

## INFORME DE LA ABOGACÍA GENERAL DE LA GENERALITAT

**Asunto:** Informe “sobre la interpretación que se ha de hacer sobre la impugnación de sistemas algorítmicos prevista en el subapartado l), del apartado 1, del artículo 16 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana, después de la modificación operada por la Ley 6/2024, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de simplificación administrativa”.

---

### I. Antecedente.

**Único.** El subsecretario de Presidencia ha solicitado, previa petición del director general de Transparencia y Participación, la emisión de un informe jurídico con el siguiente tenor literal:

*“De conformitat amb el que disposa l'article 5.3 de la Llei 10/2005, d'assistència jurídica a la Generalitat i de l'article 18.1 del Decret 84/2006, de 16 de juny, del Consell, pel qual aprova el Reglament de l'Advocacia General de la Generalitat, se sol·licita informe jurídic de caràcter facultatiu sobre la interpretació que ha de fer-se sobre la impugnació de sistemes algorítmics prevista en el subapartat l), de l'apartat 1, de l'article 16 de la Llei 1/2022, de 13 d'abril, de Transparència i Bon Govern de la Comunitat Valenciana, després de la modificació operada per la Llei 6/2024, de 5 de desembre, de la Generalitat, de simplificació administrativa.*

*Atesa l'elevada transcendència i la dificultat tecnicojurídica de l'assumpte, i per a l'emissió del corresponent informe facultatiu, adjunt es remet informe de la Direcció General de Transparència i Participació que aprofundix de forma més exhaustiva sobre la qüestió”.*

La solicitud de informe ha tenido entrada en esta Abogacía el 26 de marzo de 2025.

## **II. Consideraciones jurídicas.**

### **Primera. Carácter del informe.**

El presente informe se emite en cumplimiento de lo establecido en los artículos 5.3 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat (en la sucesivo Ley de Asistencia Jurídica); y 17 y 18 del Decreto 84/2006, de 16 de junio, del Consell, por el que aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat (en lo sucesivo el Decreto 84/2006). El informe, por tanto, tiene carácter facultativo y su solicitud se justifica por la dificultad técnico-jurídica y la trascendencia social de la cuestión planteada.

En este punto, consideramos necesario matizar los siguientes aspectos a los que se debe atender el informe:

1º. El artículo 6.2 de la Ley de Asistencia Jurídica establece que *“los informes emitidos por la Abogacía General de la Generalitat se fundarán en derecho”*. Esto es, el informe se emitirá aplicando el ordenamiento jurídico vigente en materia de recursos administrativos, que, posiblemente, puede adaptarse en un futuro a la introducción de los sistemas de inteligencia artificial en el procedimiento administrativo.

2º. El informe ha sido solicitado y tiene como único destinatario, al director general de Transparencia y Participación, dado que es el titular del centro directivo solicitante del informe; tal y como establece el artículo 17.4 del Decreto 84/2006. Por tanto, el informe no es emitido con destino a los órganos superiores y centros directivos de otros departamentos de la Administración de la Generalitat, pues no son asesorados en derecho por la Abogacía de la Generalitat destinada en Presidencia, ni tampoco tiene por destino a otros órganos superiores y centros directivos de la Presidencia, puesto que no han planteado la cuestión sobre la que se solicita el informe.

### **Segunda. Planteamiento de la cuestión.**

En director general de Transparencia y Participación, tras una exposición de los *“antecedentes”* normativos que considera aplicables al caso y de realizar una serie de *“consideraciones de trascendencia social”*, plantea la cuestión sobre la que se solicita el informe de la siguiente manera:

#### ***“SOLICITUD***

*Con fundamento en el apartado 3, del artículo 5 de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de asistencia jurídica a la Generalitat, la Dirección General de*

*Transparencia y Participación, solicita a la Abogacía General de la Generalitat lo siguiente:*

***PRIMERO. Emisión de informe facultativo por la complejidad jurídico-técnica y la posible trascendencia social que supone la interpretación de la norma.***

*Se solicita a la Abogacía General de la Generalitat que emita un informe facultativo sobre **qué debe interpretarse como órgano competente a efectos de impugnación**, tomando como base la previsión del subapartado l), del apartado 1, del artículo 16, de la Ley 1/2002, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana (...)*

*Este órgano interesa que se informe sobre el órgano competente para la impugnación con relación a los sistemas que cumplan alguna de estas características:*

- *Sistemas de inteligencia artificial de alto riesgo; o*
- *Sistemas automatizados y sistemas de inteligencia artificial de uso general cuyo empleo impacte de manera significativa en los procedimientos administrativos o la prestación de los servicios públicos.*

*El objeto de esta solicitud contempla en una doble vertiente tanto el **ámbito material** (qué se impugna) como el **ámbito subjetivo** (quién atiende la petición).*

*Así pues, en la primera vertiente, la **material**, se interesa que se identifique claramente cuál es el objeto de la impugnación. Es decir, si la normativa viene referida a la impugnación de una decisión tomada en base a un algoritmo, el algoritmo en sí, algunas de sus características o el uso de este ámbito concreto.*

*En la segunda vertiente, en la **subjetiva**, se interesa que se identifique qué debe interpretarse como órgano al que corresponde atender esa impugnación. Esto es, identificar cuál es el órgano al que corresponde atender esa impugnación (por ejemplo, órgano responsable de su adquisición, órgano responsable funcional, etc.)*

***SEGUNDO. Observaciones del criterio interpretativo del propio órgano.***

*(...), este órgano hace constar su criterio interpretativo sobre la cuestión:*

***2.1. Ámbito material, el “qué”.***

*Este centro directivo estima que debe atenderse en primer lugar la vertiente material, es decir, “qué se impugna”. La cuestión no es baladí porque resulta necesario identificar qué es lo que se impugna puesto que, en función de ello, la competencia para atender dicha impugnación podría variar.*

*Esta dirección general no ha encontrado ninguna normativa en el ámbito de la materia que defina un procedimiento similar, por lo que la formación del criterio se ha basado en apreciaciones paramamente subjetivas. Así pues, consideramos que es necesario hacer la siguiente reflexión.*

*Imaginamos que, en un procedimiento administrativo en el que se ha hecho uso de un sistema algorítmico o de inteligencia artificial, se presenta un recurso contra la decisión administrativa. A priori, podría entenderse que la persona física o jurídica interesada desea mostrar su disconformidad con la decisión de la Administración. Si esta persona es conocedora de que la Administración ha hecho uso de un sistema algorítmico o de inteligencia artificial porque así se ha reflejado en el documento que da soporte a la decisión administrativa, entonces podría suponerse que, si la persona interesada no está de acuerdo con el resultado que ha tomado la máquina o con el uso de esa máquina, lo hará saber en su impugnación de la decisión administrativa. Ahora bien, si la persona interesada no es conocedora del uso de esta tecnología, es probable que, en la respuesta que la Administración le dé, le informe de que se ha hecho uso de estos sistemas para coadyuvar a la formación de la voluntad de la Administración. Podríamos concluir, en este caso, que es probable que la persona interesada conozca de alguna forma u otra que la Administración ha hecho uso de una máquina para tomar la decisión.*

*Si consideramos que el sistema algorítmico o de IA es sólo una herramienta puesta a disposición de los órganos competentes para resolver determinados procedimientos administrativos, por ejemplo, en realidad lo que se impugnaría sería la decisión de la administración independientemente de cómo se haya llegado a su resultado en concreto.*

*Por otro lado, cabe preguntarse si la decisión tomada por la máquina ha sido automática y condicionada la decisión tomada por la Administración o si, por el contrario, hay una persona, experta en la materia sobre la que se decide, que pueda revisar esa información. En el segundo caso, podríamos seguir entendiendo que lo que la parte interesada ataca es la decisión de la administración en sí y no cómo ha sido tomada. No obstante, en el supuesto de que sea la máquina la que toma la decisión, podríamos replantearnos si el órgano responsable de esa decisión tiene la capacidad técnica o entendimiento bastante como para saber qué operaciones ha realizado la máquina para llegar a determinada conclusión. En el caso de que el órgano responsable de la decisión automatizada conociera los entresijos de su sistema algorítmico, podríamos suponer que está capacitado para responder una impugnación, pero en el caso contrario, quizás no sería adecuado cargar la responsabilidad de responder a la impugnación de un procedimiento del que se desconoce el árbol de decisiones que ha llevado a un resultado. Esta cuestión nos lleva al siguiente epígrafe.*

## **2.2. *Ámbito subjetivo, “el quién”.***

*A la hora de abordar el ámbito subjetivo, no podemos desligarnos de la cuestión planteada en el apartado anterior. Si entendemos que el sistema algorítmico sólo es una herramienta que coadyuva a la formación de la decisión de la Administración, parece bastante claro que debe ser el mismo órgano que ha tomado la decisión quien deba resolver su impugnación, independientemente de las herramientas que se hayan usado para llegar a un resultado.*

*No obstante, si el órgano responsable de la decisión no puede acceder a la información de cómo el sistema algorítmico ha tomado una decisión para revisar que el criterio seguido por la máquina es correcto o si aun pudiendo hacerlo, desconoce cómo interpretarlo, podríamos suponer que el órgano que ha tomado una decisión automatizada que no ha podido revisar la decisión que ha tomado una máquina, no tendría el juicio suficiente como para resolver de forma adecuada una impugnación.*

*En el caso, claro está que podría o bien solicitar un informe al servicio técnico informático o al órgano responsable funcional del sistema en caso de que no sea éste el mismo órgano que ha tomado la decisión impugnada y, sobre ello, tomar una decisión. También cabría el caso de que fuese el órgano que ha autorizado la implantación del sistema porque lo ha considerado viable y seguro quien debería asumir la responsabilidad de atender las impugnaciones de las decisiones basadas en el sistema que ha autorizado, claro está, abriendo la posibilidad a que se soliciten los citados informes.*

## **2.3 *Criterio de este órgano.***

*Atendiendo a las reflexiones anteriores, cabría identificar dos supuestos:*

*Para el caso en el que la decisión de la administración esté supervisada por una mente humana, podríamos decir que el órgano competente para atender la impugnación debería ser el mismo órgano que ha tomado la decisión que se impugna.*

*Por otro lado, para el caso de que o bien se impugna directamente el sistema algorítmico en un procedimiento, o bien la decisión sea automatizada, o bien el órgano que ha tomado la decisión no tiene capacidad técnica para entender cómo la máquina ha tomado la decisión, debiera ser el órgano responsable funcional del sistema el que resolviese la impugnación.*

*En otras palabras, a juicio de este órgano debiera ser, en última instancia, el órgano responsable funcional del sistema que se ha usado para tomar la decisión, el órgano competente para atender su impugnación (...)*”.

### **Tercera. Examen de la cuestión planteada.**

1. El artículo 16.1 l) de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana (en lo sucesivo la Ley 1/2022), tras la aprobación de la Ley 6/2024, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de simplificación administrativa, establece que: *“Las administraciones públicas del artículo 3.2 deben publicar: (...) l) La relación de sistemas de inteligencia artificial de alto riesgo de acuerdo con el reglamento de inteligencia artificial que desarrollen o implanten. Asimismo, se incluirá la relación de sistemas automatizados y sistemas de inteligencia artificial de uso general cuyo empleo impacte de manera significativa en los procedimientos administrativos o la prestación de servicios públicos. Sin perjuicio del su desarrollo reglamentario, y de acuerdo con los principios de transparencia y explicabilidad, la información a facilitar incluirá la descripción, un lenguaje claro y sencillo, del diseño, funcionamiento y lógica del sistema, su finalidad, su incidencia en las decisiones públicas, el nivel de riesgo que implica, la importancia y consecuencias previstas par al ciudadanía, el punto de contrato al que procede dirigirse, y en su caso, el órgano u órganos competentes a efectos de impugnación. Así mismo, se informará de los criterios generales de impacto y riesgo adoptados para delimitar los sistemas a los que se debe dar publicidad”*.

Tras la lectura del precepto se puede apreciar que la obligación de indicar el “*órgano u órganos competentes a efectos de impugnación*” se matiza con la expresión “*en su caso*”. Esto es, la obligación de dar publicidad activa sobre cuál es el órgano competente para resolver el recurso administrativo solo se establece, como es lógico, respecto de aquellas resoluciones o actos de trámite cualificados que sean susceptibles de ser recurridos mediante la interposición de los recursos administrativos previstos en nuestro ordenamiento jurídico. Recursos que, según se establece en los artículos 47.1; 48.1 y 2; y 112.1 y 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de la Administraciones Públicas (en lo sucesivo la Ley 39/2015), únicamente comprenden a ciertos tipos de actos administrativos y no a las disposiciones de carácter general.

Por tanto, es posible interponer recursos administrativos por causa de su nulidad o anulabilidad: *“Contra las resoluciones y los actos de trámite, si estos últimos deciden directamente o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos”* (artículo 112.1 de la Ley 39/2015).

**2. Las actuaciones administrativas automatizadas** (o sistemas automatizados como los denomina la Ley 1/2022) son definidas en el artículo 41.1 de la Ley 39/2015 cuando establece que *“se entiende por actuación automatizada, cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público”*. Añadiendo su apartado 2 que, en

ese caso, *“deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Así mismo se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación”*.

Esto es, en el caso de las actuaciones administrativas automatizadas, definidas en los términos del artículo 41.1 de la Ley 39/2015, son susceptibles de recurso administrativos las resoluciones y actos de trámite cualificados previstos en el artículo 112.1 de dicha Ley (“ámbito material” que comprenderá cualesquiera pretensión que sobre la validez de los mismos sostenga el interesado, que en el caso de los sistemas de inteligencia artificial comprenderá: “la decisión tomada en base a un algoritmo, el algoritmo en sí, algunas de sus características o el uso de éste en un ámbito concreto”). Recursos contra resoluciones y, en su caso, contra actos de trámite cualificados que habrán sido llevados a cabo de manera íntegramente automatizada y sin intervención directa de empleado público y que serán resueltos por el órgano administrativo (en singular) que previamente haya sido declarado responsable (“ámbito subjetivo”); sin perjuicio de que éste solicite los informes que sean preceptivos y los que juzgue necesario para resolver el recurso administrativo (artículo 79.1 de la Ley 39/2015).

A modo de mero ejemplo, pues el precepto no tiene carácter básico, el artículo 13.2 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, establece que: *“En el ámbito estatal la determinación de una actuación administrativa como automatizada se autorizará por resolución del titular del órgano administrativo competente por razón de la materia o del órgano ejecutivo competente del organismo o entidad de derecho público, según corresponda, y se publicará en la sede electrónica o sede electrónica asociada. La resolución expresará los recursos que procedan contra la actuación, el órgano (de nuevo en singular) administrativo o judicial, en su caso, ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que las personas interesadas puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno y establecerá las medidas adecuadas para salvaguardar los derechos y libertades y los intereses legítimos de las personas interesadas”*.

En este punto, también se debe tener en cuenta que el artículo 5.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, establece que: *“Tendrán la consideración de órganos administrativos las unidades administrativas a las que se les atribuya funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo”*.

Por el contrario, en el caso de que la resolución o acto de trámite cualificado, que haya sido adoptado en el seno del procedimiento administrativo, no se hayan llevado a cabo íntegramente a través de medios electrónicos o haya intervenido de forma directa un empleado público, no nos encontraremos ante una actuación administrativa

automatizada y, por ello, regirá el régimen jurídico general de los recursos administrativos. Esto es, serán susceptible de recurso administrativo las resoluciones y los actos de trámite cualificados establecidos en el artículo 112.1 de la Ley 39/2015 (incluido los que se hayan realizado a través del algoritmo o el propio algoritmo), ya sea por causa de nulidad o por causa de anulabilidad del acto, siendo competente para su resolución quien resulte considerado como tal teniendo en cuenta si el acto recurrido pone o no fin a la vía administrativa. Todo ello, sin perjuicio de que el órgano competente solicite los informes que sean preceptivos y los que juzgue necesario para resolver el recurso administrativo (artículo 79.1 de la Ley 39/2015).

## **2. Sistemas de inteligencia artificial.**

Sin perjuicio de lo que al respecto pueda establecer el reglamento de inteligencia artificial que se apruebe y resulte aplicable a la Administración de la Generalitat respecto los sistemas de inteligencia artificial de alto riesgo (inciso inicial del artículo 16.1 l) de la Ley 1/2022), los sistemas de inteligencia artificial, sean o no de alto riesgo, parece que son calificados por la propia solicitud de informe del director general de Transparencia y Participación como un tipo de actuación administrativa automatizada (penúltimo y antepenúltimo párrafo de los antecedentes de la solicitud de informe). Siempre y cuando, claro está, la actuación se ajuste a la definición que el artículo 41.1 de la Ley 39/2015 establece respecto de qué se entiende por actuación administrativa automatizada.

Siento esto así, habrá que distinguir cuándo el sistema de inteligencia artificial realice, *“cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público”*, en cuyo caso se aplicará el régimen jurídico anteriormente expuesto para las actuaciones administrativas automatizadas (donde se ha indicado cual es el *“ámbito material”* y el *“ámbito subjetivo”*). O, por el contrario, si nos encontramos ante el caso en que la resolución o acto de trámite susceptible de ser recurrido (incluido el propio algoritmo y el uso que del mismo se haya hecho), llevado a cabo en el seno de un procedimiento administrativo, no se ha realizado íntegramente a través de medios electrónicos o haya intervenido directamente un empleado público; en cuyo caso será aplicable el régimen jurídico general que, para los recursos administrativos, establece la Ley 39/2015. Todo ello, sin perjuicio de que, en ambos casos, el órgano competente solicite los informes que sean preceptivos y los que juzgue necesario para resolver el recurso administrativo (artículo 79.1 de la Ley 39/2015).

### **Cuarta. Publicidad activa del presente informe.**

El artículo 16.2 a) de la Ley 1/2022 establece que *“(...) la administración de la Generalitat y su sector público instrumental tiene que publicar la información siguiente, adaptada a sus particularidades organizativas: a) Aquellos informes*



*jurídicos facultativos de la Abogacía General de la Generalitat que den respuesta a consultas planteadas, en la medida que suponen una interpretación del derecho, es decir, que tengan incidencia sobre la interpretación y la aplicación de las normas. Cada informe jurídico formulado por la Abogacía deberá indicar si tiene o no incidencia sobre la interpretación y aplicación de las normas y por tanto si debe o no ser objeto de publicidad activa”.*

En cumplimiento del citado precepto se considera que el presente informe conlleva una interpretación sobre la posible aplicación de las normas transcritas al supuesto planteado y que no existe impedimento legal para que el mismo pueda ser “*objeto de publicidad activa*”.

Es todo cuanto nos cumple informar de conformidad con lo establecido por el artículo 5.3 de la Ley de Asistencia Jurídica. Recordando que, de conformidad con lo que establece el artículo 6.1 de dicha Ley, el informe contiene opiniones jurídicas no vinculantes, por lo que el director general de Transparencia y Participación (que es la autoridad consultante a quien exclusivamente va dirigido el presente informe) podrá adoptar los actos y resoluciones fundamentadas en derecho que estimen convenientes sin que tales decisiones se encuentren mediatizadas por las opiniones jurídicas manifestadas en este informe.

València, en la fecha de la firma electrónica.

Firmado por Jose Eugenio Vega Cueje, el  
01/04/2025 12:23:24  
Cargo: Abogado

