrid, INAP, texto completo disponible en http://www.reneual.eu/images/Home/codigoreneualdeprocedimientoadministrativodelaue.pdf [21/07/2026].

Schneider, Jens-Peter (2021): «Kodifikation des Europäischen Verwaltungsrechts», en W. Kahl y M. Ludwigs (coords.), *Handbuch des Verwaltungsrechts, Band II: Grundstrukturen des europäischen und internationalen Verwaltungsrechts — § 54*, Heidelberg, C.F. Müller Verlag Heidelberg, pp. 1037-1067.

Schneider, Jens-Peter, Hofmann, Herwig C. H., Ziller, Jacques, Auby, Jean-Bernard, Craig, Paul, Curtin, Deirdre, della Cananea, Giacinto, Galetta, Diana-Urania, Mendes, Joana, Mir, Oriol, Stelkens, Ulrich y Wierzbowski, Marek (dirs.) (2015): *ReNEUAL — Musterentwurf für ein EU-Verwaltungsverfahrensrecht*, Múnich, C. H. Beck.

Schneider, Jens-Peter y Enderlein, Franka (2023): «Sistemas automatizados de toma de decisiones en el Derecho administrativo alemán», en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 63, pp. 1-22.

Wierzbowski, Marek, Hofmann, Herwig C. H., Schneider, Jens-Peter, Ziller, Jacques, Auby, Jean-Bernard, Craig, Paul, Curtin, Deirdre, della Cananea, Giacinto, Galetta, Diana-Urania, Mendes, Joana, Mir, Oriol y Stelkens, Ulrich (dirs.) (2015): *ReNEUAL Model kodeksu postępowania administracyjnego Unii Europejskiej*, Varsovia, C. H. Beck.

Ziller, Jacques, Hofmann, Herwig C. H., Schneider, Jens-Peter, Auby, Jean-Bernard, Craig, Paul, Curtin, Deirdre, della Cananea, Giacinto, Galetta, Diana-Urania, Mendes, Joana, Mir, Oriol, Stelkens, Ulrich y Wierzbowski, Marek (dirs.) (2016): *La codification de la procédure administrative de l'Union européenne. Le modèle ReNEUAL*, Bruselas, Bruylant.

山本隆司「EU行政手続法模範草案の分析」行政法研究27号43-100頁 (2018年), Tokio, Shinzansha Publishing.