

**RICARDO
RIVERO ORTEGA**

Universidad de Salamanca

¿PUEDE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL PREPARAR INFORMES?

1. LA IA LLEGA A LAS ADMINISTRACIONES LOCALES. 2. EL USO DE IA GENERATIVA PARA LA ELABORACIÓN DE INFORMES. 3. LÍMITES AL REMPLAZO DE FUNCIONES DE HABILITACIÓN NACIONAL POR IA GENERATIVA. 4. RESPONSABILIDADES. 5. ¿HABRÁ UNA REACCIÓN LUDITA FRENTE A LA IA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL?

”

Cómo citar/ Citation:
Rivero Ortega, R. (2024)
¿Puede la Inteligencia Artificial preparar informes?
Revista de estudios Locales - CUNAL 277, 66-83

RESUMEN

La utilización de herramientas de Inteligencia artificial generativa en la Administración pública es ya una realidad. Ahora lo es de manera informal, pero pronto veremos su uso institucional para la producción de informes jurídicos, una de las funciones básicas de los habilitados nacionales.

Palabras Clave: Régimen local, Inteligencia artificial, Procedimiento administrativo.

ABSTRACT

The use of GEN AI tools in public administration it is already a reality. Now it is used informally, but soon we will see its institutional use in the production of legal reports, one of the basic functions of the "habilitados nacionales".

In this paper, after analyzing what a BSC is, we will focus on the practical case of its implementation in the HR management of a Local Public Administration.

Keywords: Local regulation, Artificial intelligence, Administrative procedure.

1. LA IA LLEGA A LAS ADMINISTRACIONES LOCALES

Kurt Vonnegut, uno de los mejores escritores estadounidenses del siglo pasado, es muy conocido por sus obras de ciencia ficción, entre las que nos interesa especialmente *La pianola (Player Piano)*, sátira distópica en torno a un mundo en el que los robots han reemplazado a los seres humanos en sus puestos de trabajo. La fecha de aparición de esta novela es 1952, es decir, hace más de siete décadas, pero lo que en ella se relata recuerda demasiado nuestro momento presente. En su trama, el movimiento revolucionario *Ghost Shirt Society* se enfrenta a las máquinas que dirigen el mundo tocando una pianola, demostrando así que las personas pueden recuperar el control. Cada vez que escribimos a mano, memorizamos una poesía o abrimos un libro físico para escaparnos de las pantallas, en cierto modo demostramos nuestra voluntad de resistir a la tendencia de confiar tareas a los ordenadores.

En alguna ocasión Vonnegut se declaró ludita, esto es, seguidor de ese grupo de obreros del siglo XIX que destrozaba telares y otras máquinas en las fábricas porque perdían su empleo y veían empeorar las condiciones de vida de sus familias. Hoy no estamos ante este escenario, de momento, pero los algoritmos y los robots han pasado de las novelas y el cine fantástico a la realidad. Y la presente década se inicia con informes que pronostican la sustitución de millones de empleos en la Administración por estas herramientas (ocho de cada diez puestos, según un estudio publicado por el *Daily Mail* en Inglaterra el 20 de marzo de 2024). Ante tales perspectivas, ya hace un año alerté en la *Revista de Estudios locales* sobre la necesidad de proteger el principio de humanidad¹.

Refiriéndose a las Administraciones locales españolas, el propio *Chat GPT* ha señalado cinco tipos de puestos funcionariales que podrían ser reemplazados por la Inteligencia artificial: trabajadores administrativos de nivel básico; asistentes de atención al cliente; funcionarios encargados de procesamiento de datos y documentación, operadores de centros de llamadas y personal de gestión de inventario y logística². Esta respuesta parece verosímil porque los trabajos automáticos y repetitivos eran en principio los más expuestos a la sustitución del empleado humano por los programas informáticos, pero ahora las nuevas herramientas permiten acometer tareas propias de profesionales cualificados. Así está sucediendo en la ingeniería, la medicina y también el Derecho³.

El *Future of Professionals Report 2024* apunta hacia la inteligencia artificial como tecnología que puede ahorrar mucho tiempo en las labores de asistencia jurídica, reducir los errores humanos e incrementar la precisión en el manejo de datos masivos. Todos los profesionales del mundo del Derecho han de estar por ello preparados para este desafío, según el mismo informe, que confirma algunas de las tesis

sostenidas hace tiempo por Richard Susskind, mucho más audaz y provocador en el vaticinio de sustitución de los abogados por las máquinas⁴.

¿Puede esto suceder realmente? ¿Podemos encontrarnos en una situación en la que las tareas hoy realizadas por los letrados en las Administraciones locales se encomienden en gran medida a aplicaciones de IA generativa? Tal escenario, que podría resultar impensable hace apenas una década, comienza a no serlo tanto, por dos razones: primera, las máquinas cada vez son más capaces de realizar estas funcionalidades; segunda, los perfiles humanos altamente capacitados escasean cada vez más.

Hace treinta años, el número de aspirantes por plaza de técnico, letrado o habilitado convocada era mucho más alto que ahora, cuando se experimenta cierta crisis de vocaciones. Este fenómeno, derivado de la demografía y los cambios socioeconómicos, comienza a ser percibido y sufrido por cada vez más administraciones locales, pero también las autonómicas e incluso el Estado. El esfuerzo que comporta preparar unas oposiciones para los cuerpos de letrados en cada nivel no se corresponde siempre con los niveles retributivos ofrecidos por el sector privado para personas preparadas con tanta pericia. Por eso la captación de talento se ha convertido en uno de los desafíos más importantes para las organizaciones públicas de nuestro tiempo.

Los cuerpos de habilitados nacionales no están al margen de esta problemática. Parece que los esfuerzos de Cosital están dando fruto y se recuperan cifras óptimas de candidatos a acceder en las oposiciones, pero aún la falta de adecuación entre el número de profesionales disponibles y el de los puestos por cubrir manifiesta la carencia de personas suficientes a la altura de las exigencias y las responsabilidades a ejercer.

Esta escasez de recursos humanos, unida a la creciente complejidad e intensidad de la intervención y de la demanda procedimental, presionan en el sentido favorecedor a la automatización de las tareas y procesos. De momento, las administraciones locales están ensayando en servicios más rutinarios y sin gran complejidad técnica, pero todo hace pensar que se producirá una incremental incorporación de la IA en cada vez más ámbitos.

Veamos un primer ejemplo de la llegada de la IA a la Administración local: la incorporación de mecanismos de teleasistencia basados en *bots* es un lugar común en cada vez más entidades.

El Ayuntamiento de Barcelona presentó en 2021 el robot social ARI (Asistente Robótico Inteligente), orientado a ofrecer compañía a las personas mayores. Alrede-

dor de 90.000 personas de edad avanzada viven solas en la ciudad condal, así que el despliegue de esta tecnología podría paliar las dificultades de contratación de personal para atender a un número tan elevado de potenciales usuarios de servicios de asistencia. Otros municipios se han sumado a esta misma experiencia (por ejemplo, el Ayuntamiento de Fuenlabrada).

Ya existen aplicaciones específicamente diseñadas para los gobiernos locales. Así, por ejemplo, *munibot* se anuncia como *Chatbot* vía *WhatsApp* especialmente diseñado para Municipios y Gobiernos locales. Sirve para automatizar las consultas y recopilar datos de los ciudadanos. Hace más eficientes los procesos de atención y respuesta y, afirma su propaganda, “fideliza la relación con la ciudadanía mediante una mejor experiencia de usuario”. Queda clara la idea de que los *bots* pueden realizar mejor esta tarea que cualquier empleado público, así que la tendencia de replazo parecería imparable.

El Ayuntamiento de Sevilla La Nueva ofrece desde la web www.sevillalanueva.es un asistente virtual que ofrece atención y asistencia a los vecinos “a cualquier hora y desde cualquier dispositivo”. Este asistente virtual se presenta como un avatar de robot llamado “Sevi”. Ofrece cientos de respuestas para las que ha sido programado, en todas las áreas. También el Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife cuenta con Anaga, un asistente virtual para atender consultas ciudadanas y resolver trámites como el certificado de empadronamiento, los certificados de viaje, las cartas de pago o los recibos. El Ayuntamiento de Alcalá la Real lo ha llamado “Esentó”. En fin, cada vez son más los municipios y otras entidades locales que recurren a esta tecnología.

Podría decirse que este tipo de tareas – dar respuestas simples a consultas recurrentes de los ciudadanos a los servicios municipales – son fácilmente automatizables, pero el uso de las tecnologías de IA se está extendiendo mucho más allá de las primeras experiencias de *chat bots*, alcanzando ya áreas de procedimiento formal y facultades decisorias, esto es, casi el ejercicio de auténticas potestades administrativas. Pensemos por ejemplo en las multas de tráfico en los ayuntamientos, cuya tramitación podría agilizarse (como ha ocurrido en el nivel estatal) mediante la automatización y el recurso a herramientas inteligentes (IA).

También varios ayuntamientos han anunciado la incorporación de aplicaciones de IA para tramitar procedimientos autorizatorios. La concesión o denegación de licencias es una de las competencias más relevantes de las entidades locales, cuyo efecto sobre derechos y libertades económicas no es nada desdeñable, como tampoco lo es su incidencia sobre el interés general. A continuación, veremos que este significativo avance en el uso de la IA también es ya una realidad en varios ayuntamientos pioneros.

El Ayuntamiento de Vitoria-Gastéiz anunció en julio de este año que utilizaría la inteligencia artificial para agilizar la concesión de licencias de obras y de actividad. Su objetivo es reducir a dos meses el tiempo de tramitación de las de actividad y poco más de un mes las de obras, reducciones de tiempo muy considerables si pensamos en los plazos que suelen consumir este tipo de procedimientos. Aunque ya se habrían logrado acortamientos importantes de tiempos, las herramientas de IA se presentan como la panacea final para alcanzar el óptimo requerido.

Poco antes, en el mes de mayo, el Ayuntamiento de Madrid también anunció que utilizaría la inteligencia artificial para “generar licencias de urbanismo”. La demanda de nuevas viviendas es la razón invocada para agilizar al máximo este tipo de procedimientos autorizatorios. Desde el punto de vista de los responsables municipales, estas herramientas dotarán de mayor seguridad jurídica al proceso, perspectiva que contrasta con la de los expertos jurídicos que consideramos insuficiente la regulación de la inteligencia artificial para el ejercicio de potestades⁵. De momento se encuentra en la fase de estudio de las soluciones técnicas.

Todas las experiencias comentadas demuestran la progresiva incorporación de aplicaciones que realizan tareas hasta ahora encomendadas a empleados públicos. Así pues, la llegada de la inteligencia artificial a la Administración pública es un hecho, aunque todavía son muchos los desafíos tecnológicos que afrontan ayuntamientos y diputaciones (complejidad de la teletramitación, ciberseguridad, formación de los ciudadanos en nuevas tecnologías). Algunas experiencias locales, sin embargo, pueden adelantarse a los proyectos de la Administración General del Estado, que aún no ha desplegado sus aplicaciones de atención remota a los ciudadanos, aunque están previstos en el proceso de reforma de la AGE en marcha (se prevé la aplicación de este tipo de herramientas para la gestión de los recursos humanos y la teleasistencia para resolver consultas ciudadanas, entre otros posibles usos).

A continuación, veremos si también podría usarse en la labor de elaboración de informes.

⁵ BERNING PRIETO, Antonio David, “El uso de sistemas basados en inteligencia artificial por las Administraciones públicas: estado actual de la cuestión y algunas propuestas *ad futurum* para un uso responsable”, *Revista de Estudios de la Administración local y autonómica*, 20, 2023.

2. EL USO DE IA GENERATIVA PARA LA ELABORACIÓN DE INFORMES

Los casos de uso de la IA por la Administración pública no nos han alarmado tanto hasta ahora porque pensábamos que se trataba de aplicaciones puramente accesorias, similares a las que podrían ofrecer otras variantes de la ofimática. Desde los años cuarenta del siglo pasado se vienen aplicando estas medidas técnicas para agilizar el trabajo burocrático y hacerlo más eficiente. Conviene en este sentido recordar que uno de los inventores de la Inteligencia artificial fue Herbert Simon, planificador local y sobresaliente estudioso del comportamiento administrativo⁶.

Cuando nos acercamos a los procesos de decisión, en sus elementos esenciales, las implicaciones jurídicas del recurso a la IA resultan mucho más delicadas. Todo aquello que puede influir directamente sobre el dictado de un acto, una resolución finalizadora de un procedimiento, compete al Derecho administrativo y merece ser observado con cuidado, para rodearlo de las garantías propias del Estado de Derecho. La razón de ser del Derecho público es regular quién decide y cómo lo hace, así que toda novedad en los procedimientos que dan lugar a una resolución merece ser estudiado por los iuspublicistas y atendido también por los poderes con facultades normativas.

Aun así, no parece que nuestro legislador considere prioritario contemplar demasiadas cautelas sobre el uso de la IA en los procedimientos administrativos. El régimen de las actuaciones administrativas automatizadas presenta notables insuficiencias, a pesar de su creciente utilización en diversos ámbitos (tributos, control interno)⁷ y el considerable interés que despierta en funcionarios locales⁸. Las muy escasas previsiones del artículo 41 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del sector público, apenas ofrecen respuestas a numerosas cuestiones, a salvo de la imputación y responsabilidad (a los meros efectos impugnatorios).

Según el tenor literal de este precepto, cabe automatizar “cualquier acto o actuación”, sintagma amplio en el que podría incluirse sin duda la realización mecánica de informes. Las ofertas de servicios y aplicaciones para facilitar el trabajo de ofici-

⁶ SIMON, Herbert, *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa*, 1972.

⁷ CASTELLANOS GARIJO, Matilde, “Actuaciones administrativas automatizadas y RPA en la gestión pública”, *Consultor de los ayuntamientos y los juzgados*, 3, 2021.

⁸ PÉREZ PRADOS, Elisa, “De las actuaciones administrativas automatizadas a la inteligencia artificial. Un breve apunte sobre su implementación en la administración pública española”, en *Intellegentiae artificialis: imperitum et civitatem*, 2022.

na incluyen entre sus prestaciones esta posibilidad – automatizar la elaboración de informes-, así que tanto desde un punto material u operativo como en la regulación general de la automatización en las normas generales de régimen jurídico del sector público, nada obsta la respuesta positiva a la pregunta con la que encabezamos este artículo: la IA podría elaborar informes (las herramientas técnicas están preparadas para ello y la automatización es legal, en principio).

Ahora me detendré con más detalle en el régimen jurídico de los informes para analizar si estas normas específicas sobre el acto administrativo concreto (preparatorio o de trámite) exceptúan la conclusión anterior sobre la posibilidad de usar la IA para elaborar informes. Repasaré tanto la regulación de los informes en la normativa general de procedimiento administrativo como en el estatuto el de los habilitados nacionales, que atribuye a sus cuerpos un buen número de funciones asociadas al dictado de informes.

En la normativa básica de procedimiento administrativo, son los artículos 79, 80 y 81 de la Ley 39/2015 los que regulan la petición y emisión de informes, amén de sus especialidades en los procedimientos de responsabilidad patrimonial. Varias leyes autonómicas dictadas en ejercicio de las competencias sobre procedimiento han completado este régimen para territorios concretos, pero en líneas generales deberíamos encontrar en la norma básica los aspectos más importantes.

La primera cuestión que plantea el régimen básico es cuándo y por qué se emiten los informes, cuestión que despeja afirmando que se solicitarán los informes que sean preceptivos y aquellos otros que “...se juzguen necesarios para resolver”, motivando en ese caso su conveniencia. Estos últimos se denominan facultativos. En unos y otros, debe concretarse el extremo o extremos acerca de los que se solicita. Los informes, entonces, han de tener un objeto preciso y acotado, se dictan sobre parámetros predefinidos, un condicionante favorecedor de su automatización, por cierto.

La definición del objeto del informe va a ser relevante a la hora de localizar en las herramientas de IA materiales para la elaboración de textos. La estandarización de las peticiones facilita sobremanera el entrenamiento de las herramientas, incapacitadas para la improvisación, pero muy precisas si las preguntas que se les formulan se plantean en términos lógicos y predecibles. Así pues, la naturaleza misma del informe en tanto pronunciamiento técnico sobre cuestiones puntualmente acotadas parece ser propicia a la incorporación de herramientas de esta naturaleza en el procedimiento administrativo.

Los informes, además de preceptivos o facultativos, también se clasifican en vinculantes o no vinculantes. Por regla general son no vinculantes, pero esta clasificac-

ción me parece relevante a los efectos de señalar una necesidad mayor de cuidado en el caso de los informes vinculantes, porque sus implicaciones decisorias son mucho mayores. Si se utiliza la IA en este tipo de informes, las consecuencias jurídicas pueden ser de gran alcance, sobre todo si pensamos en la imputación de responsabilidades por errores, ilegalidades o cualquier sesgo que pudiera identificarse en la respuesta de la inteligencia artificial.

Esta y otras muchas dudas plantea el recurso a la IA para la elaboración de informes, pero el legislador no se ha preocupado de despejarlas, no al menos en la redacción de la ley de procedimiento administrativo de 2015, cuyo artículo 80, en su apartado 2, hace referencia a la emisión de los informes por medios electrónicos con los requisitos del artículo 26 (emisión de documentos por medios administrativos). El régimen y las condiciones técnicas de los “documentos electrónicos administrativos”, en sí mismos, pueden favorecer la utilización de programas informáticos, además de requerir los elementos de trazabilidad (identificación para su individualización y referencia temporal).

En resumidas cuentas, el balance que podemos extraer de la lectura de los preceptos sobre informes en la normativa básica de procedimiento administrativo es muy favorable a la utilización de la IA en su elaboración. Pueden emitirse por medios electrónicos, con los requisitos de la normativa sobre Administración electrónica, tienen que contestar a preguntas bien acotadas en su objeto y son por tanto fácilmente estandarizables.

Ahora bien, la normativa general de procedimiento administrativo no agota las normas reguladoras de las funciones de emisión de informe de los habilitados nacionales. Es su normativa propia – su estatuto – la que les atribuye competencias consistentes en la elaboración de informes, como a continuación veremos. Gran parte de su razón de ser y su tarea principal consisten en elaborar y presentar informes que han de ser atendidos antes de dictar resolución por los órganos colegiados y/o unipersonales de la entidad local. Así pues, esta cuestión del uso de la IA les incumbe de manera muy directa, necesitando saber cuándo, cómo, con qué límites en su caso, pueden recurrir o no a herramientas de tal naturaleza.

Los informes previstos en el artículo 3.3 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional son (en la función de asesoramiento legal preceptivo): a) La emisión de informes previos en aquellos supuestos en que así lo orden el Presidente de la Corporación o cuando lo solicite un tercio de la misma, con antelación suficiente a la celebración de la sesión en que hubiere de tratarse el asunto correspondiente. Tales informes deberán señalar la legislación en cada

caso aplicable y la adecuación a la misma de los acuerdos en proyecto; b) La emisión de informes previos siempre que un precepto legal o reglamentario así lo establezca; c) La emisión de informe previo siempre que se trate de asuntos para cuya aprobación se exija la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación o cualquier otra mayoría cualificada; d) En todo caso se emitirá informe previo en los siguientes supuestos: 1. Aprobación o modificación de Ordenanzas, Reglamentos y Estatutos rectores de Organismos Autónomos, Sociedades Mercantiles, Fundaciones, Mancomunidades, Consorcios u otros Organismos públicos adscritos a la entidad local. 2. Adopción de acuerdos para el ejercicio de acciones necesarias para la defensa de los bienes y derechos de las Entidades locales, así como la resolución del expediente de investigación de los bienes y derechos que se presuman de su propiedad, siempre que ésta no conste, a fin de determinar la titularidad de los mismos. 3. Procedimientos de revisión de oficio de actos de la Entidad local, a excepción de los actos de naturaleza tributaria. 4. Resolución de recursos administrativos cuando la naturaleza de los asuntos así lo requiera, salvo cuando se interpongan en el seno de expedientes por infracción de ordenanzas locales o por la normativa reguladora de tráfico y seguridad vial, o se trate de recursos contra actos de naturaleza tributaria. 5. Cuando se formularen contra actos de la Entidad local alguno de los requerimientos o impugnaciones previstos en los artículos 65 a 67 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de régimen local. 6. Aprobación y modificación de relaciones de puestos de trabajo y catálogos de personal. 7. Aprobación, modificación o derogación de convenios e instrumentos de planeamiento y gestión urbanística.

Y continúa con la previsión del apartado e), de carácter más amplio: "Informar en las sesiones de los órganos colegiados a las que asiste y cuando medie requerimiento expreso de quien presida, acerca de los aspectos legales del asunto que se discuta, con objeto de colaborar en la corrección jurídica de la decisión que haya de adoptarse. Si en el debate se ha planteado alguna cuestión nueva sobre cuya legalidad pueda dudarse, podrá solicitar al Presidente el uso de la palabra para asesorar a la Corporación". Y también es una cláusula abierta en el apartado h), sobre emisión de informes previstos en la legislación sectorial.

Muy importante a los efectos que nos interesan ahora puede ser el apartado 4: "La emisión del informe del Secretario podrá consistir en una nota de conformidad en relación con los informes que hayan sido emitidos por los servicios del propio Ayuntamiento y que figuren como informes jurídicos en el expediente". Esta previsión permite que el secretario actúe como validador del criterio jurídico de los servicios municipales, esto es, que no elabore en primera persona el texto, ni seleccione los argumentos o fuentes para pronunciarse en un determinado sentido. Simplemente vale con dar por buenos los elegidos y presentados por otras estructuras de la organización (la asesoría jurídica, en su caso, o servicios sectoriales). Tal posibilidad,

conectada con la posibilidad de utilizar herramientas de IA, parece favorecerla aún más, porque el habilitado actuaría refrendando una labor que bien podría haber sido realizada por una máquina.

Resulta inquietante, pero esto ya puede estar sucediendo, al igual que en el mundo educativo gran parte de los trabajos que presentan los estudiantes han sido elaborados con ayuda de aplicaciones de esta naturaleza, y el docente puede ni darse cuenta de ello, en función de la pericia de los alumnos y sus propios conocimientos tecnológicos.

En cuanto a la función interventora, hay que atender al artículo 4 del mismo Real Decreto dedicado al estatuto de los habilitados. Este precepto contempla la emisión de los siguientes informes: informe de los proyectos de presupuestos y de los expedientes de modificación de éstos; informe previo a la concertación o modificación de operaciones de crédito; informe previo a la aprobación de la liquidación del presupuesto; informes, dictámenes y propuestas que en materia económico-financiera o presupuestaria le sean solicitadas por la presidencia, un tercio de concejales o diputados o cuando se trata de materias que legalmente exijan una mayoría especial, así como el dictamen sobre la procedencia de la implantación de nuevos servicios o la reforma de los existentes a efectos de la evaluación de la repercusión económico-financiera y estabilidad presupuestaria de las propuestas; informes y certificados en materia económico-financiera y presupuestaria.

Finalmente, entre las funciones de tesorería y recaudación, también el artículo 5 del Real Decreto hace referencia a la elaboración de informes que determine la normativa sobre morosidad relativa al cumplimiento de los plazos previstos legalmente para el pago de las obligaciones de cada Entidad local.

Si la labor de interpretación y aplicación del Derecho consistiera en un simple silogismo de supuesto de hecho y norma, sería muy sencillo automatizar la elaboración de estos informes. El Ordenamiento jurídico es mucho más complejo de lo que pudiera parecer, así que la automatización total pudiera ser una misión imposible, pero cabe pensar que ciertos informes son rutinarios y se repiten con cierta frecuencia, sin apenas cambios en sus condicionantes de hecho o jurídicos, de tal forma que las secretarías, en sus funciones de asesoramiento legal preceptivo, los han estandarizado. Porque si cada acuerdo de los previstos en el artículo 3 tuviera que ser analizado con todo su detalle como un asunto nuevo, el esfuerzo a realizar por el habilitado en sus tareas sería muy difícil de asumir.

La impresión que puede percibirse tras leer estas reflexiones es que la entrada de la IA en estas tareas se va a producir, antes o después. Y creo que así va a suceder.

Por supuesto, como jurista, considero que los informes no son triviales⁹, ni debe frivolizarse con el papel de los habilitados en esta función. En mi opinión, el mantenimiento de la supervisión humana (principio de humanidad) será clave, así como la garantía última de que todos aquellos textos o propuestas resultantes del trabajo de aplicaciones deban ser filtradas para evitar errores y daños consiguientes¹⁰.

Ya se han dado casos en Estados Unidos y otros países en los que la fabulación de la IA ha falseado precedentes y ofrecido información incorrecta a los letrados que actuaban en tribunales. Las sanciones y el bochorno en estas situaciones son consecuencias graves de confiar en la tecnología más de lo debido. Así pues, cualquier uso no filtrado o poco cuidadoso encierra riesgos alarmantes que todo profesional debe saber evitar.

Entonces, ¿Cómo se puede utilizar la inteligencia artificial para la emisión de informes? Una primera forma de recurrir a estas herramientas sería la informal, esto es, aprovechar las capacidades de las aplicaciones para solicitar borradores o modelos de informes, tal y como ya se hace tantas veces mediante el empleo de formularios o copiando los textos elaborados en asuntos similares por otros colegas. El corto-pego en los informes puede no plantear problemas si se hace de modo consciente y evitando las situaciones considerables como plagio, lo que ya se ha dado en algunas ocasiones sin necesidad de recurrir a Chat GPT.

Los medios de comunicación ofrecen noticias sobre escándalos en ayuntamientos vinculados al plagio de textos ajenos en informes de los servicios municipales. Así, podemos recordar el caso del plagio a un artículo de Fernando López Ramón en un informe elaborado en el Ayuntamiento de Burgos. También en el Ayuntamiento de Madrid se planteó un caso similar, en el caso de un informe que avalaba el paso de ediles escindidos al grupo mixto. Dos municipios de considerables dimensiones, con profesionales de primer nivel trabajando en sus servicios jurídicos, pueden incurrir en este tipo de torpezas, así que ninguna Administración está exenta de los riesgos.

El peligro con las aplicaciones generativas es aún mucho mayor, por los sesgos y las fabulaciones. Chat GPT se inventa lo que no sabe y puede estar contaminada por tendencias no muy conformes con los principios jurídicos (sesgos). Por ello son precisos límites.

⁹ CIERCO SEIRA, César, "Los informes", en *Tratado de Procedimiento administrativo común y Régimen jurídico básico del sector público*, 2017.

¹⁰ DOMINGO CEBALLOS, Manuel, *Secretarios, interventores y tesoreros de Administración local*, 2019.

3. **LÍMITES AL REMPLAZO DE FUNCIONES DE HABILITACIÓN NACIONAL POR IA GENERATIVA**

En primer lugar, es necesaria señalar la existencia de límites constitucionales en el uso de las nuevas tecnologías, en tanto amenazadoras de la intimidad (artículo 18 CE), pero también considero que las previsiones de nuestra Norma fundamental sobre el estatuto funcional (artículos 23 y 103 CE) han de ser tenidas en cuenta para evitar un desplazamiento de los seres humanos por las máquinas en el empleo público. La Constitución requiere que sean un determinado tipo de personas las que se ocupen del ejercicio de funciones públicas, reservando esas tareas a quienes cumplen condiciones garantizadoras de su independencia de criterio, acreditadas por sus méritos y capacidades en procesos selectivos exigentes.

Las garantías de imparcialidad de los funcionarios en el ejercicio de su función y en general el estatuto del empleo son requisitos del profesionalismo, esto es, el valor de compromiso con una tarea que no puede ser asignada a cualquiera, pues presupone preparación, estudio, condiciones técnicas que no están al alcance de todas las personas, sino sólo de aquellas que se han esforzado para lograrlas. Si aceptáramos sin más que las labores atribuidas a los funcionarios profesionales (los habilitados nacionales, por ejemplo) pueden ser desarrolladas por herramientas técnicas, estaríamos aceptando un resultado en el que la mayoría de las funciones públicas podrían ser deshumanizadas.

Esta reducción al absurdo de un escenario sin límites en cuanto a la posibilidad de que las herramientas de inteligencia artificial generativa emitan informes contraría por completo el principio de humanidad y el derecho a la supervisión humana en los procesos de decisión. En el caso concreto de los cuerpos de habilitados nacionales, además, la automatización de la labor de informe podría esquivar el equilibrio de puntos de vista que debe darse entre el criterio político y el jurídico en los procesos de toma de decisiones, afectando al sistema de controles clásico de nuestra Administración local, cuya clave de bóveda radica en mi opinión precisamente en la figura de los habilitados nacionales y los informes que han de emitir.

En fin, por todas las razones expuestas, abogo una vez más en este trabajo a favor de la necesaria protección del empleo público humano frente a dispositivos cuantitativos¹¹, aunque para proteger este principio no presta ayuda suficiente como hemos visto la escasa regulación en la normativa de procedimiento administrativo, pues las previsiones del artículo 41 de la Ley de Régimen Jurídico del sector públi-

¹¹ RIVERO ORTEGA, Ricardo, "Empleados públicos locales e inteligencia artificial: principio de humanidad", *Revista de Estudios Locales*, número 267, 2023.

co son escuetas en relación a la actuación administrativa automatizada, según he explicado.

Tampoco nos permite establecer límites más precisos el nuevo Reglamento europeo de inteligencia artificial, Reglamento UE 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen las normas armonizadas en materia de inteligencia artificial. Aunque se presente como la más avanzada y garantista de las regulaciones en el panorama comparado, no establece particulares limitaciones al desafío del “reemplazo”, esto es, la sustitución del criterio humano por el de la tecnología.

La aplicación de la IA para la elaboración de informes no se encuentra por supuesto entre las prácticas prohibidas (artículo 5). Tampoco será fácil ubicar los sistemas creados para realizar esta tarea entre los denominados de “alto riesgo”, si atenemos al apartado tercero del artículo 6, que enuncia las reglas de clasificación de los sistemas de IA de alto riesgo. Varias de sus condiciones para excluir aquellos sistemas que sirvan para llevar a cabo una tarea de procedimiento limitada o los que sirvan para mejorar el resultado de una actividad humana previamente limitada

Siendo esto así, al no calificarse dentro de los dispositivos más peligrosos, las obligaciones de los responsables del despliegue se reducen a menores cautelas: elaborar y mantener actualizada la documentación técnica del modelo y facilitar información y documentación a los proveedores que lo quieran integrar en sus propios modelos¹².

La utilización de las herramientas de IA generativa para captar datos personales no parece un riesgo especialmente acusado en aquellas que se usen para preparar o elaborar informes, así que la principal barrera en el Derecho europeo a los sistemas de IA no parece tener una particular aplicación a estos casos. Las cuestiones de organización administrativa interna de los Estados no suelen ser prioritarias en las normas europeas, así que las tareas burocráticas que puedan asignarse a los dispositivos de IA no han sido objeto de particulares limitaciones, en tanto en cuanto no afecten neuroderechos o supongan agresiones a la normativa de protección de datos personales.

Más allá del Derecho europeo y de la escueta regulación española, una cuestión de gran relevancia en la aplicación de la IA para la preparación de informes es la relativa a las responsabilidades por los errores o ilegalidades que pudieran derivarse del uso de los dispositivos, que podrían llegar a conclusiones equivocadas.

¹² RIVERO ORTEGA, Ricardo, “Obligaciones de los proveedores”, en *Revista de Derecho digital e innovación*, 2024.

4. RESPONSABILIDADES

La complejidad de la gestión local y los riesgos derivados de la toma de decisiones en determinados ámbitos (contratos públicos, subvenciones, personal, urbanismo, medio ambiente) han crecido en los últimos años, de tal manera que cada vez son más frecuentes los casos de exigencia de responsabilidades de todo tipo (penal, disciplinaria, patrimonial) a funcionarios, y entre ellos a los habilitados nacionales. Esta tendencia incentiva reacciones defensivas (“miedo a la firma”) y tácticas de elusión de las decisiones más comprometidas o discutibles en términos de su legalidad.

Tales circunstancias multiplican los incentivos para recurrir a herramientas de IA. Frente al “miedo a la firma” y la “burocracia defensiva”, la alternativa podría ser el recurso a la IA generativa para eludir responsabilidades.

Un problema similar está sucediendo hace tiempo con los diagnósticos médicos. Si los profesionales tienen la alternativa de la aplicación de IA, pueden optar por una “medicina defensiva” y preferir la solución de la máquina a su propio ojo clínico, que les podría indicar alternativas con muchos matices y evitar tratamientos innecesarios.

Cuando proyectamos estas consideraciones sobre la preparación de decisiones administrativas, nos encontramos con similares circunstancias. Un informe puede ser relevante para imputar o salvar responsabilidades¹³. Su emisión podría ser considerada una cooperación necesaria o incluso una prevaricación, tal y como establece el artículo 320.1 del Código penal: “La autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente instrumentos de planeamiento, proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación de licencias contrarias a las normas de ordenación territorial o urbanística vigentes, o que...será castigado con la pena establecida en el artículo 404 de este Código y, además, con la de prisión de un año y seis meses a cuatro años y la de multa de doce a veinticuatro meses”.

El futuro de la gestión local no va a aminorar esta tendencia, en mi opinión. La nueva regulación de los delitos ambientales, derivada de una Directiva europea pendiente de transposición (en el año 2025 concluye el plazo) acentúa esta moda de criminalizar la participación de funcionarios que colaboren por activa o por pasiva en la aprobación de proyectos que lesionen el medio ambiente. La exigencia de in-

¹³ RIVERO ORTEGA, Ricardo, “¿Cómo probar la culpabilidad para exigir responsabilidades a los servidores públicos?”, *Revista Digital de Derecho administrativo*, 2024.

formes preceptivos, sobre la legalidad o ilegalidad de determinados acuerdos, o su solicitud al secretario, ya sea por el alcalde, o por un tercio de los concejales, situará a los habilitados nacionales en la tesitura de tener que pronunciarse sobre proyectos complejos, que pueden ser controvertidos en términos políticos o sociales (con movimientos vecinales o ambientalistas contrarios a su aprobación) y dar lugar a acciones de naturaleza penal en los tribunales.

5. ¿HABRÁ UNA REACCIÓN LUDITA FRENTE A LA IA EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL?

El ludismo fue un movimiento de protesta contra la mecanización de las factorías, la introducción de máquinas que repercutía sobre los salarios y provocaba una pérdida de calidad de vida de los obreros de las fábricas y sus familias. Por eso asaltaban los talleres y quemaban los telares y otros objetos. Si sus condiciones de trabajo y remuneración hubieran mejorado, nunca habrían reaccionado violentamente.

En nuestros días, escuchamos muchas voces de alarma y señales amenazadoras sobre usos y aplicaciones de la IA, pero no vemos a los sindicatos muy preocupados por las perspectivas de remplazo. No parecen creer que reduzca las oportunidades de empleo, ni que afecte al sector productivo.

A pesar de los riesgos advertidos de la IA, creo que tales amenazas no provocarán una regresión ni limitaciones al uso de estos dispositivos. Frenar el desarrollo tecnológico es ilusorio y tampoco se activarán movimientos sociales si no se percibe un efecto sobre los intereses o condiciones de calidad de vida de personas concretas.

Si los sindicatos de empleados públicos locales no consideran que estas herramientas pueden tener un efecto negativo sobre sus condiciones de trabajo, no harán nada para frenarlas. Y es que los salarios o la jornada laboral no tienen por qué verse perjudicados en el corto/medio plazo, toda vez que se experimentará una mejora de la productividad, lo cual puede redundar incluso en beneficio de los trabajadores (la reducción del tiempo de trabajo es una posible ganancia).

Otras razones sí pueden frenar las aplicaciones de la IA generativa, como de hecho está sucediendo. La mayoría de los límites son de carácter constitucional o legal. La prohibición de usar ChatGPT en Italia, adoptada en 2023, obedeció a su incompatibilidad con el reglamento europeo de protección de datos, al recopilar datos de los usuarios y no verificar la edad de acceso de los menores. Las reacciones de otros poderes públicos nacionales frente a los abusos de las compañías tecnológi-

cas se están extendiendo, aunque es difícil pensar que frenen aquellos desarrollos que favorezcan soluciones de eficiencia (aunque sólo sea en el corto/medio plazo) de sus propias organizaciones. Aquellas soluciones técnicas que permitan ahorros en la Administración difícilmente van a ser objetadas por los gobiernos.

¿Qué se puede hacer para prevenir riesgos y evitar una sustitución del criterio humano por el de los programadores informáticos? La necesidad de supervisión humana en ciertas decisiones y procedimientos es uno de los principios/derechos más elementales para prevenir el peligro de la desviación. Una de las principales conclusiones de este artículo, entonces, es la imposibilidad legal (inconstitucionalidad, en mi opinión) de reemplazar la labor de los habilitados nacionales por herramientas de IA, ni siquiera con el discurso de su mayor precisión, objetividad y menor margen de error.

Esta prohibición constitucional de remplazo no obsta la utilización instrumental de la IA para auxiliar las funciones de informe, recurso inevitable a la vista del desarrollo de los acontecimientos con otras tecnologías. Dando por hecho su incorporación, tarde o temprano, me parece que sería conveniente elaborar guías de uso, recopilando buenas prácticas y advirtiendo de los errores que se pueden cometer. En particular, deberían preverse los sesgos, para no incurrir en las infracciones previstas en la legislación antidiscriminatoria.

También parece muy oportuno activar cursos de formación para poner al tanto a los habilitados de las posibilidades de la IA generativa. Antes, quizás, convendría realizar encuestas informales o averiguar por otros medios cuáles son los grados de uso de las aplicaciones de inteligencia artificial generativa en la Administración municipal.

Algunas empresas han prohibido utilizar Chat GPT a sus trabajadores (Telefónica, Samsung). Algún criterio sobre cuándo, cómo y para qué se puede o no utilizar esta herramienta puede ser conveniente, al menos en organizaciones de ciertas dimensiones. Esperamos ver pronto este tipo de acuerdos en municipios y diputaciones provinciales.

Un pronunciamiento de las organizaciones profesionales – COSITAL- (o de la FEMP) tampoco estaría de más, en mi opinión. Al fin, la respuesta a la pregunta que encabeza este artículo - ¿puede la inteligencia artificial preparar informes? – ofrece algunas claves para discernir un uso apropiado de las nuevas tecnologías de otro excesivo y peligroso, reivindica al ser humano profesional como opción preferible por muchas razones, y propone seguir confiando al fin en las personas, sin objetar la asistencia de las máquinas.