



La inteligencia artificial en la gestión pública

*Óscar Cortés
Abad*

La inteligencia artificial en la gestión pública

Óscar Cortés Abad

© Óscar Cortés Abad, 2023
© LA LEY Soluciones Legales, S.A.

LA LEY Soluciones Legales, S.A.
C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
Tel: 91 602 01 82
e-mail: clienteslaley@aranzadilaley.es
<https://www.laley.es>

Primera edición: Junio 2023

Depósito Legal: M-18710-2023
ISBN versión impresa: 978-84-7052-930-6
ISBN versión electrónica: 978-84-7052-931-3

Diseño, Preimpresión e Impresión: LA LEY Soluciones Legales, S.A.
Printed in Spain

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

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

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

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

LA LEY SOLUCIONES LEGALES no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, LA LEY SOLUCIONES LEGALES se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores. LA LEY SOLUCIONES LEGALES queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades. LA LEY SOLUCIONES LEGALES se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

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

reformas porque no hay un claro beneficio frente al coste que supone y hace especialmente difícil sostener la tensión reformista y que ésta alcance al conjunto de las Administraciones públicas que componen el Estado compuesto.

Todo ello ha derivado en reformas parciales y deslavazadas. Ocurre con la modernización que se inició en determinadas áreas de titularidad estatal como la de recaudación tributaria o seguridad social, que vienen desplegando en los últimos años una agenda propia, al margen de cualquier política integral que se plantee. O con la reforma del empleo público, que se va abordando por capítulos según coyuntura y necesidades⁽¹⁰⁾.

La reforma CORA del Gobierno Rajoy (2012-2015) se concibió como una política de racionalización administrativa en el marco de consolidación fiscal determinado por la Gran Recesión: sirvió para atajar duplicidades entre Administraciones, fortalecer servicios comunes, simplificar procedimientos y eliminar cargas administrativas; todo ello con el resultado de 222 medidas para ahorrar 3.069 millones de euros (OFICINA PARA LA EJECUCIÓN DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN, 2016). En ese período se aprueban dos leyes importantes —la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público— y el *Plan de Transformación Digital en la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos (Estrategia TIC 2015-2020)*.

Recientemente, se ha aprobado el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* cuyo componente 11 se refiere específicamente a la reforma de la Administración pública habiendo comprometido inversiones por 4.300 millones a cambio reformas en la temporalidad del empleo público, el refuerzo de las capacidades de los funcionarios, la captación de talento, la evaluación de políticas públicas, leyes de eficiencia en la Administración de Justicia o una estrategia nacional de contratación pública, por citar los más importantes (GOBIERNO DE ESPAÑA, 2020).

2. La Administración que necesitamos

La pandemia y el resto de los factores que expusimos con anterioridad obliga a repensar y redefinir la misión de la Administración para que sea capaz de articular respuestas a unas demandas sociales que van por delante y sea agente facilitador —que no obstáculo— para el desarrollo económico y territorial.

(10) Un buen ejemplo es la aprobación de la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, a la que España se comprometió en el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia para el cumplimiento de STJUE de 19 de marzo de 2020, rec.219/2020 que reconocen el abuso de la interinidad en la Administración pública española

En un reciente trabajo, CORTÉS ABAD y CATALÁ POLO (2020a) planteaban una serie de principios rectores como referencia para un nuevo modelo administrativo capaz de responder a los retos de los próximos años. Estos principios se refieren a tres cuestiones esenciales: cuál es la misión de la Administración, el rol que debiera desempeñar en la sociedad y cómo tendría que hacerlo.

En cuanto a su misión, señalan que la Administración, como instrumento al servicio del interés general, deberá estar siempre al servicio de la sociedad y no la sociedad a su servicio, enfocándose a lo básico, es decir, garantizando y siendo más sensible a derechos y libertades que el mercado difícilmente puede atender. La piedra filosofal de cualquier política de reforma administrativa han de ser los ciudadanos como *accionistas* últimos de la Administración pública y el marco constitucional como el perímetro necesario en el que ha de estar enmarcada. Debe, por tanto, partir de los pilares constitucionales dentro de un contexto de apertura de ideas y planteamientos: legalidad porque desde el derecho administrativo se garantizan la igualdad y los derechos e intereses de los ciudadanos; eficacia, porque el servicio al interés general debe ser permanente y prevalecer de cara a los ciudadanos; descentralización porque el poder público debe aproximarse a los ciudadanos desde una perspectiva de racionalidad y en un marco de subsidiariedad; eficiencia, equidad y economía en el gasto público, porque los recursos públicos son escasos y deben ponerse a disposición a la sociedad.

En cuanto a su rol, éste deberá evolucionar de estar básicamente centrado en la ejecución de políticas o un conjunto más amplio de actuaciones que deberían incluir la capacidad de dinamizar, promover, liderar y colaborar con un cada vez más amplio y heterogéneo universo de actores (públicos y privados) en la búsqueda de soluciones sostenibles e innovadoras a problemas emergentes.

Finalmente, en cuanto al cómo tendría que hacerlo, la Administración debería ser sostenible ofreciendo una cartera de servicios racional para cumplir las expectativas de los ciudadanos a un coste razonable. Se trataría de proporcionar seguridad, estabilidad y confianza garantizando una relación con los ciudadanos más sencilla que haga más cercana su actuación.

Bajo estas premisas la reforma de la Administración ha de situar a empresas y ciudadanos en el centro, empatizando con ellos y con lo que esperan de la Administración, poniendo énfasis en cómo funciona cuando tienen que relacionarse con ella y cómo se gestionan los recursos para atender las necesidades que se plantean.

En cuanto al funcionamiento, los ciudadanos y empresas desean una Administración ágil y fácil: proactiva (que se anticipe con soluciones a sus problemas particulares), personalizada (con servicios a la medida de las necesidades), que responda rápido y su actuación sea comprensible.

En cuanto la gestión de los recursos públicos, los ciudadanos desean que la Administración sea flexible y se adapte rápidamente a las necesidades, utilice de manera eficaz las herramientas necesarias para tomar buenas decisiones, colabore con quien sea preciso para atender los problemas, y gestione de manera íntegra y limpia los recursos (una Administración íntegra y eficiente). Para hacerlo posible necesita tecnología y talento.

FIGURA 5. La reforma de la Administración



Fuente: Elaboración propia

3. Propuestas para una reforma administrativa que puede facilitar la inteligencia artificial

a) *Una Administración ágil y fácil*

La burocracia pública se ha centrado tradicionalmente más en las formas —garantías para preservar la legalidad e imparcialidad— que en el fondo, es decir, en prestar de forma eficaz los servicios. Ambos planteamientos son de una importancia extraordinaria de cara a la acción administrativa en los próximos años.

Evolucionar la burocracia para alcanzar una Administración más ágil sin perder garantías es probablemente el reto más relevante al que deba enfrentarse la reforma administrativa. En un contexto marcado por la tecnología, el factor tiempo ha pasado a convertirse en un atributo de calidad fundamental. A las Administraciones les depara un futuro muy negro si no son capaces de ser consistentes, adaptativas y ágiles (MARCET i GISBERT, 2019)

Se trata de minimizar las disfunciones burocráticas y el equilibrar el exceso regulatorio como principal causa de lentitud, trabas y cargas administrativas que sufren las empresas y los particulares que han de relacionarse con la Administración. La racionalización empieza en la calidad regulatoria; simplificar la actividad normativa para lograr un marco de actuación que sea más claro y ligero

no es un tema menor y requerirá de no poca experimentación e innovación. La eliminación de trabas burocráticas como estrategia para que las instituciones puedan retornar a la sociedad un mayor valor en términos de confiabilidad y agilidad es especialmente relevante en los trámites más necesarios para hacer negocios como, por ejemplo, crear una empresa, obtener una subvención o licencia o pagar de tasas e impuestos.

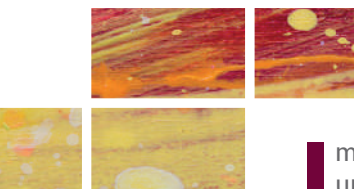
Los cambios deben plantearse desde un enfoque modernizador que no puede basarse en la inflación regulatoria y la proliferación de estructuras. Racionalizar la Administración significa remover obstáculos para una auténtica Administración multinivel, que dirija, diseñe, evalúe, y esté orientada hacia las demandas y las prioridades sociales.

El objetivo debería ser una arquitectura administrativa a base de estructuras más planas y con un menor número de niveles jerárquicos, para ganar agilidad y flexibilidad; más descentralizadas, para dotar de mayor autonomía y responsabilización a la gestión; más adhocráticas, capaces de organizarse por proyectos, según el contexto y la situación, con equipos dedicados y alineados en un objetivo común; más compartidas, para evitar que tenga que incrementarse la burocracia para gestionar la burocracia; más colaborativas, para facilitar la asistencia y el apoyo entre los diversos niveles de gobierno y mejorar el alcance de las políticas públicas con la colaboración público-privada o la colaboración público-social.

Todo ello puede alcanzarse con una serie de líneas de trabajo como las que planteamos a continuación. En primer lugar, poner en marcha iniciativas para la simplificación y la dinamización administrativa, estableciendo prioridades para replantear trámites y eliminar redundancias. Se trataría de hacer real lo establecido formalmente en el artículo 28.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: «los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración». Para ello es preciso revisar los controles establecidos, reforzando los que sean necesarios según el grado de criticidad y el impacto efectivo de cada procedimiento y eliminando aquellos que no aporten valor o que sean redundantes.

Un segundo paquete de iniciativas tiene que ver con la flexibilización de la estructura administrativa. La Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, acomete diversas reformas en el ámbito del sector público; una de ellas es la recuperación de las agencias estatales (disposición final trigésimo-cuarta), fórmula organizativa destinada a favorecer una mayor autonomía y flexibilidad en la gestión al quedar vinculada al cumplimiento de objetivos concretos y evaluables previamente establecidos. El modelo de agencia estatal reinstaurado es muy semejante al que se suprimió ⁽¹¹⁾ : enti-

(11) La figura de las agencias estatales ha tenido en España sus altibajos. Inspiradas en el modelo administrativo escandinavo, fueron creadas mediante la Ley 28/2006, de 18 de julio, de



Imaginar a ChatGPT elaborando dictámenes o pliegos para una licitación, a un algoritmo decidiendo sobre prestaciones públicas o un robot llevando a cabo una tramitación burocrática ultra eficiente no es hoy una utopía. La inteligencia artificial está llamada a revolucionar la gestión pública y el funcionamiento de las instituciones. La presente obra descubre las claves de este proceso disruptivo y proporciona a decisores y profesionales públicos herramientas para abordar la transformación institucional mediante un uso responsable y seguro de la inteligencia artificial: las posibilidades que se plantean, los efectos que hay que cuidar, las necesidades normativas o cómo manejar los proyectos de inteligencia artificial en entornos burocráticos.

En definitiva, un libro que brinda a los lectores ideas y planteamientos atrevidos para afrontar los procesos de transformación digital de elevada complejidad que serán tan demandados en los próximos años.

ISBN: 978-84-7052-830-6



ER-0280/2005

GA-2005/01/00